



El regreso de Etiopía al federalismo

La renovación de la Cámara Alta, o Casa de la Federación, podría reforzar los derechos y lenguas de las minorías.

POR TOM PÄTZ

Las próximas elecciones generales de Etiopía están programadas para mayo de 2005. En esta ocasión, los observadores esperan que haya una competencia real. Durante las elecciones pasadas, en mayo de 2000, el candidato del gobierno no tuvo oposición en 50% de los distritos electorales de la Cámara Baja. Pero desde entonces, el Primer Ministro Meles Zenawi ya ha aparecido en un debate en televisión con dos líderes de la oposición, aunque otros partidos opositores boicotearon este ejercicio.

Etiopía ha tenido una constitución federal democrática, al menos en teoría, desde 1994, pero hasta hace relativamente poco la realidad se parecía más a un régimen centralizado autocrático, con el poder concentrado en la Oficina del Primer Ministro.

La Constitución de 1994 surgió de una negociación nacional después de un cuarto de siglo de dictadura y una brutal y sangrienta guerra civil. Esa negociación involucró, en un proceso abierto e incluyente, a los numerosos grupos étnicos y a las regiones de Etiopía. El resultado reflejó un sincero esfuerzo por integrar completamente a los 82 diferentes grupos étnicos del país en el esqueleto y las fibras de la constitución.

Como resultado, la constitución ha favorecido gobiernos regionales fuertes y dos legislaturas federales bicamerales donde la Cámara Alta, la Casa de la Federación, también se ha convertido en la voz de las regiones del centro del país. (Véase el recuadro: La Casa de la Federación). La constitución también incluye, de manera bastante inusual, el derecho de secesión para los estados basándose en un voto mayoritario de dos tercios del consejo del estado en cuestión y por una mayoría simple en referéndum organizado por el gobierno federal.

A pesar de haberlo hecho antes de que se adoptara la constitución de Etiopía en 1994, Eritrea tomó muchos elementos similares a los de ese proceso cuando realizó su secesión en 1993.

Pero entre las buenas intenciones plasmadas en la constitución y la realidad hubo un gran abismo. El Frente de Liberación de la Gente de Tigray, el partido líder de la Coalición del Frente Democrático de la Gente Etíope, ya había establecido algo parecido a un sistema unipartidista.



El 12 de diciembre de 2000, el primer ministro de Etiopía, Meles Zenawi, (a la derecha) firma el tratado de paz entre Etiopía y Eritrea en Argiers.

Tom Pätz trabajó en Etiopía como gerente de proyectos para la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (en español, Sociedad para la Cooperación Técnica), la cual es una agencia de desarrollo internacional del gobierno alemán.

La Casa de la Federación

Dado que no existe una corte constitucional, el poder de interpretación de la constitución fue transferido a la Casa de la Federación. Más aún, esta cámara decide sobre asuntos relacionados con los “derechos de autodeterminación de las naciones, las nacionalidades y los pueblos” y tiene la responsabilidad de encontrar soluciones a disputas o controversias que pudieran surgir entre los estados. También decide sobre la distribución de los ingresos derivados de las fuentes fiscales federales y estatales y establece los subsidios que el gobierno federal ofrece a los estados. Finalmente, la Casa tiene el poder de ordenar la intervención federal “si cualquier estado, en violación a esta constitución, hace peligrar el orden constitucional”.

La composición de la Casa de la Federación es muy abierta. La elección de los miembros puede ser directa o indirecta – la decisión es dejada a los consejos estatales, pero también se respetan las costumbres locales para la nominación y elección de representantes étnicos. Así, los consejos estatales pueden decidir si eligen a sus representantes ellos mismos o a través del voto abierto. Además, cada “nación o nacionalidad” está representada por un miembro por cada millón de habitantes de su población. Actualmente hay 112 miembros. De este número, 71 son nombrados por los estados y los otros 41 son asignados de acuerdo con este criterio poblacional.

División y cambio en la política

En 2001, se registró una división notable dentro del partido gobernante. El primer ministro Zenawi lo describió de la siguiente forma en una entrevista con la BBC:

“Las divisiones se fincan en nuestra capacidad o no para hacer lo suficiente para institucionalizar el gobierno democrático del país, o bien para promover o no la reforma económica...”

Estas divisiones también se extendieron a las relaciones exteriores y a las relaciones con Eritrea.

Como resultado de la lucha de poder en el partido gobernante, los dirigentes dieron mayores poderes a la Cámara Alta de Etiopía, la Casa de la Federación. Disminuyeron el poder de la Oficina del Primer Ministro, instalaron en el gobierno a más tecnócratas y disminuyeron el número de antiguos combatientes; propiciaron un debate interno frecuente en el partido y dieron a los estados mayor espacio para proteger sus propios intereses.

Una práctica más genuina de gobernanza federal hizo posible resolver los conflictos de los estados entre sí y de éstos con el gobierno federal. La confianza y seguridad que adquirieron los primeros provocó debates abiertos sobre los conflictos intergubernamentales existentes, por ejemplo, las disputas sobre las competencias constitucionales y la distribución de los ingresos. También hubo discusiones profundas sobre las políticas de desarrollo regional, las diferencias culturales, lingüísticas y

Etiopía: historia reciente

- 1935 – Los italianos invaden Etiopía
- 1941 – El emperador Haillie Selassie es reinstaurado en el trono
- 1952 – La ONU establece federaciones en Eritrea y Etiopía
- 1962 – Haillie Sellassie anexa Eritrea
- 1974 – Haillie Selassie es derrocado por revolucionarios marxistas
- 1991 – El Frente Democrático Revolucionario de la Gente de Etiopía toma el poder
- 1993 – Eritrea se independiza
- 1994 – Se elabora una nueva constitución para el Estado federal de Etiopía
- 1999 – Guerra con Eritrea
- 2000 – Acuerdo de Paz con Eritrea
- 2002 – Acuerdo limítrofe con Eritrea
- 2003 – Los italianos aceptan regresar el obelisco Axlum, con más de 2,000 años de antigüedad

religiosas, y la propia resolución de los conflictos derivados de la falta de mecanismos de consulta intergubernamental. Los miembros de la Casa de la Federación establecieron comités especiales, grupos de trabajo y mecanismos de coordinación para hacer frente al desafío de promover la “unidad en la diversidad”.

Debido a esta nueva seguridad en sí misma y a las nuevas demandas de los estados, la Casa de la Federación ganó una influencia considerable. A través de una proclama especial en julio de 2001, el gobierno le dio a la Casa de la Federación recursos financieros adecuados y provisiones legales más amplias. Esta Cámara está en camino de convertirse en una institución crucial para el proceso de construcción de la nación etíope.

Un estado copia la iniciativa nacional

El renovado compromiso del gobierno federal con el federalismo encontró eco en el ámbito estatal. Uno de los nueve estados, llamado el “Estado Regional de la Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur” ha creado su propia versión de la Casa de la Federación. En noviembre de 2001, el estado agregó a su constitución una disposición para contar con un “Consejo de Nacionalidades”. En su integración debe haber por lo menos un representante de cada nación, nacionalidad y pueblo del estado. El consejo recibió la facultad de “interpretar la constitución estatal, organizar el consejo de investigación constitucional, y decidir sobre (algunos) asuntos relacionados con las naciones, las nacionalidades y los pueblos”. El consejo también recibió el mandato de “luchar para encontrar soluciones a disputas o malos entendidos”. Otros estados con más de un grupo étnico se encuentran considerando activamente este innovador y único acuerdo institucional.

Los retos institucionales, legales, técnicos y logísticos asociados con esta rápida transformación se pueden medir por miríadas. Las fronteras entre los estados no

Canadá: Dos lenguas oficiales protegen a las minorías

Gil Rémillard, entrevistado por el personal del Foro

Canadá es un país enorme, un vasto territorio con una población pequeña y dos minorías nacionales: los francohablantes, mayoritarios en Quebec pero minoritarios en el resto de Canadá, y los anglohablantes, minoritarios en Quebec pero mayoritarios en las demás provincias canadienses. Ésta es la situación actual y así era en 1867, cuando los fundadores de Canadá –los “Padres de la Confederación”– decidieron crear este país. El reto era crear un país lo suficientemente descentralizado para acomodar los distintos intereses de las diferentes comunidades locales y los derechos de las minorías, permitiendo no sólo que sobrevivieran sino que prosperaran en la nueva federación.

En 1867 incluimos algunas medidas para proteger los derechos de las minorías. En aquella época, la palabra minoría significaba, más o menos, minoría lingüística, lo que también quería decir minoría religiosa. Los católicos eran mayoritariamente francohablantes, ya que los irlandeses llegaron a Canadá después de 1867, y los protestantes eran anglohablantes. En la Constitución de 1867 había cláusulas sobre las minorías que daban derechos a los francohablantes en Quebec y fuera de Quebec.

La Constitución de 1982 completó por fin la de 1867 e incluyó derechos para las minorías. En la Constitución de 1982 reconocimos que Canadá constaba de dos minorías nacionales –francohablantes y anglohablantes– al admitir que Canadá tiene dos lenguas oficiales: el inglés y el francés. A partir de ahí establecimos estos derechos en la Constitución de 1982, como los derechos de las minorías a tener funcionarios públicos y autoridades federales en todo Canadá que hablaran la misma lengua que los ciudadanos cuando la demanda fuera suficientemente importante. Lo más destacado era que la Constitución de 1982 otorgaba a los francohablantes el derecho a recibir la enseñanza primaria y secundaria en su propia lengua, en todo Canadá, cuando el número de alumnos fuera lo bastante grande para justificar tales escuelas.

Quebec tiene una población de siete millones de habitantes, el 80% de los cuales tiene el francés como primera lengua, y el resto son anglohablantes y miembros de numerosas comunidades étnicas que hablan diferentes lenguas. En Quebec hay una importante colonia italiana y otra árabe también bastante importante.

En Quebec, donde la lengua mayoritaria es el francés, existe una ley que llamamos la Carta de la Lengua Francesa, según la cual el francés es la lengua oficial de la provincia. Por ello, si se camina por las calles de Montreal, se puede ver la presencia del francés en cualquier lugar. Montreal también tiene un aspecto francés y un conocido carácter internacional, pero sigue manteniendo su presencia francohablante. Podría decirse que es una de las grandes historias de éxito de los últimos 30 años.

En un momento dado de la historia de la federación, todas las demás provincias tuvieron que compartir cuando se encontraban en una mejor situación que las demás, pero, a veces, por razones de tipo económico o social –lengua, historia, cultura– una provincia o estado podría dejarse tentar y considerar que la autonomía con la que cuenta no es suficiente. Alguien podría decir: “Ahora debemos

Continúa en la página 11

están aún demarcadas. Los conflictos violentos entre grupos étnicos de diferentes estados son comunes, aún cuando cada estado ha establecido una Oficina de Asuntos Fronterizos para resolver las disputas. En claro contraste con el pasado, los conflictos basados en cuestiones religiosas están creciendo. Campañas agresivas encabezadas por protestantes y wahhbis –un grupo musulmán fundamentalista– han terminado en enfrentamientos violentos. Todos los intentos por desarrollar más el sistema político de Etiopía son afectados por los altos niveles de pobreza y el enorme recuento de muertes debido a la epidemia de SIDA. Adicionalmente al esfuerzo de mantener al país unido, aún hay múltiples tareas por delante.

Llenando el déficit democrático y las reservas de comida

¿Será suficiente el poder dado a la Cámara Alta y la democratización para tener una democracia real? Si es así, ¿será posible para la democracia hacer frente a las pobres cosechas, la sequía y la amenaza de muerte por hambruna, como sucedió en 1984 y 1985?

En enero, el periodista Michael Buerk, que cubrió la hambruna de 1984, comentó a un entrevistador de la BBC por qué la repetición de una hambruna de esa magnitud es hoy menos probable:

“Primero que nada, todas las guerras civiles que afectaron a esta gente en 1984 y 1985 y que les dificultaron la obtención de comida, se acabaron. En segundo lugar, se ha establecido un sofisticado sistema de alerta temprana para monitorear el precio de la comida y también lo que está pasando en los pueblos, lo que constituye también un sistema de alerta temprana”. “Y en tercer lugar, se tiene un mejor gobierno, por lo menos mejor que aquél que existía en 1984.”

Esas son las buenas noticias. Pero también hay malas noticias. Continúa Buerk:

“La situación de fondo se está deteriorando –la población está creciendo, la capacidad de la tierra para alimentarlos está debilitándose – y va creando, año con año, un ambiente realmente difícil, por lo que podría ocurrir que la comida no llegue ahí a tiempo.”

Para el 2004, Etiopía tiene ya un verdadero gobierno federal y una manera de representar a sus 82 diferentes grupos étnicos. Como el periodista Buerk de la BBC dice, por lo menos, es un gobierno “mejor” en comparación con el pasado. Un federalismo multinacional y democrático puede ser un prerrequisito necesario para el desarrollo y para una distribución equitativa de la riqueza. Pero el federalismo democrático por sí solo no puede garantizar que habrá comida en la mesa para todos en caso de una sequía o malas cosechas. (6)

Etiopía: comida vs. hambre

- 1984 – La hambruna provocada por la sequía mata a casi un millón de habitantes
- 1985 – Los conciertos LiveAid de Bob Geldof recolectan 60 millones de dólares para combatir el hambre
- 1999 – Primero de tres años de buenas cosechas
- 2000 – Las exportaciones de café alcanzan los 250 millones de dólares
- 2001 – Las Naciones Unidas reportan que el crecimiento del Producto Interno Bruto fue de 6% promedio anual de 1992 al 2001
- 2002 – El Ingreso Nacional Bruto es de 100 dólares per cápita; mientras que el Producto Interno Bruto es de 700 dólares per cápita
- 2003 – El concierto de ayuda organizado por la misma Etiopía, “Un zumbido para un compatriota”, genera 1 millón de dólares
- 2004 – Las proyecciones agrícolas para la próxima cosecha son buenas, pero la disminución de los precios del café provocan tensiones
- 2004 – El crecimiento del Producto Interno Bruto para el 2003 se proyecta entre 0 y 1.5%.

Canadá: Dos lenguas oficiales protegen a las minorías

Continuación de la página anterior

convertirnos en un estado soberano”. Esto es algo que tenemos que comprender, especialmente en Canadá.

Los que creen en el sistema federal tiene que demostrar a la gente que desea separarse y a los que desean expresarse dentro de su federación que el federalismo es lo suficientemente flexible porque es un acuerdo mutuo y porque es lo bastante fuerte como para formar un gobierno central. Pero también deseamos demostrarles que, con el tiempo, no sólo se aprovecharán de la federación socialmente, sino también económicamente y que tendrán un mejor futuro dentro de la federación que si deciden crear un nuevo país con las consecuencias internacionales que ello conlleva.

No resulta fácil respetar este equilibrio. Como canadienses, sabemos que no es fácil. Durante decenios hemos hecho experimentos con esta ley del equilibrio. Por supuesto, pasamos a través de los referendos de Quebec sobre la separación (1980 y 1995) pero también vimos crisis económicas importantes en 1975 y 1976, durante la crisis petrolera de Alberta, cuanto esta provincia tuvo que poner a un lado sus propios intereses provinciales para que las cosas fueran mejor para el conjunto de la federación.

Pero ¿qué es la diversidad cultural desde el punto de vista internacional? Es respetar las culturas, es respetar lo que deberíamos como parte de un todo, sin tener que asimilarnos al todo, sino integrándonos en él. Y la diferencia entre asimilación e integración es tan importante al hablar de federalismo que es lo que marca la diferencia. El federalismo integra. Si asimila, hay un problema importante.

Gil Rémillard, profesor de la Escuela Nacional de Administración Pública de Montreal, fue el ministro responsable de Asuntos Intergubernamentales y de Justicia del Gobierno de Quebec. Es miembro del consejo de administración del Foro de Federaciones.