

SECCIÓN ESPECIAL**Unidad
en la
Diversidad****LA INDIA 2007****Introducción**

La sección especial de este número de la revista *Federaciones* aborda dos temas clásicos de la gobernanza federal: la diversidad y las relaciones intergubernamentales, y la forma en que estos factores determinan las políticas internas en varios países federales.

Los siguientes ocho artículos se ocupan de temas de interés fundamental para los profesionales del federalismo. Fueron seleccionados también con la intención de captar el interés de las personas que apenas se inician en el tema.

La selección incluye trabajos sobre la unidad y la diversidad en Etiopía, la India, Nigeria y Suiza, cuatro países que valoran sus respectivas formas de diversidad y han encontrado una manera singular de promoverla para fortalecer la unidad en

La zalamería y la negociación mueven el sistema multipartidista de la India

El federalismo indio está plagado de paradojas



REUTERS/AGENCE FRANCE PRESSE

Fabricantes de estandartes, banderas y anuncios de partidos políticos exhiben sus productos antes de enviarlos a las oficinas de campaña desde sus talleres en Bangalore.

sus naciones. El hilo conductor es la adopción de leyes que protegen ciertos derechos de las minorías.

Dos de los cuatro artículos acerca de las relaciones intergubernamentales se centran en la forma en que España e Italia continúan con la transferencia gradual de facultades a sus unidades constitutivas y demuestran que un cierto nivel de conflicto entre la autoridad central y las unidades constitutivas es inevitable y, sin lugar a dudas, necesario.

Los otros dos textos analizan la política de la India a través del prisma de su fascinante sistema multipartidista y de la realineación del poder compartido en ese país.

Estos temas —la diversidad y las relaciones intergubernamentales— son dos de los cuatro asuntos principales de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Federalismo a celebrarse en Delhi del 5 a 7 de noviembre. Los otros son: los

gobiernos locales y los sistemas federales, y el federalismo fiscal, asunto que fue analizado recientemente en la sección especial de la revista *Federaciones*.

Este año se celebra el aniversario de diamante de la India, los 60 años de su independencia. Por consiguiente, es sumamente apropiado que la Conferencia Internacional —que tratará como tema central la unidad en la diversidad: el aprendizaje mutuo— tenga lugar en un país con una unidad duradera que se ha mantenido con todo y su considerable diversidad. Tenemos mucho que aprender de la experiencia de la India.

Confiamos en que estos artículos resulten útiles y tengan eco tanto en usted, nuestro lector habitual, como en usted, participante de la Conferencia que nos lee por primera ocasión.

- Rod Macdonell, editor en jefe

POR ASH NARAIN ROY

LA FEDERACIÓN DE LA INDIA SE APARTA DE LOS patrones tradicionales. De acuerdo con la teoría clásica del federalismo, no es en absoluto una federación. La Constitución india no incluye el término ‘federación’ sino que describe a la India como una “unión de estados”. Sin embargo, la Corte Suprema del país sostuvo claramente en dos juicios históricos, en 1977 y 1996, que “la unión de la India es federal” y que “(el federalismo) es la característica fundamental de la Constitución”. Descrito de diversas formas, como “federación sin federalismo”, quasi federal o “una unión de estados desiguales”, el sistema federal de la India con frecuencia ha suscitado un intenso debate académico.

El federalismo de la India es un federalismo en evolución. Con el advenimiento de los gobiernos de coalición en Nueva Delhi, la India se liberó de la camisa de fuerza del régimen colonial unitario que heredó y que había operado durante los primeros años de independencia. El federalismo de la India ha ido más allá de las formulaciones de los libros de texto; está repleto de paradojas.

El éxito de la democracia y el federalismo indios tiene diversas raíces. La India es un Estado que se yergue sobre antiguas civilizaciones pero sus instituciones democráticas se han adaptado bien a las realidades de las épocas moderna y posmoderna. El desarrollo del sistema político indio durante las seis décadas que siguieron a la independencia ha colocado al país en un plano de fortaleza y estabilidad. A diferencia de la mayoría de los Estados poscoloniales, el marco básico constitucional y político de la India continúa siendo el mismo que quedó establecido poco después de la independencia.

El federalismo indio es una acertada mezcla de rigidez y flexibilidad. La estructura básica de la Constitución no puede ser modificada fácilmente. Algunas enmiendas constitucionales requieren una mayoría de dos terceras partes del Parlamento, además de la ratificación de no menos de la mitad de las legislaturas estatales. También se dan casos, incluyendo la formación de nuevos estados, que requieren la aprobación por mayoría simple del Parlamento. De tal modo, la Constitución india permite el cambio y la evolución a través de sus fórmulas de enmienda. Para el año de 2006, había sido enmendada 96 veces.

Independencia y evolución

El actual sistema federal de la India tiene profundas raíces históricas. La Corona Británica, los gobernantes de los estados principescos y los dirigentes del movimiento de independencia vieron con buenos ojos el federalismo por distintas razones. Para los británicos, la formula federal representó la mejor garantía para sus intereses comerciales. Los gobernantes de los estados principescos —gobiernos locales hereditarios en la India colonial británica— dieron la bienvenida a este esquema porque les permitía retener su poder autocrático. Y los dirigentes de los movimientos de liberación pensaron que el federalismo les ofrecía la mejor de las posibilidades para una pronta consecución de su objetivo de libertad política y era un punto de equilibrio para evitar la división de la India a lo largo de las fronteras comunitarias. Para la Liga Musulmana, la federación sólo podía ser considerada como un peldaño hacia la soberanía de Pakistán.

La Asamblea Constituyente de la India estuvo lista para formular una Constitución federal cuando se reunió por primera vez en 1946 y principios de 1947. Sin embargo, el anuncio del Plan Mountbatten, que trazaba la división de la India, cambió el ánimo del país a favor de una autoridad central fuerte. De la noche a la mañana, los forjadores de la Constitución desconfiaron del federalismo.

Después de la partición de la India y de su independencia en 1947, la violencia sectaria tuvo una escalada sin precedente, acompañada por un enorme intercambio de poblaciones entre los dos países. En ese momento crítico, lo que dominaba no era el federalismo sino la unidad nacional y la integración. Los constituyentes no abandonaron la idea federal como tal, pero más bien invistieron al gobierno central de facultades extraordinarias. De este modo, la India se convirtió en una unión de estados.

El sistema del Congreso

Ironicamente, la India independiente siempre ha sido una federación, aunque la Constitución no lo especifique. Durante el periodo del dominio de un solo partido —el Partido del Congreso—, que los indios han llamado “el sistema del Congreso”, la India permaneció, como lo describe el ex magistrado de la Corte Suprema, V.R. Krishna Iyer, “unitaria por capricho de la Unión y federal para deleite del centro”. Sin embargo, a raíz

Ash Narain Roy es director adjunto del Instituto de Ciencias Sociales de Nueva Delhi.

forumfed.org

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 22]

Una gran red de organismos consultivos ha mejorado la estructura federal

La restructuración de la relación entre el centro y los estados en la India

POR GURPREET MAHAJAN

LAS DISPARIDADES REGIONALES, LAS DIFERENCIAS históricas y la enorme diversidad cultural de la India hicieron que los artífices de su Constitución adoptaran una forma de gobierno federal. Con todo, incluyeron varios elementos centralizadores: la oficina del gobernador nombrado por el centro, los servicios administrativos de toda la India (el servicio civil de mayor rango, que presta sus servicios tanto para el gobierno central como para los estados), rentas públicas muy centralizadas y la facultad de declarar estado de emergencia interna y de destituir a un gobierno estatal electo. Mediante estos mecanismos el gobierno central pudo ejercer su influencia y control sobre los estados.

Después de la independencia, esos aspectos centralizadores del sistema federal se vieron reforzados por el dominio de un partido, el Partido del Congreso, tanto a nivel central como regional. Puesto que el Congreso controlaba con eficacia ambos órdenes de gobierno, toda diferencia surgida entre los estados (gobiernos regionales) y entre el centro y los estados, pudo ser eficazmente sorteada mediante la intervención del liderazgo partidista. Conforme el Partido del Congreso se fue haciendo más centralizado en su propio funcionamiento y estructura organizativa, la balanza se inclinó aún más hacia el centro.

Los cambios en el contexto político

Durante la década de 1960 y los años posteriores, los cambios del proceso político impulsaron la restructuración de la relación entre el centro y los estados. Cuando la hegemonía del Partido del Congreso se vino abajo, llegaron al poder nuevos partidos regionales que demandaban mayor autonomía fiscal y administrativa dentro de la federación. Este proceso, en ocasiones descrito como el cambio de un federalismo centralizado a un federalismo cooperativo, empezó a mediados de la década de 1970. A partir de la década de 1990 se ha consolidado aún más con la formación de gobiernos de coalición formados en el centro. La imposibilidad de los partidos para ganar por mayoría en el Parlamento central y la creciente dependencia de los partidos nacionales del apoyo de los partidos regionales para gobernar a nivel central, abrieron más el espacio para que las unidades federales negociaran e influyeran en las decisiones importantes tomadas por el centro.

Gurpreet Mahajan es profesora del Centro de Estudios Políticos de la Universidad Jawaharlal Nehru, en Nueva Delhi.

El espacio que abrió el proceso político a los actores regionales y los estados con respecto al centro se ha ido formalizando al paso del tiempo a través de una serie de mecanismos institucionales. Esta búsqueda del cambio institucional y la innovación se intensificó en 1989 cuando la coalición Frente Nacional, con V. P. Singh como primer ministro, tomó posesión del gobierno central. La demanda de restructuración de la relación entre el centro y los estados había ido adquiriendo mayor fuerza desde 1967 cuando el Partido del Congreso perdió las elecciones por primera vez en nueve estados. El marco para la restructuración de la relación entre el centro y los estados fue preparado en primer término por el Comité Rajmamar —establecido por el partido Dravida Munnetra Kazagam cuando estuvo al frente del gobierno del estado de Tamil Nadu—, el memorando sobre las relaciones entre el centro y los estados presentado por el Partido Frente de Izquierda en 1977 y el cónclave de la oposición de 1983 en Srinagar. La respuesta del centro fue la creación de la Comisión Sarkaria que se ocuparía de estudiar el asunto. En 1988, la comisión presentó un informe con 247 recomendaciones,

179 de las cuales han sido aceptadas y han abierto el camino para una mayor consulta y cooperación entre el centro y los estados.

El establecimiento de nuevos mecanismos institucionales

La Constitución de la India, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 263, previó la creación de mecanismos institucionales para la investigación, discusión y asesoría en asuntos específicos concernientes al centro y los estados. Una de las instituciones más importantes, el Consejo de Desarrollo Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) fue establecido en 1952. Lo preside el primer ministro y los demás miembros son los ministros en jefe de todos los estados. El NDC debía fortalecer y movilizar los esfuerzos para apoyar los planes quinquenales. Sus funciones se ampliaron después, cuando en 1967 —siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Reformas Administrativas— se convirtió en un cuerpo consultivo que toma parte en la preparación de los planes y se ocupa de su revisión de mediados de periodo.

En 1990, surgió otro mecanismo institucional importante, el Consejo Interestatal (ISC, por sus siglas en inglés), presidido por el primer ministro y con la participación de los ministros en jefe de todos los estados, más seis ministros del gabinete nombrados por el primer ministro en calidad de miembros y otros cuatro ministros en calidad de invitados permanentes. En

SECCIÓN ESPECIAL
Unidad en la Diversidad
LA INDIA 2007



tanto que el NDC involucraba a los estados en la determinación de las prioridades de planificación, el ISC debía facilitar un diálogo más exhaustivo. En época reciente, el ISC preparó un plan de acción de buen gobierno y examinó meticulosamente la implementación de las recomendaciones de la Comisión Sarkaria sobre las relaciones entre el centro y los estados.

Con el tiempo, se han creado otras instituciones para el fortalecimiento de la cooperación entre el centro y los estados. La mayoría son organismos consultivos y han sabido desempeñar un papel positivo en el cambiante escenario político. Los consejos zonales fueron establecidos bajo la ley de reorganización de los estados de 1956. Están integrados por el ministro del Interior como presidente y los ministros en jefe de los estados de la región como miembros, y tienen por función resolver las diferencias entre los estados y entre éstos y el centro, así como promover el desarrollo socioeconómico equilibrado de la región. En la actualidad, existen cinco consejos que ofrecen a los estados la oportunidad de deliberar sobre los temas de interés común; el año pasado estuvieron centrados en desarrollo rural, infraestructura, turismo, minería y seguridad interna.

Además de los consejos zonales, existen numerosos organismos consultivos interestatales que revisan las políticas en temas específicos, por ejemplo, el Consejo Nacional de Recursos del Agua, el Consejo Consultivo para la Administración y Distribución Pública de Granos para la Alimentación y la Junta Consultiva sobre Minerales. Existen, además, otras instituciones establecidas al amparo del artículo 263 para informar las políticas sobre temas específicos: los Consejos Centrales de Salud, Autogobierno Local, Asistencia Social Familiar, Desarrollo del Transporte, Impuestos sobre las Ventas e Impuestos al Consumo, y de Investigación en Medicina Tradicional.

Además, de tiempo en tiempo, el gobierno instala también una comisión de finanzas que hace recomendaciones sobre la distribución de recursos del centro a los estados. Asimismo, está en vigencia una disposición para la creación de tribunales encargados de la resolución de las diferencias que surjan entre los estados por el uso compartido de los recursos fluviales.

Limitaciones de la estructura actual

Esta extensa red de organismos consultivos ha permitido a los estados entablar un diálogo con el centro y entre ellos mismos, además de coadyuvar a la reducción de las tensiones y al engrandecimiento de la dimensión cooperativa de la estructura federal. Aunque la contribución de estas instituciones no debe ser subestimada, es necesario atender ciertas preocupaciones para que las interacciones institucionalizadas alimenten un sentido de colaboración, más que de paternalismo, entre el centro y los estados.

En primer lugar, no obstante el buen diseño de las instituciones, la eficacia o ineficacia de su funcionamiento dependerá del contexto político más amplio en que operan y

que podría también afectarlas. Por ejemplo, el ISC fue creado en 1990, cuando el Partido del Congreso había perdido la votación, y su primera reunión fue en 1992. Una vez que el Partido del Congreso recuperó el poder, no se celebraron reuniones durante seis años; consecuentemente, el organismo se debilitó.

En segundo lugar, durante el periodo de reforma, surgieron nuevos centros de toma de decisiones y se redujo el papel de algunos de los cuerpos consultivos ya existentes. El NDC es un claro ejemplo. Hoy en día, se requiere la aprobación del NDC para concluir los planes quinquenales, pero, efectivamente, las prioridades de planificación son determinadas por la Comisión de Planificación, un organismo perteneciente al gobierno central.

En tercer lugar, aunque los organismos consultivos son foros donde pueden articularse las posiciones políticas de los diferentes partidos y, de hecho, en muchos casos así sucede, la disposición al diálogo no siempre está presente. Por consiguiente, el reto consiste en moldearlos de tal manera que se conviertan en auténticos mecanismos de cooperación.

Por último, aun cuando se han establecido mecanismos de cooperación y consulta, el centro conserva su fortaleza política y en casos extremos puede invocar una medida excepcional, conocida como "prerrogativa presidencial", que permite al gobierno central asumir todos los poderes de un gobierno estatal cuando se juzga que ese gobierno no desempeña sus funciones con apego a la Constitución.

Entre 1950 y 1967, la prerrogativa presidencial fue aplicada en 10 ocasiones. Entre 1967 y 1983, cuando el Partido del Congreso dejó de ser la fuerza dominante, esta disposición fue invocada 81 veces. En 1994, la Corte Suprema dictaminó que estas proclamaciones de emergencia no son inmunes a revisión judicial. A partir de entonces, la prerrogativa presidencial sólo se ha impuesto alrededor de 20 veces y las barreras políticas para adoptar esta medida han aumentado. Haciendo un balance, a pesar de las muchas instituciones de cooperación y de la independencia que le procuran a los estados, el centro sigue teniendo una poderosa influencia, aún más fortalecida por el control que ejerce sobre las importantes transferencias fiscales a los estados para esquemas auspiciados desde el centro.

Si bien es cierto que existen retos que el sistema de gobierno federal debe enfrentar, no puede negarse que muchos de los problemas polémicos se han resuelto exitosamente gracias a los arreglos institucionales existentes. Hay otro motivo para ser optimistas. Recientemente, el gobierno central reconoció la necesidad de hacer del Consejo Interestatal un mecanismo más eficaz para la discusión de las inquietudes económicas y sociales de primera importancia. En esta era de la política de coalición, se espera que haya más validaciones de este tipo, lo que ayudará a la India a alcanzar un federalismo verdaderamente cooperativo.



Dirigentes de partidos de las legislaturas nacional y estatal departen desenfadadamente después de haber quedado cubiertos de agua coloreada durante las celebraciones Holi, en marzo. El ministro en jefe nombrado del estado de Uttarkhand, B.C. Khanduri (derecha) sonríe mientras el líder de la oposición india, L.K. Advani, lo conduce hacia adelante.

El acomodo de las culturas está en sintonía con el espíritu de democracia liberal de la India

La diversidad extrema de la India hace imperativo el pluralismo

POR AKHTAR MAJEED

COMO LO DEMUESTRA LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL de la India, es posible respetar la diversidad cultural sin dañar el Estado-nación. En las sociedades multiculturales, multiétnicas y plurales, como la India y muchas otras, la justicia social, el progreso económico y la democracia política pueden ser alcanzados sólo dando cabida a los distintos intereses e identidades.

El sistema de derecho y justicia se legitima al no permitir que las necesidades de ninguno de los grupos eclipsen o descarten las necesidades de los demás. Por consiguiente, el pluralismo de la India combina las culturas con el espíritu de democracia liberal.

Un país tan extenso como un continente, con un área de 3.28 millones de kilómetros cuadrados y una cifra superior a 1 000 millones de habitantes, hacen que la población de la India sea la sociedad con mayor pluralidad del mundo: 22 lenguas nacionales y alrededor de 2 000 dialectos; 12 grupos étnicos y siete grupos religiosos fragmentados en un gran número de sectas, castas y subcastas, además de aproximadamente 60 subregiones socioculturales dispersas en siete regiones geográficas naturales. Un sistema de gobierno viable y exitoso debe reconocer estas identidades, respetarlas y darles cabida. Esto es exactamente lo que ha hecho la Constitución de la India y se ha convertido en la mejor garantía de una nación viable y vibrante.

En última instancia, no es sólo un asunto de mayorías o minorías en una sociedad plural; es asunto de justicia social y distributiva en una democracia liberal. Si la democracia no está dispuesta a prestar atención a las distintas identidades en una sociedad plural, no pasa de ser una democracia de mayorías que no favorece a las minorías. Dado que los procedimientos e instituciones mayoritarios pueden desfavorecer los derechos

SECCIÓN ESPECIAL
Unidad en la Diversidad
LA INDIA 2007



de las minorías, la Constitución de la India garantiza con disposiciones especiales la protección de los derechos de las minorías y equilibra los derechos de grupo y los derechos individuales.

Territorio e identidad étnica

Los artífices de la Constitución estaban profundamente conscientes de que la India es una sociedad plural, pero también les preocupaba la necesidad de unidad y consolidación. En el periodo subsiguiente a la división de la India en 1947, por la que se crearon Pakistán y la India, esas preocupaciones eran naturales. En ese contexto, se previó un modelo particular de gobernanza federal, que con el tiempo evolucionó hacia un federalismo de niveles múltiples como vía de satisfacción de las aspiraciones de los muchos grupos culturales. La diversidad socioeconómica del país hizo que la negociación dentro del federalismo cobrara importancia. Una vez descentralizados los procesos de toma de decisiones, el resultado fue la democracia de consenso.

Los artífices de la Constitución de la India intentaron que la extensión y la heterogeneidad mismas de los grandes estados originales desalentaran el surgimiento de identidades provincianas. Sin embargo, dejaron abierta la posibilidad de que los estados se reorganizaran en torno a criterios lingüísticos, que, con el tiempo, ha producido 28 estados y seis territorios de la Unión. Muchos países han tenido dificultades para mantener la identidad nacional ante las demandas de autonomía, incluso de secesión. Sin lugar a dudas, el éxito de que una India heterogénea se mantenga intacta se basa en la reorganización: ajustes a las fronteras estatales y creación de nuevos estados; ambos, prerrogativas del gobierno central. En las últimas décadas, conforme la India se ha vuelto menos centralizada, las políticas de reorganización de los estados también han cambiado. Los estados ya no se sienten eclipsados por el gobierno central, ni existe tampoco un sentimiento de discriminación sistemática contra los estados.

El Prof. Akhtar Majeed es director del Centro de Estudios Federales de la Universidad Hamdard en Nueva Delhi, India.



Una "intocable" se convierte en ministra en jefe del estado de Uttar Pradesh, al norte de la India. Mayawati Kumari, líderesa del Partido Bahujan Samaj, un partido de *dalits* o "intocables", tomó posesión del gobierno del estado después de la victoria de su partido en el mes de mayo.

El ex líder de la milicia Mujahid Dokubo-Asari intentó postularse como candidato a gobernador del estado de Ríos mientras permanecía en prisión acusado de traición.

El 14 de junio de 2007 fue liberado por el nuevo presidente de Nigeria, Umaru Yar'Adua, quien busca llevar la paz a la región del Delta nigeriano.

La diversidad también ha dado lugar a que los clanes tengan sus propias milicias



REUTERS/AUSTIN EKENE

El esquema federal de Nigeria desalienta los conflictos étnicos

POR ISAWA ELAIGWU

AVECES SE PIENSA QUE LA DIVERSIDAD VA EN detrimento de la construcción de una nación. Sin embargo, también puede conducir a una mayor avenencia en un Estado multinacional. Nigeria adoptó el federalismo como mecanismo de conciliación de la diversidad y de manejo del conflicto potencial.

La sociedad nigeriana es extraordinariamente heterogénea, con una población aproximada de 140 millones de habitantes —de acuerdo con el censo de 2006—, más de 400 grupos lingüísticos y alrededor de 300 grupos étnicos. Durante el Gobierno colonial británico —entre 1914 y 1960— el idioma común fue el inglés. Los aspectos más notables de la diversidad en Nigeria son la lengua, la identidad étnica, la religión, las divisiones entre mayoría y minoría y el regionalismo o identidad étnica por ubicación geográfica.

No es poco frecuente oír 10 lenguas diferentes en un radio de 20 kilómetros, como sucede en el estado de Plateau. La lengua es un indicador clave del grupo étnico. Con frecuencia, la identidad étnica coincide con el territorio habitado. A veces, las fronteras administrativas se traslanan con las regionales, que tienen un grupo étnico dominante, como los hausa-fulani en el norte, los

SECCIÓN ESPECIAL
Unidad en la Diversidad
LA INDIA 2007



yórubas en el oeste y los igbos en la región este. Sin embargo, en cada región hay también numerosos grupos minoritarios, con sus propias y específicas identidades.

En Nigeria conviven tres religiones fundamentales: la religión tradicional africana, el cristianismo y el islam. Mientras que el islam fue introducido a Nigeria por los árabes a lo largo de sus rutas comerciales por el Norte, el cristianismo llegó con los misioneros europeos desde el Sur.

El contacto entre los grupos fue prácticamente inexistente durante el Gobierno británico

Puesto que la diversidad de Nigeria ha sido motivo de preocupación desde el punto de vista administrativo, la naturaleza de la administración colonial que regionalizó Nigeria en 1939, implicaba que los grupos nigerianos coexistieran, pero con poco contacto entre sí. La Constitución Richards de 1946 reunió por primera vez a los líderes nigerianos en la Asamblea Legislativa (1947). Sin embargo, en 1951, mientras se cerraba gradualmente el paraguas colonial británico, los nacionalistas empezaron a competir para heredar el

poder político que dejaban los británicos y se retiraron a sus territorios étnicos y étnico regionales familiares para organizar la lucha. Así, entre 1951 y 1959, los grupos étnicos más importantes de varias regiones se movilizaron en contra de otras regiones. Finalmente, las sospechas y el miedo que existían entre los grupos nigerianos hicieron que en 1954 se adoptara el federalismo como medio para manejar el conflicto. Aun así, la autoridad colonial consideró necesario establecer la Comisión Willink para investigar los temores de los grupos étnicos minoritarios en las regiones y optó por disiparlos con la inclusión de una cláusula relativa a derechos humanos en la Constitución de la Independencia de 1960.

Isawa Elaigwu es profesor emérito de Ciencia Política en la Universidad de Jos, en Nigeria. Fue presidente y director general del Consejo Nacional de Relaciones Intergubernamentales en Abuja, Nigeria. Actualmente preside el Instituto de Gobernanza e Investigación Social de Jos y es autor de *The Politics of Federalism in Nigeria y Federalism: The Nigerian Experience*.

Pero varios políticos y grupos regionales seguían alarmados. El sur estaba temeroso de la tiranía de los grupos del norte que representaban 54 por ciento de la población. A su vez, el norte temía la "tiranía de destrezas" del sur, una región con un nivel de educación occidental superior y, en consecuencia, mejor capacitado para los empleos en los sectores gubernamental y empresarial que estaban surgiendo. Las sospechas y resentimientos influyeron significativamente en varios sucesos políticos —particularmente el levantamiento de los censos de 1962 y 1963, las elecciones federales de 1964 y, en la región occidental, las elecciones regionales de 1965— y en última instancia, condujeron al golpe militar de 1966 y a la fallida tentativa de secesión de la región oriental —la guerra de Biafra— entre 1967 y 1970.

Una federación carente de equilibrio

El gobierno del líder del golpe militar de 1966, el general Johnson Aguiyi-Ironsi, heredó los problemas en curso en una federación carente de equilibrio, donde las regiones eran más poderosas que el centro. Por consiguiente, optó por modificar la estructura de la federación y creó 12 estados en lugar de las cuatro regiones existentes en 1967. El número aumentó a 19 estados en 1976, a 21 en 1987, a 30 en 1991 y a 36 en 1996. La estructura federal modificada fue un medio del que se pudo valer el gobierno central para compartimentar las áreas en conflicto entre las regiones y reducir su intensidad. Pero, conforme fueron surgiendo los nuevos estados, las que hasta entonces habían sido minorías se convirtieron en las nuevas mayorías, con frecuencia más despiadadas que las anteriores. La identidad étnica y el regionalismo no desaparecieron con la creación de los estados, y era frecuente que los mismos problemas de siempre volvieran a aparecer, aunque con otra forma; por ejemplo, en el reclutamiento de funcionarios públicos o la distribución de recursos.

El problema de la lengua surgió con frecuencia. Durante la Segunda República —de 1979 a 1983—, la Cámara de Representantes consideró, como lo había hecho ya la Asamblea Constituyente de 1978-1979, que era conveniente conservar el inglés como lengua oficial. Sin embargo, aprobó además el uso del hausa, del igbo y del yoruba, medida que contaba con la clara oposición de los representantes de las minorías que la consideraban "esclavitud cultural". Esta polémica decayó cuando se adoptó el inglés como lengua oficial a nivel federal y estatal.

El surgimiento del conflicto religioso

La religión no había suscitado conflictos graves hasta finales de la década de 1970. En la Comisión de Redacción de la Constitución, entre 1976 y 1977, y más adelante, durante las sesiones de la Asamblea Constituyente de 1978 y 1979, el debate sobre la ley sharia provocó escisiones sectarias. Repentinamente, la religión ocupó un lugar preponderante en el discurso político. Los cristianos se opusieron al intento de los musulmanes de extender la sharia más allá del ámbito personal y hereditario y de establecer un tribunal de apelaciones federal basado en la ley sharia. Se llegó al acuerdo de que se instalarían tribunales tradicionales y sharia en los estados que así lo quisieran. A nivel federal, el Tribunal de Apelaciones debería contar con tres jueces versados en sharia y derecho tradicional además de jueces bajo el derecho consuetudinario. Este acuerdo habría sido más difícil en un sistema unitario.

Sin embargo, en 1986, la noticia de que Nigeria ingresaría a la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) desató otra crisis religiosa, en particular, entre cristianos y musulmanes. Aunque hubo palabras tranquilizadoras, no se dio marcha atrás. Entre 1980 y 2005, surgieron más de 45 conflictos religiosos violentos con pérdidas de vidas y bienes. El conflicto se

intensificó en particular en 2000, cuando el estado de Zamfara extendió la ley sharia al ámbito penal. Doce estados del norte adoptaron rápidamente la sharia. La violencia provocada por la introducción de la sharia en el estado de Kaduna desató matanzas recíprocas en la parte sudeste de Nigeria. El fuego iniciado por la sharia no se extendió a los demás estados gracias a la estructura federal de Nigeria y a la autonomía de sus unidades constitutivas.

La lucha por los recursos

Otro foco de conflicto es la distribución de los recursos. Mucho de lo recaudado por petróleo y gas, de los que Nigeria depende, proceden de un área donde predominan las minorías, el Delta del Níger, que incluye los estados de Delta, Edo, Akwa Ibom, Río Cross, Ríos y Bayelsa. Sintiéndose engañados y abandonados por años, estos estados acusaron al gobierno central de utilizar sus recursos en el desarrollo de otras áreas y amenazaron con tomar el control sobre ellos habían abandonado la Conferencia Nacional para la Reforma Política. En 2005 por la negativa de la conferencia a aceptar una fórmula de distribución de 25 por ciento de los ingresos procedentes del petróleo por derivación. El gobierno federal ha tratado de solucionar el problema del abandono con el establecimiento de la Comisión de Desarrollo del Delta del Níger, dedicada al desarrollo de esa área. Sin embargo, el plan maestro del ex presidente Olusegun Obasanjo fue recibido con escepticismo. Ahora, la administración de Yar'Adua y Jonathan intenta resolver el problema.

Un último caso que tiene su origen en la diversidad es el surgimiento de las milicias étnicas. Después de mayo de 1999, cuando los dictadores militares cedieron el poder a los civiles, el sentimiento subnacional que estaba latente estalló en violencia. El Congreso de los Pueblos O'dua, el Congreso de los Pueblos Aregua, el Congreso de los Pueblos Igbo, los Muchachos de Bakassi, el Movimiento para la Actualización del Estado Soberano de Biafra, el Congreso Juvenil de Ijaw y Egbesu eran grupos de milicias subnacionales que desafían violentemente al Estado. Conforme disminuía la eficacia de la fuerza policiaca de Nigeria para mantener la seguridad pública, creció la fuerza de los grupos de milicias subnacionales. Sus objetivos, tal como ellos los veían —y ciertamente nadie más— eran:

- la protección de su identidad, cultura y valores,
- la demanda de lo que ellos consideraban una adecuada distribución de los recursos,
- la respuesta agresiva a acciones consideradas injustas,
- la actuación como grupo vigilante para la protección de la vida y la propiedad, y
- la defensa de la tierra de sus ancestros contra los extraños.

En el Delta del Níger, algunos líderes formaron milicias como brazos armados de grupos políticos. Después de las elecciones de 2003, estos políticos perdieron el control sobre sus milicias. La violencia se extendió entre los jóvenes, que desafiaron el control del estado. El embrollo en el Delta del Níger continúa. Es de esperarse que con las nuevas medidas adoptadas por el presidente Yar'Adua este problema pueda ser resuelto.

El federalismo trata de establecer acuerdos de carácter legal y otras formas de conciliación de intereses diversos. En Nigeria, el esquema federal ha permitido a los líderes compartimentar los conflictos de identidad étnica y regionalismo reduciendo, aunque no poniendo fin a los conflictos; también ha hecho posible que los nigerianos enfrenten los conflictos religiosos y contengan el subnacionalismo que se manifiesta de manera agresiva. La diversidad puede enriquecer el proceso de construcción de la nación y, en tiempos difíciles, es una promesa de relaciones renovadas entre los grupos mientras el péndulo continúa oscilando entre el federalismo y el centralismo.

Alemán, francés, italiano, romanche. ¿Y ahora inglés?

Los cantones suizos son los que más sufren el multilingüismo del país

POR MALCOLM MACLAREN

EN LOS BILLETES DE FRANCOS SUIZOS APARECEN cuatro idiomas y el nombre latino del país —Helvética— aparece en sus monedas y timbres postales. Los cuatro idiomas —alemán, francés, italiano y romanche— están en los billetes de los francos suizos porque son los idiomas de la Confederación Suiza. La palabra *helvética* aparece sola en monedas y timbres postales como una concesión por cuestiones de espacio. Al tomar estas decisiones, la unidad de Suiza enfrenta el desafío de su diversidad subyacente. La respuesta oficial ha sido darle acomodo. En su momento, los distintos gobiernos han procurado alentar —y a veces— atenuar la diversidad. ¿Qué tan eficaz es el enfoque suizo? No es fácil mantener la armonía y promover el entendimiento y el intercambio entre diferentes comunidades lingüísticas, especialmente si al mismo tiempo se sostiene y se alienta el uso del italiano y el romanche, lenguas menos empleadas. El cantón de los Grisones, oficialmente trilingüe, con frecuencia ha sido descrito como una “Suiza en miniatura” y permite comprender mejor lo que ha logrado la política lingüística suiza. Suiza se ha definido por su diversidad, que ha determinado las políticas a lo largo de su historia, y se ha caracterizado por su empeño en superar las divisiones, la fragilidad y el conflicto interno. La diversidad motivó la elección de un sistema de gobierno federal en 1848 y explica la existencia de 26 cantones y alrededor de 2 728 municipios en un territorio con apenas algo más de 7 millones de habitantes y 40 000 kilómetros cuadrados. Suiza no es una nación en el sentido tradicional de identidad étnica porque no se construye a partir de una lengua, religión o cultura comunes. Es lo que los hablantes de alemán llaman una *Willensnation*, un país que se forma a partir del deseo de sus ciudadanos de convivir de manera

SECCIÓN ESPECIAL

Unidad
en la
Diversidad

LA INDIA 2007



pacífica, dentro de la diversidad. El reto de las instituciones políticas ha sido facilitar la coexistencia de las comunidades lingüísticas, o de otro tipo, y desarrollar una sociedad suiza para todos.

La lengua y la legislación

De acuerdo con el Censo Federal de 2000, la proporción de hablantes de las lenguas del país es: alemán, 72.5 por ciento, fundamentalmente en el norte y el centro del país; francés, 21 por ciento, en el oeste; italiano, 4.3 por ciento, en el sur y romanche, 0.6 por ciento en el cantón de los Grisones, al sudeste. El artículo 4 de la Constitución Federal establece como lenguas oficiales el alemán, el francés, el italiano y el romanche, y confirma que la diversidad lingüística y el deseo de convivencia son los fundamentos políticos y conceptuales de la nación. En particular, el romanche no debe ser considerado una reliquia, sino una lengua viva, en plena salud, como el alemán, el francés y el italiano; un asunto de interés y un prerequisito para la armonía lingüística. La Constitución, sin embargo, hace una concesión por limitaciones de carácter práctico: mientras que los hablantes de romanche deben tener la posibilidad de comunicarse con la administración federal en su idioma, no toda la legislación federal debe ser traducida al romanche.

El multilingüismo suizo queda garantizado por el derecho de los individuos a la libertad de lengua (artículo 18) y la protección de la integridad y homogeneidad de las comunidades lingüísticas (artículo 70). Estos principios potencialmente contradictorios se ponen en práctica a través de la estructura federal de la nación. De acuerdo con la jurisprudencia suiza y la doctrina jurídica, el principio de “libertad de lengua” significa el derecho a usar cualquiera de los idiomas oficiales para la comunicación de los particulares con el Estado, y entre ellos mismos.

Sin embargo, la protección de este derecho constitucional está condicionada por el principio territorial, que permite que la libertad de lengua pueda ser limitada para preservar la conformación tradicional, las fronteras y la homogeneidad de los territorios lingüísticos. Al asegurar que las comunidades



©ISTOCKPHOTO.COM/GABRIELA SCHAFELBERGER

Malcolm McLaren es investigador miembro del Instituto de Derecho Internacional y Derecho Constitucional Comparado de la Universidad de Zurich, Suiza.

lingüísticas tengan el espacio necesario, el principio territorial reconoce que un individuo sólo puede verse a si mismo como miembro de una comunidad lingüística.

Por su propio bien, los territorios lingüísticos no están protegidos. Más bien, esta determinación se da a nivel cantonal. Aunque el gobierno federal debe tomar ciertas medidas en favor del italiano y del romanche, así como de la armonía lingüística en general, su papel es secundario y de apoyo a los cantones. La lengua, lo mismo que la cultura y la educación, es asunto de los cantones. Los cantones tienen una discrecionalidad considerable para la designación de las lenguas tanto de la administración como de las escuelas cantonales y en la determinación de la normatividad para el uso de la lengua. Cargan con la responsabilidad primordial de llevar a cabo y, en caso necesario, reconciliar los compromisos relativos a los derechos y territorios lingüísticos.

Los territorios lingüísticos frente al multilingüismo

La política suiza en materia de lengua ha obedecido al deseo de los ciudadanos de vivir pacíficamente en comunidad. Sin embargo, las tensiones entre las comunidades lingüísticas persisten y las lenguas minoritarias continúan amenazadas:

- **Multilingüismo federal, monolingüismo y bilingüismo cantonales.** A nivel federal, el Gobierno suizo tiene cuatro idiomas. A nivel cantonal, los gobiernos funcionan con menos lenguas. La mayor parte de los cantones tiene sólo un idioma oficial. Los cantones oficialmente bilingües son Berna (mayoría de habla alemana; minoría de habla francesa), Friburgo (mayoría de habla francesa; minoría de habla alemana) y Valais (mayoría francesa; minoría alemana). El único cantón oficialmente trilingüe es el de los Grisones (mayoría de habla alemana; minorías de habla romanche e italiana).
- **La lengua está vinculada al territorio.** La intención de hacer realidad simultáneamente la “libertad de lengua” y el principio territorial ha desatado frecuentes polémicas jurídicas. El artículo 70 de la Constitución, que debería brindar protección a las minorías lingüísticas, en ocasiones ha sido empleado por las autoridades cantonales y municipales para requerir que los niños asistan a escuelas públicas donde la enseñanza se imparte en la lengua de la mayoría. Con frecuencia, se recurre a la Corte Suprema federal para reconciliar estos dos principios constitucionales en las áreas del país donde distintas comunidades lingüísticas están completamente mezcladas.
- **La creación de nuevos cantones.** En Suiza, una de las formas de “resolver” un conflicto interno relacionado con la lengua es la creación de nuevos cantones. En 1978, el cantón de Jura (su lengua oficial es el francés) se separó de Berna (cuyas lenguas oficiales son el alemán y el francés) tras un prolongado proceso de negociaciones complejas y votaciones populares a todos los niveles. Pero el estatus de los distritos francófonos de Berna todavía no se resuelve. El cantón les concedió recientemente una autonomía limitada y algunos grupos del cantón de Jura quieren que esos distritos le sean anexados.
- **Las ventajas del multilingüismo.** Para Suiza ha sido particularmente difícil en los últimos tiempos mantener un diálogo productivo entre las comunidades lingüísticas y otras comunidades culturales y utilizar a su favor el gran potencial de su heterogeneidad. Esta imperante inhabilidad se ha manifestado en un severo desacuerdo entre los francófonos y otras áreas sobre las iniciativas para abrir a Suiza a un mundo más amplio.
- **Lenguas “no oficiales”.** Suiza se encuentra frente a dos nuevos retos lingüísticos. El primero es que una décima parte de la

población, principalmente los residentes extranjeros y los trabajadores extranjeros temporales, hablan idiomas no oficiales; el grupo más grande de ellos habla bosnio, serbio o croata. El segundo es la avalancha del inglés que representa un desafío para los diseñadores de políticas. Dado que el inglés se está convirtiendo en lengua franca a nivel global y que la mayoría de los suizos lo hablan con mayor fluidez que las otras lenguas nacionales, existen opiniones a favor de que se adopte como idioma común en Suiza.

El gobierno en un cantón trilingüe

La experiencia del cantón trilingüe de los Grisones nos demuestra que lenguas distintas pueden ser causa tanto de dificultades como de enriquecimiento. Las lenguas oficiales de los Grisones son el alemán, el romanche y el italiano. Sin embargo, se habla poco romanche tanto en los Grisones como en otras partes de Suiza. Entre los habitantes suizos de los Grisones 73.5 por ciento habla alemán, 16.9 por ciento romanche y 8.4 por ciento italiano. Hay menos de 27 000 hablantes de romanche y este idioma se emplea muy poco en asuntos administrativos o ante los tribunales.

El artículo 3 de la Constitución de los Grisones busca reconciliar la variedad de lenguas con los territorios lingüísticos y preservar la armonía lingüística en el diseño de políticas. Establece que el cantón y los municipios deben tomar las medidas necesarias para preservar y promover el romanche y el italiano e impulsar el entendimiento y el intercambio entre las comunidades lingüísticas. Los municipios y comunas deben determinar junto con el cantón los idiomas que serán empleados en la administración y las escuelas.

Durante más de 25 años, el gobierno cantonal buscó la aprobación de una ley relativa a los idiomas para implementar el artículo 13. Los ciudadanos de los Grisones finalmente aprobaron la ley en junio de 2007, después de un acalorado debate. La ley establece límites mínimos porcentuales de hablantes nativos para denominar un municipio oficialmente monolingüe o bilingüe. Cada lengua debe ser una de las lenguas oficiales. La ley da preferencia a los hablantes de lenguas minoritarias en la contratación para la administración cantonal y prevé como norma que la lengua que se use en los procesos ante los tribunales sea la del demandado. La ley encontró una férrea oposición de los hablantes de alemán en los Grisones, que se sintieron en desventaja.

El futuro del modelo suizo

La ley sobre la lengua de los Grisones ha sido celebrada por algunos lingüistas y expertos en derecho como “un modelo para toda Europa”. Pero no todos coinciden. Desde luego que un Estado con una población culturalmente diversa sólo permanecerá unido si sus comunidades lo ven como propio. Si bien Suiza ha sabido sobrevivir, no ha crecido en convivencia como lo deseaban los fundadores. La previsión de cantones poderosos y homogéneos, por ejemplo, quizás haya reducido el conflicto en la nación pero no ha promovido la integración.

La experiencia suiza con respecto a la diversidad también sugiere que la capacidad de una Constitución para evitar el conflicto y promover el entendimiento y el intercambio entre las comunidades lingüísticas es limitada. Suiza sigue siendo menos multilingüe que pluralmente monolingüe. El multilingüismo no puede ser impuesto desde fuera; debe alimentarse del deseo colectivo de la sociedad misma.

La Constitución etíope protege la diversidad

Pero el derecho de secesión demuestra ser un problema espinoso en las fronteras

POR MEHARI TADDELE MARU

ETIOPÍA, UN PAÍS MULTIÉTNICO, HA PERMANECIDO milagrosamente intacto a pesar de 30 años vertiginosos en que pasó de la monarquía al comunismo y luego, a una transición hacia la democracia al tiempo que padecía muchas sequías, hambrunas y una opresiva pobreza.

Su fortaleza y su capacidad de perdurar parecen residir en la diversidad del país. Tiene más de 85 comunidades étnicas con diferentes lenguas o dialectos. Es el segundo país más poblado del Subsahara Africano, después de Nigeria. Etiopía alberga también una diversidad religiosa. El cristianismo y el islam son las religiones mayoritarias y también tienen cabida el judaísmo y otras religiones. Para gobernar esta nación de 78 millones de habitantes, una de las más diversas y propensas al conflicto del mundo, el gobierno estableció el “federalismo étnico” que fue consagrado en la Constitución en 1995. Etiopía concede gran prioridad a los temas relacionados con sus grupos étnicos, una de las facetas más convincentes del modelo de federalismo del país.

Desde el siglo IV d.C. hasta 1974, Etiopía fue gobernada bajo varias formas de monarquía cristiana. El último emperador, Haile Selassie, fue destituido en 1974 por un grupo militar marxista leninista llamado DERG, dirigido por Mengistu Haile Mariam. Su grupo estableció un Estado comunista con un partido único. Este régimen fue derrocado en 1991 por una coalición de movimientos rebeldes, la gran mayoría de base étnica, el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo de Etiopía (EPRDF).

La Constitución reconoce a las comunidades

La Constitución que entró en vigor en 1995 estableció una federación formada por nueve estados regionales etnolingüísticos y

SECCIÓN ESPECIAL

Unidad en la Diversidad

LA INDIA 2007



- la población,
- la diversidad étnica (multiétnica u homogénea),
- la diversidad religiosa (que coincide con otros factores),
- la forma de vida (sedentaria o nómada) y
- el entorno rural o urbano

Los estados regionales de Tigray, Afar, Amhara, Oromia y Somali deben su nombre a las comunidades originarias dominantes. Estos estados tienen una etnia y lenguaje autóctonos dominantes. Los demás estados —las Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur, Gambela, Benishangul-Gumaz, y Harari— son estados regionales multiétnicos sin una comunidad étnica dominante.

De la misma manera que la Constitución federal ha conferido



Una mujer etíope llega a su sinagoga en Addis Abeba al principiar el Rosh Hashana, Año Nuevo judío, en el mes de septiembre.

REUTERS/RADU SIGHETI

15

OCTUBRE | NOVIEMBRE 2007

derechos ilimitados para la autodeterminación de las comunidades étnico-culturales, se espera que los estados regionales concedan un estatus administrativo especial a las comunidades minoritarias étnico-culturales —como ya lo han hecho algunos— mediante la creación de zonas especiales llamadas *zonas liyu*, o distritos especiales conocidos como *liyu woreda*.

El objetivo de este acuerdo federal es promover la “unidad en la diversidad” con la garantía de la preservación de las características culturales, lingüísticas y religiosas distintivas de las comunidades etnolingüísticas, así como de sus diferentes estilos de vida. Por consiguiente, en el sistema federal etíope, la diversidad de identidades no sólo es tolerada sino que está protegida por la Constitución y la expresión pública de estas identidades diversas es promovida desde el punto de vista político.

El arbitraje de la Cámara alta

Otra manifestación institucional de la expresión “unidad en la diversidad” es la Cámara de la Federación. En la mayoría de las federaciones, la Cámara alta tiene un número de representantes igual por unidad constitutiva o proporcional a su población. La Cámara de la Federación, sin embargo, está compuesta por un representante de cada grupo étnico más un representante adicional por cada millón de personas de ese grupo.

Esta fórmula significa que, por ejemplo, la región del sur que es étnicamente muy diversa tiene un bloque de votación mayor que regiones más pobladas pero relativamente homogéneas como Oromia y Amhara. En todos los casos, los representantes son nombrados por las legislaturas estatales o por sufragio universal directo organizado en cada estado. Las funciones de la Cámara no se enfocan tanto en las áreas legislativas en general sino de manera más específica, en la solución de los conflictos entre regiones en su calidad de árbitro final de la Constitución y en la determinación de la fórmula de distribución de los ingresos.

Las siguientes ciudades y regiones, que albergan a diversos grupos con distintas identidades, son buenos ejemplos tanto de la diversidad como de la unidad de Etiopía.

Las tensiones religiosas invaden el estado de Somali

En el estado regional de Somali coinciden tres identidades y se desarrolla un movimiento secesionista. Alrededor de 96 por ciento de la población del estado regional de Somali es somalí y más o menos la misma proporción es musulmana, mientras que 85 por ciento de la población es nómada. En la cultura de la vida nómada, la portación de armas es un derecho inalienable. Todas estas características son compartidas por la población de Somalia, un país que tiene una frontera de 1 600 kilómetros con Etiopía. Las áreas fronterizas han sido durante mucho tiempo terreno de varios movimientos de secesión etíopes y un paraíso seguro para los grupos armados separatistas que luchan en el país.

Las identidades de los grupos étnicos se entrecruzan a lo largo de las fronteras de Etiopía con otros países, incluyendo Somalia. En efecto, movimientos como el Frente de Liberación de Somalia Occidental, rebautizado como el Frente Nacional de

Liberación de Ogaden, son principalmente movimientos casi étnicos y casi religiosos, mezclados con lazos étnicos a Somalia. Los efectos indirectos de este tipo de movimientos que buscan asentarse en Etiopía y los países vecinos, le plantean a Etiopía una pregunta difícil: ¿Cómo se puede determinar si un movimiento en particular es de un grupo étnico etíope legítimo que presiona usando su derecho a la secesión o si se trata de un grupo de intrusos extranjeros, cuando ambos comparten lengua, identidad étnica y políticas? Algunos etíopes a lo largo de la frontera también temen que el radicalismo religioso de Somalia pueda cruzar hacia Etiopía. En tiempos recientes, se han presentado tensiones y brotes de violencia en varias partes de Etiopía entre cristianos ortodoxos y musulmanes, hasta ahora conocidos por su coexistencia, en general, pacífica y el mutuo respeto que se tienen.

Un organismo de las Naciones Unidas reconoce una ciudad antigua

En julio de 2007, la ciudad de Harar, nombrada por la UNESCO patrimonio mundial, celebró su 1 000 aniversario. Resguardada por sus murallas medievales, la antigua ciudad ha sido un centro importante de la cultura islámica y del comercio desde el siglo XIII. Sede de más de 100 mezquitas, algunas de ellas más antiguas que las de Arabia Saudita, Harar es generalmente considerada la cuarta ciudad más sagrada del islam.

Aun cuando los oromo y los amharas, que no son grupos autóctonos, son mayoría, quedó establecido que el estado de Harari tendría principalmente una administración territorial de los harari y para los harari. Por consiguiente, dentro del estado regional, el poder está dividido entre las comunidades etnolingüísticas harari y oromo. Comparado con estados regionales como Oromia, que tiene una población de 27.3 millones, y con Amhara, de 19.6 millones, Harari, con 131 000 residentes, normalmente sería considerado demasiado pequeño para disfrutar de los privilegios de un estado regional. No obstante, el lugar especial que ocupa Harari en la

historia de Etiopía como centro de la fe islámica y su diversidad cultural y religiosa justificaron este estatus.

La ciudad capital atrajo a la población del área rural

Las dos ciudades más grandes de Etiopía son oasis urbanos en un país abrumadoramente rural y crisol de culturas entre los estados y regiones establecidos con base en las etnias. Con una población que, sumada, asciende a casi 3.4 millones, Dire Dawa y Addis Abeba son dos ciudades-estado regionales con régimen autónomo y una enorme diversidad. Estas ciudades son excepcionales en Etiopía cuya población rural llega a casi 85 por ciento. Integrantes de prácticamente todas las comunidades etnolingüísticas de Etiopía viven en estas dos ciudades y, por este motivo, las ciudades responden ante el gobierno federal y no ante un grupo etnolingüístico específico. Aun cuando la mayoría numérica en Dire Dawa es oromo, el amharic es la lengua oficial de la administración de la ciudad. Adicionalmente, aun



Jóvenes del pueblo Hamer, una de las 85 comunidades étnicas de Etiopía, observan una ceremonia del salto del toro en el Valle del Bajo Omo.

La federalización goza de popularidad en el norte pero el sur se resiste a aceptarla

Italia emprende el camino largo hacia el federalismo

POR FRANCESCO PALERMO Y JENS WOELK

DURANTE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS, ITALIA HA seguido un proceso de federalización. Las demoras han conducido a un marco constitucional federal en torno a una cultura políticamente centralista. Al mismo tiempo, las ricas regiones del norte demandan más autonomía y a las regiones del sur, más pobres, les preocupa que con una mayor federalización se amplíe más la brecha económica entre las dos partes del país.

Desde la unificación de Italia en 1871 hasta 1948, el país tuvo un gobierno unitario. A partir de la Constitución republicana de 1948, se llevó a cabo un experimento de regionalización innovador, aunque débil.

Después de la Segunda Guerra Mundial, no todas las regiones italianas recibieron el mismo trato. Desde el principio, el regionalismo italiano se caracterizó por su diseño asimétrico, así fue considerado en el derecho constitucional y en términos de la implementación de las facultades que les fueron transferidas a las regiones. No obstante las disposiciones constitucionales de un diseño regional estándar para todo el país, sólo quedaron establecidas cinco regiones especiales o autónomas. Las cinco estaban en la periferia: tres de ellas en la región alpina, al norte, con grupos minoritarios muy antiguos: Valle de Aosta, Trentino Sur del Tirol, Friuli-Venecia Julia y las dos islas principales: Sicilia y Cerdeña. Italia debía cumplir con las responsabilidades internacionales impuestas por el tratado de paz con las potencias aliadas al término de la Segunda Guerra Mundial y temía una posible secesión de estas áreas periféricas. Cada una de las cinco regiones tiene un estatuto propio que, en esencia, es una ley fundamental de plena fuerza constitucional.

SECCIÓN ESPECIAL
Unidad en la Diversidad
LA INDIA 2007



17

Federaciones

OCTUBRE | NOVIEMBRE 2007

En Italia, el norte de Roma es el punto de referencia para la división del país en regiones norte y sur. Las diferencias entre ambas regiones hicieron que surgiera un movimiento a favor del federalismo que es más fuerte en el norte.

La tercera vía

Como un ejercicio innovador, la regionalización de todo el país preparó el esquema de una "tercera vía" entre un sistema federal y el unitario para evitar una asimetría demasiado grande entre estas áreas y el resto del territorio. Sin embargo, este diseño regional de doble pista, establecido por la Constitución de 1948, no llegó a desarrollarse por completo hasta la década de 1970. En 1972, se les transfirieron a las regiones ordinarias poderes legislativos. Ocho de estas 15 regiones ordinarias están en el norte: Piamonte, Emilia-Romaña, Liguria, Lombardía, Marche, Toscana, el Véneto y Umbría. Dos quedan entre el norte y el sur: el Lacio y los Abruzos. Las otras cinco están en el sur: la Pulla, Basilicata, Calabria, la Campania y Molise. Desde el principio de la década de 1970, un acrecentamiento permanente de las facultades regionales fue cerrando gradualmente la brecha entre las regiones ordinarias y las especiales, como fueron llamadas. El camino no ha sido sencillo

ni coherente, influenciado por prioridades políticas fluctuantes y la Corte Constitucional. Como aún no existe la garantía constitucional de la representación de los intereses regionales a nivel central, la extensión del federalismo significó en esencia el cuestionamiento de las leyes nacionales en la Corte Constitucional. Estos conflictos y las resoluciones de la Corte Constitucional enfatizando la cooperación y la consulta, desembocaron en la gradual atribución de facultades al nivel regional y en un sistema que podría ser descrito como regionalismo cooperativo.

Una serie de reformas importantes a la administración pública y al sistema local de gobierno autónomo fue adoptada entre finales de la década de 1980 y finales de la de 1990. Estas reformas alentaron a las regiones más activas a emprender el desarrollo de su potencial de autogobierno. Las demandas políticas de mayor autogobierno se convirtieron en una prioridad absoluta para las ricas e industrializadas regiones del norte,

Francesco Palermo es director del Instituto de Estudios sobre Federalismo y Regionalismo de la Academia Europea de Bolzano y profesor asociado de Derecho Constitucional Comparado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Verona en Italia.

Jens Woelk es investigador en jefe del Instituto de Estudios sobre Federalismo y Regionalismo de la Academia Europea de Bolzano y profesor investigador de Derecho Constitucional Comparado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Trento en Italia.

demandas que también tuvieron eco en el gobierno en Roma. Al principio, la transferencia de poderes fue vista primordialmente como un medio para reducir los gastos del gobierno nacional. Las presiones de un partido político federalista, y en ocasiones secesionista, la Liga del Norte, hizo de la reforma federal un tema político que requería reformar la Constitución.

Pasos hacia el federalismo

En 1999 y 2001, se aprobaron dos enmiendas constitucionales que aumentaron considerablemente las facultades de las regiones de régimen ordinario. La primera reforma introdujo la elección de los presidentes regionales mediante el voto directo. También fortaleció la autonomía constitucional de las regiones y ahora, la legislación fundamental regional es promulgada por las propias regiones ordinarias mediante un procedimiento especial. La segunda enmienda (2001) reformó completamente las disposiciones constitucionales relativas a las relaciones entre el gobierno nacional y las regiones, en consonancia con los fallos de la Corte Constitucional.

La reforma declara la igualdad de todas las unidades constitutivas de la república: el gobierno nacional, las regiones, las provincias y los municipios. Si bien esto no suena familiar en un sistema federal, sí expresa el concepto de esferas de funciones en lugar de niveles jerárquicos de gobierno. La asimetría de doble pista —que incluye a las regiones ordinarias y a las autónomas— queda confirmada, pero ahora es posible hacer una diferenciación mayor a petición de una de las regiones ordinarias. Lo más importante es que la reforma cambia de manera drástica la distribución de las facultades legislativas y administrativas entre el gobierno nacional y las regiones.

La Constitución enumera todas las facultades legislativas del gobierno nacional así como los campos de legislación concurrente en el artículo 117. Ahora, los poderes residuales descansan en las regiones. Las facultades administrativas dejan de estar relacionadas con las legislativas y en vez de ello, son distribuidas con flexibilidad bajo el artículo 118. La nueva disposición dentro del campo del federalismo fiscal permite una autonomía financiera parcial de las entidades subnacionales en el artículo 119. Del mismo modo, todas las regiones deben establecer un organismo consultivo para la representación de las autoridades locales dentro de sus territorios.

Hasta principios de la década de 1990, existió un pacto no escrito entre el norte y el sur que le permitió a Italia devaluar la lira como una medida para mantener su equilibrio competitivo con otros países europeos. Por su parte, el sur, económicamente deprimido y dependiente, empleó el gasto público como medio para estimular el consumo. Luego vinieron las presiones para reducir la deuda pública y el gasto público total con el objetivo de que Italia pudiera unirse a la Unión Monetaria Europea. El colapso del pacto entre el norte y el sur debilitó el equilibrio entre las regiones del norte y del sur en relación al gasto regional y la política hacendaria. Los escándalos de corrupción a principios de la década de 1990 condujeron al fin del viejo orden con la disolución del Partido Demócrata Cristiano y del Partido Socialista. Este colapso del viejo orden político ayudó a intensificar el ritmo de estos cambios y una crisis presupuestaria hizo aún más urgente la introducción de una serie de reformas estructurales de primera importancia.

Una implementación lenta

A seis años de haber sido aprobadas las enmiendas constitucionales, la reforma está lejos de completarse.

Aunque algunas enmiendas entraron en vigor inmediatamente, como la nueva distribución de las facultades legislativas, se encontró que las nuevas listas estaban incompletas y contenían muchos traslapes, con lo que aumentó significativamente el número de controversias. La Corte Constitucional se vio en la necesidad de enfrentar la tarea fundamental de redefinir las competencias. Con frecuencia, esto justificó, primero, que se ampliara el papel del gobierno nacional mediante la adjudicación de la jurisdicción en temas transversales en lugar de hacerlo en materias jurisdiccionales más limitadas y, en segundo lugar, la interpretación del gobierno nacional como guardián del interés nacional.

Un segundo grupo de disposiciones de reforma exigieron una legislación más detallada, particularmente en el terreno del federalismo fiscal. Desafortunadamente, el gobierno de coalición de centro derecha encabezado por el primer ministro Silvio Berlusconi, electo inmediatamente después de su aprobación, no mostró ningún interés en implementar la reforma heredada del gobierno anterior. Por consiguiente, sólo fueron adoptados dos estatutos de implementación, en 2003 y 2005, y el problema de las relaciones financieras todavía está por resolverse.

Además, el gobierno de Berlusconi —incluyendo la Liga del Norte, el ala de derecha que buscaba resultados más radicales— presentó su propia contrarreforma, de mayor alcance constitucional. Esta propuesta, que afectaba 53 artículos de la Constitución fue adoptada finalmente por la mayoría de la coalición de centro derecha del Parlamento en noviembre de 2005. Sin embargo, su entrada en vigor fue evitada con 61 por ciento de los votos en contra en el referendo de junio de 2006. Este referendo se llevó a cabo justo después de que el gobierno de Berlusconi perdiera las elecciones generales. El nuevo gobierno del primer ministro Romano Prodi asumió desde entonces la iniciativa e intenta completar la implementación de la reforma de 2001.

Sin embargo, ni siquiera las regiones fueron lo suficientemente diligentes para capitalizar las nuevas oportunidades de reforma, y el proceso de aprobación de nuevas leyes fundamentales ha sido muy lento.

Los defectos del sistema

En este momento, no es probable que haya ninguna otra reforma constitucional. El siguiente paso en el proceso de federalización de Italia quizás sean la implementación de disposiciones en materia de federalismo fiscal y algunos cambios en las competencias. Por ejemplo, existe un acuerdo amplio de que la energía debe ser una competencia nacional, y no compartida.

Por el momento, Italia bien puede ser descrita como un sistema federal asimétrico de traspaso de competencias que se encuentra en proceso de realización. El término "asimétrico" indica que hay dos tipos de regiones y que la implementación del federalismo difiere de una región a otra; "de traspaso de competencias" es apropiado porque las facultades han sido transferidas del gobierno nacional a las regiones, y "que se encuentra en proceso de realización" porque aun después de la reforma de 2001, el término 'federal' o 'federalismo' no aparece en la Constitución. El federalismo llegará a Italia paso a paso, empezando con la aprobación de una nueva ley fundamental para cada región y con cada región aprovechando al máximo las oportunidades de avanzar en la reforma. No hay duda de que el marco constitucional de Italia permite una gobernanza de naturaleza federal. Ahora les corresponde a los políticos asumir sus responsabilidades. ☺

El Jefe del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero (derecha) apoya la campaña para la presidencia de la región de Cataluña de José Montilla en octubre de 2006. Montilla resultó electo.

Las Comunidades Autónomas y los municipios asumen mayores responsabilidades



REUTERS/GUSTAU NACARINO

Las regiones españolas ganan poder

POR ROBERT AGRANOFF

EN ESPAÑA, LA CONTIENDA ENTRE EL GOBIERNO central y los 17 gobiernos regionales puede ser inestable. El debate alcanzó un punto álgido a mediados de 2007 con relación a las demandas de mayor autonomía de los vascos cuando el líder de la oposición Mariano Rajoy, del Partido Popular, acusó al presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, de haber negociado con los terroristas vascos de ETA a espaldas del pueblo español y de haber "jugueteado con la estructura del Estado como un niño con un mecano". Sin embargo, de acuerdo con las encuestas de opinión popular de agosto de 2007, la popularidad de Zapatero de hecho subió a raíz de que ETA dio marcha atrás al cese al fuego el 6 de junio.

Ningún país ha transitado hacia un sistema intergubernamental tan rápidamente como España en décadas recientes. Poco después del fallecimiento del dictador español Francisco Franco en 1975, se restauró la democracia y se adoptó un sistema político federal en prácticamente todo, excepto en el nombre, que llevó la autonomía a los gobiernos regionales y locales, con competencias divididas entre la autoridad central y los 17 gobiernos regionales, que en España se llaman "Comunidades Autónomas". La división jurisdiccional ha evolucionado mediante leyes marco, el Tribunal Constitucional y las relaciones intergubernamentales cotidianas.

Líderes subnacionales con ambición han procurado principalmente una mayor descentralización y la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y niveles locales. Además de sus 17 Comunidades Autónomas, en 2005 España tenía 50 provincias supra municipales (7 fusionadas con Comunidades Autónomas), 81 comarcas, 8 107 ciudades o entidades municipales, 909 consorcios (sociedades verticales entre municipios, provincias, Comunidades Autónomas y el Estado),

988 servicios intermunicipales y alrededor de 3 700 unidades submunicipales y corporaciones gubernamentales. Muchos organismos conjuntos constituidos por representantes del gobierno central y organismos de las Comunidades Autónomas se han desarrollado a partir de la transferencia de competencias y la programación concurrente. El ingreso de España a la Unión Europea en 1986 afectó las políticas en áreas tales como uso de la tierra, disposición de desechos sólidos, gestión de la zona costera, empleo e inmigración.

Cómo interactúan los gobiernos

En España, las relaciones intergubernamentales, o RIG, se llevan a cabo en tres niveles:

- **Las RIG macro** incluyen las interacciones políticas entre dirigentes regionales y nacionales, así como los temas de gran importancia relativos a la delimitación del territorio o la currencia de competencias.
- **Las RIG meso** son los contactos rutinarios menos visibles, pero importantes, entre funcionarios; la negociación de subsidios y contratos; el establecimiento de asociaciones gubernamentales, etc.
- **Las RIG micro** son el nivel operativo que no está al alcance de la vista pública en el que se negocian los proyectos, se cumplen y se hacer cumplir las normas y estándares, se gestionan los contratos, se zonifica la tierra, se expediten los permisos de construcción.

Las RIG macro. Esta forma de interacción incluye los temas de conflicto regional que generalmente involucran la identidad, las facultades o el financiamiento y que atraen la atención en el extranjero. Además, los partidos regionales a menudo negocian acuerdos en el Parlamento central para la formación de gobiernos de coalición. Los conflictos políticos siempre llaman la atención, y estas contiendas son significativas y definen las RIG, hasta cierto punto. Pero asimismo entran en juego asuntos de política territorial.

El Parlamento aprobó en Madrid leyes marco que también animan la dinámica de las RIG. La mayor parte de las facultades no están claramente compartimentadas sino que impactan a dos o más órdenes. Un estudio de alrededor de 74 políticas tanto internas como exteriores, no relacionadas con la defensa, indicó que 17 de ellas

SECCIÓN ESPECIAL
Unidad en la Diversidad
LA INDIA 2007



Robert Agranoff es catedrático emérito de la Facultad de Asuntos Públicos y del Medio Ambiente de la Universidad de Indiana-Bloomington y profesor del *Instituto Universitario Ortega y Gasset* de Madrid. Está terminando un libro sobre las relaciones intergubernamentales en España.

implicaban exclusivamente a la jurisdicción central y 19 exclusivamente a la autoridad de la comunidad autónoma; las 38 restantes eran de naturaleza mixta. En este último grupo se encuentran las políticas más importantes, como educación, salud, asistencia social, apoyo a los ingresos, desarrollo económico y comercial, transporte, gobierno local y gestión del medio ambiente. La gestión de los sistemas de educación y salud se hace de manera conjunta entre Madrid y las Comunidades Autónomas. El gobierno local opera bajo leyes aplicables en todo el país que tienen consecuencias en las elecciones, la financiación y la organización y los servicios básicos.

RIG meso. Los amplios acuerdos entrelazados de España —leyes marco centrales que se complementan con legislación y normatividad adicionales en las Comunidades— indican que ambos órdenes de gobierno tienen un gran interés en el proceso de implementación en muchas áreas. El sistema español de gobierno parlamentario y de gabinete hace posible que gran parte de esta actividad se lleve a cabo en las ramas ejecutivas por administradores y que los contactos con sus contrapartes sean muy amplios. El contacto a nivel de política de ministros y jefes de gobierno en España es menor que en federaciones parlamentarias como Australia, Canadá y la India. Sin embargo, recientemente fue constituida una Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas que se reúne dos veces al año con el Jefe del Gobierno español. Estas reuniones están enfocadas en el diseño de políticas de amplio espectro, dejando los otros temas a cargo de los contactos bilaterales, principalmente.

Los temas en torno al diseño de las políticas también son importantes generadores de RIG en el nivel meso. Por ejemplo, Madrid sólo regula a grandes rasgos la planificación urbana y la zonificación. Cada comunidad autónoma tiene sus propias leyes relativas a desarrollo urbano, permisos, construcción y reglamentaciones. Cada municipio debe presentar y actualizar un plan de desarrollo a 10 años aprobado por la Comunidad Autónoma y que incluya las excepciones permitidas. Los mismos procesos de planificación y operación son aplicables a los asuntos locales de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a proveer infraestructura, asistencia social, nivel de ingreso, servicios de salud y educación. En todas estas áreas, muchos de los asuntos intergubernamentales de nivel medio eran atendidos anteriormente entre Madrid y las Comunidades Autónomas y ahora incumben a las Comunidades Autónomas y a los gobiernos locales.

El resultado es que casi toda la “acción” en varias de estas áreas está centrada en las capitales de las Comunidades Autónomas. Los alcaldes y sus concejales negocian con los departamentos regionales sobre materias tales como la financiación y la interpretación, revisión y aprobación de las políticas. Asimismo, la principal organización de interés público para las unidades gubernamentales, la Federación Española de Municipios y Provincias, se basa más bien en el cabildeo de los afiliados a nivel de Comunidades Autónomas y en la defensa a nivel de Comunidades Autónomas de las asociaciones no afiliadas en el País Vasco y en Cataluña.

Las RIG micro. Este nivel, que no está a la vista del público, incluye las negociaciones de los proyectos, hacer valer los estándares y la gestión de contratos. Varios municipios españoles pequeños carecen de la base de población e ingreso suficientes para ofrecer toda la gama de servicios necesarios de esta naturaleza, como manejo del agua y de aguas residuales, recole-



Un representante de Batasuna, partido vasco independentista ilegal, participa en una conferencia noticiosa en San Sebastián, en septiembre.

REUTERS/VINCENT WEST

ción de basura, caminos de acceso y sanidad. Si no proporcionan directamente este servicio, tienen tres opciones: permitir que el gobierno provincial provea el servicio, formar un distrito especial con los municipios cercanos para la prestación de los servicios o celebrar un contrato de servicios ya sea con otro gobierno municipal o con una compañía privada. Las tres posibilidades son de carácter intergubernamental y requieren la aprobación de la Comunidad Autónoma. Los municipios establecen una interacción con los funcionarios de Educación de las Comunidades Autónomas en materias tales como terrenos para nuevas escuelas. La relación intergubernamental se da dentro del marco más amplio de las RIG meso y macro. A fin de cuentas es aquí donde un gobierno funciona —o no— en un sistema federal.

Dónde coinciden los gobiernos

Existen cuatro mecanismos adicionales que ayudan a mantener la integridad del sistema de relaciones intergubernamentales:

- Conferencias sectoriales o reuniones multilaterales y foros temáticos con un enfoque en áreas de política para la solución de problemas e intercambio de puntos de vista entre Madrid y las Comunidades Autónomas.
- Comités de cooperación bilateral, esencialmente organismos de negociación orientados hacia los proyectos, compuestos por los organismos administrativos de primer y segundo nivel administrativo del Estado y la Comunidad Autónoma. Estos organismos en un principio negociaron la transferencia de servicios “hacia abajo” y después se hicieron cargo de las últimas transferencias de facultades de salud y educación en algunas regiones.

- Proyectos y programas conjuntos entre Madrid y los gobiernos de las Comunidades Autónomas, particularmente en áreas de competencias concurrentes o comunes, incluyendo aquéllas cuya implementación está relacionada con la UE.
- Acuerdos de colaboración bilateral y multilateral, es decir, los contratos que vinculan a dos o más gobiernos. Este tipo de mecanismo ha sido el más utilizado, ya que más de 5 000 acuerdos de colaboración han sido suscritos por Madrid y los gobiernos regionales, así como muchísimos otros entre los gobiernos provinciales y municipales y las unidades especiales de gobierno.

La formación del "Estado de las Autonomías" español ha dependido fuertemente de estos cuatro tipos de acuerdos y comités.

Las relaciones fiscales también son fundamentales en un sistema con desequilibrio vertical. Los estudios más recientes revelan que, en 2005, "las fuentes impositivas propias" —los impuestos establecidos localmente— de las Comunidades Autónomas representaron sólo 0.9 por ciento del total de los ingresos. Las Comunidades Autónomas reciben 50.3 por ciento de sus ingresos como una participación fija de diversos impuestos recaudados en su nombre por el gobierno central. Reciben 46 por ciento adicional en diversos pagos de transferencias del presupuesto central (sin tomar en cuenta el régimen fiscal especial para las Comunidades Autónomas vasca y navarra).

A los municipios le va un poco mejor, en tanto que, en 2002, los impuestos directos e indirectos, las cuotas y tarifas y otras fuentes de ingresos ascendieron a alrededor de 65 por ciento de los ingresos locales. Otro 13 por ciento procede de las transferencias estatales y el resto, de transferencias provinciales y de las Comunidades Autónomas. Sólo una parte de ellas son no condicionadas y las demás dependen de que se lleven a término proyectos específicos.

Las fuerzas que mueven las relaciones intergubernamentales

Al parecer, muchos factores importantes animan la dinámica de las RIG:

- Los marcos constitucional e institucional del Estado, en particular las garantías de autonomía y la participación en los ingresos estatales, aseguran la interacción entre los distintos niveles.
- Las leyes marco en varias áreas esenciales de políticas públicas, aunadas a la estructura básica de la Comunidad Autónoma y de los gobiernos locales, enmarcan la interdependencia entre los niveles.
- Europeización significa que áreas como empleo, inmigración, desechos urbanos, entierro de residuos, adquisiciones públicas, horario de trabajo de los empleados e impacto medioambiental suponen un cuarto nivel de gobierno.
- La competencia electoral, los gobiernos de coalición y la alternancia de los partidos políticos en el gobierno han fortalecido a las Comunidades Autónomas y, hasta cierto punto, a los gobiernos locales y los han protegido del control verticalista creando una "política del lugar", en cada unidad de gobierno.
- La política cultural española se alimenta de la importancia que se concede al lugar y al individualismo y que conduce a la tradición de contactos unilaterales múltiples para complementar cualquier actividad multilateral.
- En concordancia con las tradiciones subnacionales de profunda participación administrativa en las relaciones intergubernamentales, las formas de federalismo administrativo y ejecutivo son las modalidades de interacción preponderantes. Éstas refuerzan la naturaleza tendiente a la federalización de las relaciones intergubernamentales españolas.

ETIOPÍA [CONTINÚA DE LA PÁGINA 16]

cuando la mayoría de los residentes de Addis Abeba son amháras, Addis Abeba es la capital no sólo de Etiopía sino también del estado regional de Oromia.

Los nómadas hacen que la demografía se desdibuje

El efecto de la diversidad en una región etíope puede verse en el estado regional de Gambela, localizado en la frontera de Sudán, al suroeste de Etiopía. Se trata de un estado regional étnicamente heterogéneo en el que no existe una comunidad étnica dominante y donde habitan alrededor de 253 000 personas de los pueblos entre anywaas, nuer, mezengir, opio y komo, más quienes ahí se han establecido procedentes de Tigray, Amhara, Oromia y el Estado Regional del Sur. El grupo más numeroso es el de los nuers (39.7 por ciento) mientras que los anywaas constituyen 27.4 por ciento del total de la población.

Gambela tiene poblaciones establecidas y nómadas. Por lo tanto, se ve influida por la migración esporádica de los nómadas nuers, que tiene un efecto demográfico, entre otros aspectos, como el poder compartido y los conflictos por los recursos. Por tratarse de un estado regional donde existe una frontera internacional porosa con Sudán, sus habitantes se encuentran en áreas donde los grupos étnicos están divididos por la frontera. Hubo luchas entre los diferentes grupos étnicos en 2003 y 2004, y la situación sigue siendo volátil al día de hoy.

El sistema de asignación de facultades con base étnica establecido por la Constitución federal ha afectado las relaciones entre las comunidades étnico-culturales y ha conducido a conflictos violentos a nivel local en tanto que los diferentes grupos rivalizan por la que consideran su parte legítima de poder y de control sobre los recursos. Habrá que aprender algunas lecciones de este resultado no previsto.

Los pragmáticos apoyan el federalismo étnico

Desafortunadamente, en Etiopía no existe un amplio consenso entre la clase política sobre el papel y el modelo de federalismo que mejor conviene al país. La respuesta política al acuerdo de federalismo etnolingüístico de Etiopía se puede resumir en tres opiniones. En primer lugar, la de aquéllos que apoyan el federalismo etnolingüístico como un asunto de derechos humanos de las comunidades etnolingüísticas a la autodeterminación, que puede incluso escalar hasta la secesión. Este grupo apoya el federalismo incluso a expensas de la unidad. En segundo lugar están los que consideran lamentable el federalismo etnolingüístico pero lo ven como la única manera de evitar la desintegración. Esta es una versión calculada de la unidad: inherentemente, se oponen a la secesión pero soportan el federalismo etnolingüístico como un medio necesario para la unidad, y no por su mérito inherente.

Existe una tercera postura, que sostienen quienes se oponen absolutamente al federalismo etnolingüístico y desean eliminarlo y reemplazarlo por un modelo distinto de federalismo o por un sistema unitario. El punto de vista de este autor es que la implementación de este último punto de vista podría llevar al país a una guerra civil sangrienta.

Más aún, podría conducir en última instancia a la desintegración del país, que es exactamente el resultado que los defensores de esta idea aborrecen. En otras palabras, esta postura no ve lo esencial de la realidad etíope: sólo un sistema que celebre públicamente y garantice la diversidad de Etiopía tanto en el terreno político como en el jurídico puede alcanzar paz y unidad duraderas. Etiopía tiene el marco constitucional para dar cabida a la diversidad. La tarea ahora es la aplicación equitativa de ese marco a lo largo y ancho del país.

INDIA [CONTINÚA DE LA PÁGINA 7]

del debilitamiento del sistema del Congreso y el surgimiento de los partidos regionales, los líderes políticos comprendieron que el sistema federal era el cimiento del edificio democrático de la India.

El dominio de un solo partido tuvo una influencia negativa en la organización política federal. Era tal la obsesión de tener un gobierno federal fuerte, que los movimientos regionales y las aspiraciones de identidad se convirtieron en una especie de anatema para el Estado indio. Aun así, la ley de reorganización de los estados de 1956 preparó el terreno para la creación de estados lingüísticos, que frenaron muchas demandas de autonomía. Mientras que la parte sur de la India se encendía por lo que consideraba la imposición de la lengua hindi en la década de 1960, en el noreste surgían los primeros indicios de descontento étnico y los levantamientos subnacionales. Algunos movimientos estuvieron al borde de la secesión, mientras que el recrudecimiento del problema étnico fue fundamentalmente el resultado de un sentimiento de descuido y alienación acumulado. Durante la década de 1980 empezaron los movimientos de autonomía de Panjab, Assam y Cachemira.

Los dirigentes del Partido del Congreso advirtieron que con estados fuertes se tendría un gobierno central débil, y viceversa. Si el país era débil y estaba a la deriva a finales de la década de 1960 y durante la de 1980—afirmaban—se debía a las demandas de autonomía regionales. Este argumento puede considerarse engañoso porque elude el problema asunto de la distribución de competencias.

El fin del gobierno de un solo partido

La transformación de la India de un sistema con un partido dominante a un sistema de múltiples partidos fortaleció el federalismo. Aun cuando el Partido del Congreso sigue siendo un actor fundamental, la India funciona con un sistema de múltiples partidos que incluye el Partido Bharatiya Janata (BJP, por sus siglas en inglés) y muchos partidos de base estatal. Desde 1996, los partidos regionales se han convertido en elementos constitutivos importantes de cada una de las coaliciones federales. Los días en que gobernaba un solo partido se han dadoatrás.

Tres combinaciones de gobiernos de coalición han ocupado el poder: el Frente Unido, no encabezado ni por el BJP ni por el Partido del Congreso, pero con el apoyo externo del Partido del Congreso (1996-1998); la Alianza Democrática Nacional encabezada por el BJP (1998-2004); y la actual Alianza Progresista Unida encabezada por el Partido del Congreso (desde 2004). El modelo alternativo de gobernanza del gobierno del Frente Unido, con su transferencia de mayor autonomía económica y administrativa a los estados, marcó la pauta del cambio en el sistema de gobierno federal. Los gobiernos de coalición llegaron para quedarse y la India ha aprendido a vivir en esta forma. Con su compromiso de darle mayor autonomía a los estados y transferirle a los gobiernos estatales el grueso de los programas patrocinados por el centro, los partidos regionales han avanzado exitosamente en la causa del federalismo.

A menudo, el sistema federal de la India debe entablar negociaciones entre los partidarios del centralismo y los partidarios de la autonomía, así como entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Se ha revisado repetidamente la Constitución y con frecuencia han fracasado las pláticas y los acuerdos. Ha sido a través de esta agitación constante que el sistema federal indio ha podido madurar. Al inicio de

su vida independiente, las demandas de autonomía fueron consideradas, cada vez con mayor frecuencia, como divisivas y secesionistas. Hoy en día, los partidos que hicieron esas demandas tienen palancas de poder importantes en el actual gobierno de coalición.

El cambio del sistema federal

La India ha recorrido un largo camino desde el federalismo cooperativo —donde los estados y el gobierno central se ocupan de manera conjunta de la planeación y ejecución de los programas— hasta el federalismo competitivo —donde los estados individuales compiten en términos de oferta de servicios, incluyendo bases impositivas más bajas. El país conserva un gobierno central fuerte, pero que no tiene la misma influencia de los días en que el Partido del Congreso era el partido dominante.

En la actual coalición multipartidista, el gobierno central debe lisonjear con cierta frecuencia a los estados y negociar con ellos donde alguna vez se abrió paso con intimidaciones. En este mismo tenor, algún gobierno estatal se ha enfrentado ocasionalmente al gobierno central y ha ignorado su voluntad. La detención de dos ministros del gobierno central ordenada por el gobierno de Tamil Nadu en 2001 es un ejemplo de esta transformación llevada al extremo. Entre el 29 y el 30 de junio de 2001, la ministra en jefe del gobierno de Tamil Nadu, J. Jayalalitha, hizo arrestar a su antiguo rival y ex ministro en jefe M. Karunanidhi, junto con dos ministros del gobierno central, Murasali Maran y T. R. Balu. Fue un acto de venganza política. Las protestas en toda la nación hicieron que fueran puestos en libertad el 2 de julio.

Como Susanne Hoeber Rudolf y Lloyd Rudolf escribieron: "ahora más que nunca, los estados se están dejando oír y sentir en la arena política y económica". La India está pasando del federalismo administrativo al federalismo político de niveles múltiples. Mediante las enmiendas constitucionales 73 y 74, se creó un tercer orden de gobierno. Estas enmiendas de 1993 a la Constitución india establecieron el marco para la introducción de un tercer orden de consejos electivos en áreas rurales y urbanas. También estipularon que al menos una tercera parte de



En días previos a las elecciones, se venden galletas con los símbolos de los partidos. En el sentido de las manecillas del reloj: Partido del Congreso, Partido Bharatiya Janata, Congreso Tinamool y Partido Comunista (marxista).

los cargos de elección en los consejos deben reservarse a las mujeres. Hoy en día, están incluidos muchos de los grupos y comunidades que antes quedaban excluidos. Pero el mayor impacto de las enmiendas 73 y 74 está en la gobernanza local, que va más allá del control exclusivo del gobierno central y los gobiernos estatales.

Las reformas económicas han dado nueva vida a los estados y con el cambio se le ha ido restando gradualmente poder al gobierno central. Con la desaparición del gobierno de un solo partido y el advenimiento de los gobiernos de coalición, la India se desplaza hacia un sistema de gobierno que permite el surgimiento de estados fuertes con un centro también fuerte, acompañado de gobiernos locales que cada vez adquieren más autoridad.

Con sus 22 lenguas oficiales, una población de 1100 millones, más de cinco religiones de gran importancia y una geografía que abarca cadenas montañosas, selvas tropicales y llanuras, es difícil imaginar a la India como algo distinto a un país federal. Si la Constitución india hubiera sido despojada de sus disposiciones federales, es probable que el país hubiera tenido que adoptar el federalismo simplemente por cuestión de supervivencia. Durante los últimos seis años, el federalismo ha cambiado la sintaxis de la política india.

El resultado es una situación donde las demandas de reorganización de los estados ya no son manejadas como una palanca de negociación contra Nueva Delhi, sino como una conveniencia administrativa.

La formación o reorganización de los estados en la India se ha basado en consideraciones tales como la proximidad geográfica, una lengua común, usos y costumbres similares, niveles de desarrollo socioeconómicos y políticos equiparables, tradiciones y experiencias históricas comunes, una forma de vida similar, conveniencia administrativa y, más que en ninguna otra cosa, en un extendido sentimiento de unión; es decir, en un sentido de identidad.

El establecimiento de los límites estatales

La reorganización de los estados ha fortalecido una buena gobernanza por la previsión de cuatro criterios:

- conveniencia administrativa,
- viabilidad económica,
- similitud de las necesidades de desarrollo de una subregión y
- afinidad cultural o lingüística.

Aun si un grupo étnico no es mayoría en un estado, puede plantearse obtener beneficios económicos y políticos adquiriendo mayor autonomía regional; un ejemplo son las pasadas demandas para crear el estado de Telengana como un estado por separado en Andhra Pradesh. Donde la autonomía regional mediante la formación de un estado no es una estrategia viable, o no se considera inmediatamente posible, surgen las peticiones de trato preferencial, como las que presentó el estado de Maharashtra de beneficios exclusivos para los residentes locales. Muchas de las demandas para la constitución de nuevos estados se han basado en supuestas distribuciones injustas de los subsidios para el desarrollo en los estados multilingües, por ejemplo, en Assam, en las décadas de 1970 y 1980.

De la misma manera que la India federal es una entidad amalgamada y plural, muchos de los estados han adquirido su cohesión con base en la pluralidad más que a través de identidad individual. Con frecuencia, los estados son unidades de cohesión política y administrativa, aun cuando no se basen en una misma identidad sino en una síntesis de identidades distintas. Si hay estados que reclaman una identidad cultural distintiva; estos estados pueden ser diferentes, por ejemplo, desde el punto de vista ecológico, como Uttrakhand, donde los activistas a favor de la protección del medio ambiente de las comunidades del Himalaya tomaron medidas hace 30 años para evitar la degradación de los bosques. También hay algunos estados que reclaman una distinción étnica, como Tamil Nadu, Karnataka o Kerala. En otro grupo, las identidades regionales han quedado subsumidas en el lenguaje dominante, como en Maharashtra, Gujarat o Bengala Occidental. Todos

estos estados son lo que podría llamarse estados con identidad particular.

Por otro lado, en los grandes estados amalgamados, como Uttar Pradesh, se reflejan una serie de variables: lengua o dialecto, composición social de las comunidades, regiones étnicas, características demográficas, contigüidad de área, patrón cultural, economía y vida económica, antecedentes históricos y políticos, carácter y conciencia de identidad de grupo. En estas regiones ha surgido la mayoría de las demandas de nuevos estados, lo mismo que en el noreste del país.

Una voz en los gobiernos locales

Además de los grupos étnicos que buscan su autonomía, también existen aquellos que dentro del mismo grupo étnico son dejados fuera del proceso político o de la economía local. Por ejemplo, los antiguos programas de desarrollo comunitario con frecuencia fracasaron debido a que la planificación fue hecha por burócratas y políticos desde las capitales de los estados con poca o ninguna aportación de las comunidades locales para las que los programas habían sido planeados. Esto alentó la dependencia de los recursos gubernamentales y debilitó la autoayuda. Mediante una enmienda constitucional, en 1993 se introdujo un nuevo sistema de organismos locales rurales llamados "panchayats" y de municipios locales. El sistema prevé una estructura de tres órdenes de gobierno: a nivel de aldea, intermedio y distrital. A través del consejo de aldea, ahora la fuente primaria de poder es la aldea. Una tercera parte de los representantes electos de estos consejos deben ser mujeres, y ocupan cerca de un millón de los asientos en los consejos.

A los organismos locales electivos les han sido asignadas facultades y responsabilidades para elaborar y ejecutar los proyectos de desarrollo económico.

Existen comités de planeación distrital que preparan el proyecto de desarrollo económico del distrito en su conjunto, integrando los proyectos que hayan preparado los panchayats rurales y los municipios urbanos. De esta manera, las instituciones que forman parte de este sistema, buscan cumplir los objetivos de administración descentralizada en concordancia con la toma de decisiones de la base popular.

La importancia del territorio ha sido útil para construir a partir de la diversidad dentro de los Estados-nación y para garantizar que las diferencias culturales y étnicas no se conviertan en cimiento de la inequidad de grupo. Aun más, los diversos grupos no perciben a los demás como inferiores o superiores. La constitución de la India como nación descansa sobre el desarrollo de un espíritu de sociedad que facilita la coexistencia de grupos diversos dentro de un país mediante acuerdos de poder compartido. La reafirmación del pluralismo como valor ha hecho posible el cultivo de la equidad y la identidad dentro de un solo sistema político.



Mujeres formadas en línea con sus credenciales de identificación de elector en la ciudad oriental de Patna. Un millón de mujeres tiene garantizado un espacio en los consejos de las aldeas o *panchayats* gracias a una enmienda a la Constitución india.