



# Federaciones

## Lo nuevo del federalismo en el mundo

### El Federalismo y la construcción de una nación

A finales de 2001, después de los eventos del 11 de septiembre y al principio de la operación militar en Afganistán, les presentamos una edición especial de *Federaciones* que exploró la opción del federalismo para Afganistán. Hubo artículos tanto en contra como a favor de la noción de Afganistán como una federación, y algunos otros neutrales sobre el asunto.

El objetivo de esa edición no fue abogar, sino investigar e informar. Tal vez sin modestia, creímos que el Foro, en su carácter de red internacional sobre federalismo, dedicada al diálogo y a compartir información, tiene los antecedentes y preparación ideales para abordar la tarea de abrir el diálogo sobre el federalismo en Afganistán.

Hoy, más de dos años después, tanto Afganistán, como ahora Irak, permanecen ardiendo y en ocasiones, hasta explotando. Sus conflictos están lejos de ser resueltos, ya sea política o militarmente.

Aún así, estamos convencidos de que este es un buen momento para considerar la relevancia del federalismo en las situaciones de conflicto entre grupos religiosos, étnicos o lingüísticos dentro de un Estado-nación.

Puede parecer un ejercicio quijotesco ante las numerosas noticias sobre la continua violencia. De hecho, las noticias de hoy, relatan la masacre de los kurdos en Irak perpetrado por atacantes suicidas; difícilmente un telón de fondo alentador para examinar un arreglo político que contemple una distribución del poder combinada con un autogobierno para los kurdos, chiítas y sunis en Irak. ¡Pero esto es exactamente lo que proponemos se haga!

Nuevamente, no estamos abogando por el federalismo. El Foro de Federaciones no trata de abogar. Existen otros grupos que han hecho del federalismo su bandera de lucha, y el federalismo es su causa. Y ese es su derecho. Pero no es a lo que el Foro se dedica.

En vez de hacer proselitismo y promoción, el Foro de Federaciones busca alentar el aprendizaje en común. Si con alguna propuesta está comprometida esta organización, es con la noción de que el federalismo no es una simple receta. Aquellos que quieran considerar alguna forma de alternativa federal como parte de un arreglo o solución política, deben asumirla seriamente ellos mismos, estudiarla en todas sus dimensiones y complejidad.

Puede ser que exista un paradigma federal perfecto en alguna cueva platónica, pero en estas páginas no estamos buscando eso. Nuestro propósito es explorar la experiencia federal real, con todo y sus lunares. Y esto se relaciona con un segundo postulado que guía el trabajo del Foro: una manera importante de aprender sobre el federalismo es aprender unos de otros.

Entre las experiencias que revisamos en esta edición están los modelos indio y etíope de federalismo multi-étnico, la fallida

#### Contenidos:

- Federalismo y diversidad
- Cómo funciona el federalismo indio.
- El regreso de Etiopía al federalismo
- El porqué del fracaso de Yugoslavia
- Sudán camina hacia la paz
- Un nuevo Irak: ¿un país federal?

experiencia yugoslava y el potencial que existe para algunas variedades de federalismo en dos áreas de conflicto: Sudán e Irak. John McGarry también intenta dar una visión general de cuándo, cómo y bajo qué circunstancias, el federalismo puede tener una mayor oportunidad de éxito.

Aquí estamos lejos de proponer algo que ni remotamente parezca una panacea. Pero esperamos que

estos artículos al menos ayuden a algunos lectores a pensar más claramente sobre las preguntas que les susciten.

Cuando se considera que el federalismo ha existido desde finales del siglo XVIII y que más del 40 por ciento de la raza humana vive en uno u otro país federal, sorprende un poco que no sea sino hasta hace relativamente poco que el federalismo ocupe un lugar tan pequeño en la discusión internacional. Pareciera que aquellos que practicaban el federalismo pensaban que, de alguna manera, era sólo aplicable a sus propias situaciones y sin interés posible para otros.

Desde hace un par de años hemos visto un creciente interés entre los profesionales del federalismo en aprender unos de otros. Ahora estamos empezando a ser testigos de una verdadera sed de conocimiento e información sobre la práctica del federalismo por parte de gente de lugares tan diversos como Sri Lanka, Guyana, Italia, Burma y, por supuesto, Irak y Sudán. En esta edición de *Federaciones* sólo esperamos poder ofrecerles algunas ideas y esquemas para facilitar el análisis y la reflexión. También confiamos en que esto anime a algunos lectores a buscar más allá.

Podrán encontrar más información sobre el federalismo y sus retos en la página web del Foro de Federaciones, que cuenta con su propia biblioteca en línea con materiales descargables:

[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

En esta publicación y en el sitio web también pueden conocer sobre otras publicaciones y actividades del Foro.

Pronto estaremos lanzando dos nuevos videos que tratan en diferentes maneras el tema del federalismo. También ofreceremos más recursos útiles para el estudio del federalismo y su práctica cotidiana. Estos recursos incluyen el Manual de los Países Federales 2005 y el primero de tres volúmenes de las series de *Diálogo mundial* que se concentran en las constituciones federales y en la división de competencias y responsabilidades. ☺

Como siempre, les invitamos a que compartan sus comentarios, quejas, debates y críticas con nosotros. Pueden hacerlo a través del correo electrónico [nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org); del fax (613) 244-3372; o del correo regular: Forum of Federations, 325 Dalhousie, suite 700, Ottawa, Ontario, K1N 7G2, Canada.

Los editores



# Federaciones

Lo nuevo del federalismo en el mundo

Vol. 4, No. 1 / Marzo 2004

## En este número

¿Puede contribuir el federalismo al manejo de la diversidad étnica y nacional? .....	3
<i>Por John McGarry</i> <i>Lo que hacen las federaciones cuando tienen más de un idioma o grupo étnico</i>	
El federalismo indio funciona en muchos idiomas .....	6
<i>Por Ash Narain Roy</i> <i>¿Qué ha hecho la India para lograr que su federalismo funcione por más de cinco décadas?</i>	
El regreso de Etiopía al federalismo .....	9
<i>Por Tom Pätz</i> <i>¿Cómo incluye el sistema federal etíope a 82 grupos étnicos diferentes?</i>	
¿Qué falló en Yugoslavia? .....	12
<i>Por Dejan Guzina</i> <i>¿Por qué una federación alguna vez próspera no sobrevivió al año 2000?</i>	
Sudán se tambalea en su camino a la paz .....	15
<i>Por Paul Morton</i> <i>¿Podrá un tratado de paz en el 2004 incluir genuinos acuerdos para compartir el poder?</i>	
¿Una nueva constitución federal para Irak?.....	17
<i>Por Jim Beaulieu</i> <i>Sin respuesta, preguntas clave sobre democracia y federalismo</i>	
Los modelos suizo, belga y canadiense.....	4, 7, 10
<i>Fragmentsos de entrevistas</i>	
Breves y Actualidades.....	19
Eventos próximos.....	20

### Una publicación del Foro de Federaciones

700-325 Dalhousie, Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canadá

Teléfono: (613) 244-3360 • Fax: (613) 244 3372 • [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org) • [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

**Equipo editorial:** Karl Nerenberg, Editor; Carl Stieren y Mahalya Havard, Editores Asociados; Rita Champagne, Asistente Editorial/Administrativa. La traducción al español se coordina por la Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (México). Corrección de estilo: Rebecca Batres-Doré

**Portada:** Niños ex soldados se alejan de las armas que solían portar, durante una ceremonia de desmovilización cerca de Rumbek, al sur de Sudán, después de haber sido evacuados por UNICEF de una zona de combate en una provincia vecina.

**Fotografía:** Portada – UNICEF/HQ01-0093/STEVIE MANN. Diseño de portada de More in Typo. Página 6, foto de la bendición india por WHO/P. Viroit. Página 9, foto de la ONU de Meles Zenawi por Eskinder Debebe. Página 12, foto de la imagen de Tito por el *New York Times* en 1950. Página 15, foto de lisiados de guerra sudaneses por el CICR – SD-N-00216-17.

**Federaciones** es publicada cuatro veces al año por el Foro de Federaciones. Los costos de suscripción son de \$ 20 dólares canadienses por año en Canadá, y \$ 20 dólares estadounidenses por año en el resto del mundo. Las contribuciones y artículos son bienvenidos. Favor de contactar a los editores a través de la información proporcionada anteriormente. El Foro de Federaciones no garantiza la devolución de los manuscritos no solicitados.

**Otras ediciones:** Inglés: *Federations-What's new in federalism worldwide*. Francés: *Fédérations-Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf*.

Ruso: *Федерации - Что нового в мире федерализма*.



# ¿Puede contribuir el federalismo al manejo de la diversidad étnica y nacional?

POR JOHN MCGARRY

**En** muchas partes del mundo, la respuesta a la pregunta del encabezado es un sonoro “No”. La mayor parte de los estados en África, Europa del Este y Asia se resisten ferozmente a la idea de dar cabida a las comunidades nacionales y étnicas a través de instituciones federales.

En Europa Occidental, los franceses también son hostiles al federalismo. Incluso los norteamericanos, quienes viven en la primera y más antigua de las federaciones, tienden a oponerse a utilizar al federalismo para otorgar derechos de autogobierno a diversas comunidades. Los norteamericanos delimitaron conscientemente las fronteras internas de su propia federación para evitar esta demanda. Hoy, cuando los expertos estadounidenses promueven el federalismo para otros países, tales como Iraq, tienen en mente el modelo norteamericano: una federación donde las fronteras internas se intersectan entre sí, en vez de hacerlas congruentes con sus fronteras étnicas y nacionales.

## **Las fragmentaciones postcomunistas**

La más amplia oposición al federalismo multinacional (o multi-étnico) está relacionada con la creencia de que no funciona. Se piensa que otorgar autogobierno a comunidades diferentes desencadena fuerzas centrífugas que conducen a la fragmentación o división del Estado. Este enfoque es muy popular porque existe suficiente evidencia para apoyarlo.

Los críticos del federalismo multinacional gustan de señalar particularmente la experiencia de la Europa del Este post-comunista. Mientras que todos los Estados unitarios comunistas de Europa oriental permanecieron unidos después de 1989, las tres federaciones multinacionales se desintegraron (la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia). Las federaciones también experimentaron transiciones más violentas que las de los Estados unitarios.

Años antes, las federaciones multinacionales alrededor del mundo que fueron formadas durante la euforia de la

**John McGarry** encabeza la Dirección de Investigación de Canadá sobre Nacionalismo y Democracia de la Universidad de Queen's. Este artículo es un trabajo conjunto con Brendan O'Leary, al que se puede acceder desde el sitio web del Foro de Federaciones [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org) seleccionando "Search Federalism Library" y tecleando "Comparative" para la región y "McGarry" en el nombre del autor.

descolonización tuvieron escenarios similares. Se fragmentaron en el Caribe (la Federación de las Indias del Oeste); en la Federación Africana del Este de Kenia, Uganda y Tanganika; en África del Sur (Rodesia del Norte y del Sur y Nyasalandia); en Etiopía; y en Asia (Pakistán; la Unión de Malasia). La federación nigeriana logró permanecer unida, pero sólo después de una sangrienta guerra civil y décadas de dictaduras militares.

A la luz de esta evidencia, sería difícil argumentar que el federalismo es una panacea para los Estados con diversidad étnica y nacional. También está claro que dotar a grupos nacionales de sus propias unidades federales les proporcionaría recursos para organizar movimientos secesionistas, si así lo desearan.

**...los principales fracasos federales, que incluyen la Unión Soviética, Checoslovaquia, Yugoslavia y Nigeria, prácticamente fueron falsas o pseudo-federaciones.**

Pero, ¿la evidencia –como algunos críticos sugieren– indica que el federalismo multinacional no funciona bajo ninguna circunstancia?

Claramente, la respuesta es no.

Los críticos señalan la evidencia de los fracasos, pero también existen importantes historias de éxito. Canadá y Suiza, dos de los más antiguos Estados federales del mundo, otorgan derecho al autogobierno a sus principales comunidades étnicas, lingüísticas o de naciones. Recientemente, Bélgica se ha reconceptualizado como una federación étnica y España también ha asumido varios

rasgos federales multi-étnicos. Más notablemente, la India –la democracia postcolonial más grande y exitosa del mundo– también es un Estado “etno-federal”.

## **No genuinamente federales, sino débiles económicamente y antidemocráticos**

Sorprendentemente, los críticos del federalismo no subrayan que grandes fracasos federales, incluyendo la Unión Soviética, Checoslovaquia, Yugoslavia y Nigeria, en la práctica fueron falsas o seudofederaciones. En muchos casos, se vieron forzadas a unirse. En la práctica eran Estados altamente centralizados. Asimismo, carecían de democracia. Este último hecho por sí solo significó que sus gobiernos no representaban a sus poblaciones y que no había posibilidad de diálogo o cooperación entre las diferentes comunidades nacionales. Por ello, difícilmente sorprende que sus minorías decidieran liberarse en cuanto hubo oportunidad de hacerlo.

Todas las federaciones postcoloniales y comunistas que se separaron eran económicamente débiles. Debido a la corrupción o a las deficiencias de la planeación económica centralista, no

podieron ofrecer un estándar de vida elevado o aceptable a sus poblaciones. Esto fue difícil de manejar para las regiones relativamente emprendedoras de estos Estados, como Eslovenia o las Repúblicas Bálticas.

Los críticos del federalismo multi-étnico tendrían más fuerza si pudieran demostrar que cualquiera de los fracasos federales podrían haber sido gobernados democráticamente como Estados unitarios o federaciones al estilo americano. Sin embargo, hay poca evidencia para apoyar este punto de vista. Hasta Lenin, que se oponía fuertemente al federalismo multi-étnico, comprendió que concederlo era la única manera de mantener unida a la Unión Soviética. De la misma manera, y contra sus propias preferencias, Tito se vio forzado a adoptar el federalismo en Yugoslavia.

El que únicamente las federaciones en la Europa del Este comunista se separaran deja a un lado el hecho fundamental de que eran, por mucho, los Estados más diversos nacionalmente. Después de todo, esto mismo explica por qué se instauraron las federaciones en un principio. De esta manera, hay suficientes argumentos para sostener que su inestabilidad fue el resultado tanto de su diversidad como de sus estructuras institucionales etno-federales.

### ¿Un grupo más grande?

Para ponerlo de otra manera, todas las federaciones fracasadas carecieron de una comunidad étnica dominante que representara una mayoría avasalladora de población de la federación y que hubiera sido capaz de mantener unida a la federación durante una crisis.

El hecho de que los Estados Unidos haya sido construido alrededor de un grupo dominante –los anglosajones blancos protestantes– explica por qué es más estable que Nigeria que carece de un grupo claramente dominante. La misma comparación permite explicar por qué la Federación Rusa es más estable y a prueba de secesiones de lo que fue la Unión Soviética. Los rusos representan una mayoría de 81.5% en la Federación Rusa; mientras que en la Unión Soviética eran solamente el 51%.

Ambas evidencias muestran que el federalismo multinacional no está condenado al fracaso y que existen algunas condiciones que hacen más probable su éxito.

Por ejemplo, una federación tiene más probabilidades de éxito si tiene una comunidad étnica dominante. Esto es así porque dicha mayoría tiene la fuerza para resistir el secesionismo. También puede ser que sienta la suficiente confianza como para hacer concesiones a otros grupos. Las federaciones multinacionales

## Suiza: Cada cantón es diferente

*Arnold Koller, entrevistado por el personal del Foro*

Suiza no existiría sin un sistema federal. Los suizos han estado hasta ahora convencidos de que, en un país tan pequeño, con cuatro lenguas y cuatro culturas, no podríamos vivir juntos pacífica y satisfactoriamente sin ser una federación. Ello significa dar mucha autonomía a los distintos grupos nacionales que componen nuestra nación.

En Suiza hay cuatro grupos nacionales: germanohablantes, francohablantes, italo hablantes y un grupo muy pequeño de rético hablantes. Hay una parte de Suiza que es germanohablante y también contamos con una parte francohablante. En las regiones limítrofes hay una gran mezcla. Hay tres cantones bilingües, uno trilingüe y ciudades como Biel/Bienne donde todo el mundo habla francés y alemán.

La constitución suiza deja toda la autonomía posible a estos grupos, autonomía que todos respetan: la confederación, los cantones y cada ciudadano suizo. Siempre digo que el federalismo no es sólo una estructura constitucional sino también una cultura profundamente enraizada. Tenemos que aprender el federalismo como una actitud básica de respeto mutuo, que permite la diversidad y la unidad. Creo que es lo que estamos haciendo verdaderamente en mi país.

Podría decirse que el federalismo es complicado porque es excepcional y que un Estado muy centralizado es más fácil de gobernar. Pero no estoy de acuerdo con la idea de que el federalismo es costoso; al contrario, el federalismo acerca mucho más la política a los ciudadanos. Las necesidades de un cantón rural como el mío, Appenzell, son muy distintas a las de un gran cantón urbano como Ginebra. Creo que un Estado centralizado siempre tiende a tratar a todo el mundo de la misma manera, mientras que un Estado federal nos ofrece la posibilidad de encontrar soluciones bien adaptadas a cada cantón. Appenzell, el cantón en el que vivo, es el menor de Suiza y sólo tiene 15.000 habitantes. Es mayoritariamente rural. Hay muchas explotaciones agrícolas y el turismo constituye el segundo plano de nuestra economía, pero se trata de un cantón muy antiguo, con una tradición muy vieja.

Nuestra primera constitución federal data de 1848. Suiza es, después de los Estados Unidos, la federación más antigua del mundo y ya hemos efectuado unas 140 revisiones parciales de nuestra constitución. Alguien la llamó “armario demasiado lleno”. Ahora la hemos actualizado y me parece que hemos introducido novedades bastante importantes para dotarnos de algunas normas de cara a nuestro comportamiento confederal.

Cuando se fundó, nuestra federación sólo tenía 22 cantones. Actualmente tiene 23 con el nuevo cantón de Jura [*nota editorial: Si se cuentan los semicantones, el total es 26*]. El cantón de Jura era al principio una región francohablante dentro del cantón germanohablante de Berna. Para formar un nuevo cantón, en primer lugar los municipios tienen que votar al respecto. Después tenían que votar ambos cantones: el nuevo cantón de Jura y el de Berna. Por último, Suiza también tenía que votar y tanto en Suiza como en el cantón hubo mayoría a favor. Me parece que fue un buen ejemplo de tolerancia y la tolerancia es un principio básico del Estado federal.

---

*Arnold Koller es ex presidente de Suiza. También es miembro de la junta directiva del Foro de Federaciones.*



sin un grupo fuerte tienen más probabilidades de ser inestables porque existen más posibilidades de que haya grupos que piensen que pueden prevalecer sobre otros. Esto significa que no podemos extrapolar la experiencia de la Unión Soviética al futuro de Rusia porque los rusos son mucho más dominantes dentro de la Federación Rusa de los que lo fueron en la URSS.

### **La distribución del poder**

Otra condición indispensable para el éxito es la siguiente: una federación tiene más probabilidades de permanecer si todos los grupos están representados dentro del gobierno federal. Quienes apoyan el federalismo multi-étnico normalmente defienden esta medida como un método para dar autonomía a distintas comunidades.

Algunas veces, se argumenta que una virtud del federalismo es que permite que grupos que están excluidos del centro se conformen con su propio poder regional. Este razonamiento ignora el hecho de que el federalismo se refiere tanto al gobierno compartido como al autogobierno, y que todas las federaciones confían importantes poderes a sus gobiernos federales. Un grupo que se encuentre a sí mismo fuera del gobierno federal, con menos participación dentro éste tendrá más incentivos para la secesión. En todas las federaciones exitosas existe evidencia de que las prácticas de distribución de poder en el nivel federal son cruciales, así como de que en las federaciones fracasadas nunca existió tal distribución de poder.

### **Democracia, Estado de derecho y libertad de elección**

Las federaciones auténticamente democráticas tienen más probabilidades de éxito que las falsas o seudofederaciones. Una auténtica federación democrática permite a los representantes de sus comunidades nacionales involucrarse en diálogos y negociaciones sobre sus intereses, preocupaciones y aspiraciones. Dichas actividades son prerequisites para el desarrollo de prácticas cooperativas.

Una federación democrática auténtica también se basa en el Estado de derecho. Esto es, se respeta la división constitucional de los poderes y los derechos de las minorías. En el mejor de los casos, las federaciones fracasadas se encontraban aún en el proceso de democratización. Esto no significa que las federaciones democráticas siempre tendrán éxito. Sin embargo, no debemos asumir por ello que Canadá, Bélgica, India y Suiza seguirán el camino de las federaciones fracasadas.

Las federaciones que se han establecido voluntariamente tienen más probabilidades de permanecer que aquellas que han sido forzadas a hacerlo. Las federaciones voluntarias, establecidas como resultado de negociaciones entre líderes de los diferentes grupos, tienen más probabilidades de ser consideradas legítimas por sus ciudadanos que aquellas federaciones que han sido impuestas. Estas federaciones también tienen más probabilidades de promover prácticas de apertura e integración para con todos sus grupos.

Las federaciones multinacionales exitosas, incluyendo a Canadá y Bélgica, surgieron de acuerdos voluntarios. Por otro lado, la mayor parte de las federaciones fallidas, se construyeron sin el

**Canadá y Suiza, dos de los más antiguos Estados federales del mundo, otorgan derecho al autogobierno a sus principales comunidades étnicas, lingüísticas y nacionales.**

consentimiento de todas sus comunidades. Esta condición no es un buen augurio para Bosnia-Herzegovina, que debe su origen a los Acuerdos de Dayton, Ohio, impuestos internacionalmente.


Las federaciones multinacionales prósperas tienen más probabilidades de tener un futuro exitoso que aquellas que se encuentran en situaciones económicas difíciles. No debería exagerarse la importancia de los factores económicos cuando lo que está en juego es la identidad, pero las dificultades de las federaciones comunistas y postcoloniales fracasadas se vieron exacerbadas por su incapacidad para brindar bienestar material a sus ciudadanos.

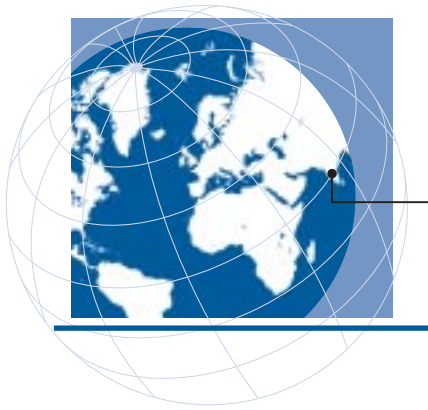
### **Algunas lecciones para Iraq**

¿Qué podría significar esto para Iraq, donde actualmente existe un intenso debate sobre la importancia del federalismo multi-étnico?

Iraq tiene a su favor una expectativa de prosperidad derivada de sus enormes recursos petroleros. Siempre será más fácil compartir la riqueza que compartir la pobreza. Pero esta riqueza deberá ser cuidadosamente administrada y distribuida, no como fue la de Nigeria. Esto podría ser posible con un programa de homologación regional justo y equitativo para todas las provincias de Iraq.

Un Iraq federal tiene probabilidades de estabilidad si los árabes –que constituyen cerca de 80% de la población– logran convertirse en una mayoría nacional cohesionada. Si, como parece ser, los árabes se fragmentan en grupos intra-chiítas y grupos chiíta-sunitas, la única manera de que una federación iraquí funcione será desarrollando sólidas prácticas de distribución de poder entre los grupos kurdos y árabes dentro del gobierno federal, incluyendo los servicios judiciales, burocráticos, militares y policíacos. Las perspectivas de éxito aumentarán si la federación emerge internamente de una negociación hecha por los líderes de todos los grupos.

También ayudará al funcionamiento de la federación si quienes negocian la nueva constitución y quienes lleguen al dominio de las nuevas instituciones son auténticos representantes de sus seguidores. Esto sugiere que el proceso de construcción de la constitución debe ser lo más democrático posible, y que ninguna fuerza extranjera deberá escoger delegados, directa o indirectamente. 



# El federalismo indio funciona en muchos idiomas

El sistema federal de la India ha enfrentado con éxito numerosos retos por más de 50 años.

POR *ASH NARAIN ROY*

**El** federalismo indio está lejos de ser perfecto. De hecho, ningún federalismo lo es. Existen llamadas de atención, como las luchas comunales entre las castas, la demolición de centros de culto, las matanzas étnicas y las recientes campañas en Assam y Maharashtra contra los parlantes Viráis del Hindi, que muestran los grandes problemas aún no resueltos por el sistema federal indio.

La India es una nación donde las personas están orgullosas de sus múltiples identidades. En la colectividad formal de la ciudadanía nacional, existen otras identidades colectivas, tales como las castas, la religión, la etnicidad y la región. Sin embargo, los problemas comienzan donde la “política del voto” agudiza estas identidades.

Aún así, la experiencia india sugiere que el federalismo proporciona una manera estable y duradera para incluir las múltiples identidades y lealtades dentro de un país unificado. El federalismo representa un foro para la expresión de las aspiraciones de diversos grupos y permite resolver conflictos y tensiones dentro de una sociedad diversa.

## **Buenas calificaciones para la democracia pero, ¿y para el federalismo?**

El logro más sobresaliente de la India independiente ha sido la consolidación de la democracia. Como el escritor británico Bernard Levin dice, la India ha mantenido “encendida la llama de la democracia a pesar de la oscuridad del mundo a su alrededor”. Levin incluso llega a sugerir que “si la democracia de la India fallara, se vislumbraría el final de la democracia misma”.

Observaciones tal halagadoras tal vez no deberían hacerse sobre el federalismo indio. El sistema federal de la India ha sido descrito de maneras diversas como “cuasi-federal”, “federación sin federalismo” y “unión de estados desiguales”. Sin embargo, la India ha mantenido el estandarte del federalismo a salvo en los tiempos en que dos federaciones (tal vez seudofederaciones) –la Unión Soviética y Yugoslavia– se desintegraron. El federalismo indio ha calmado a numerosos profetas condenatorios, quienes despreciativamente descartaban a la India como la tierra del “millón de motines”.

Para empezar, hay que indicar que la India era una federación profundamente centralizada. Pero el ascenso de los partidos



*Un hombre en Mumbai recibe una bendición india llamada “Puja”. El conflicto entre las regiones continúa siendo un problema para el federalismo indio.*

políticos y el éxito de los gobiernos federales de coalición no solamente le han dado al federalismo un nuevo significado en el país, sino una nueva medida de fuerza y vitalidad.

La India ha logrado el éxito de su sistema federal gracias a su envidiable récord democrático, a las fortalezas institucionales, a una sociedad civil fuerte y a una intensa cultura política. Los principios federales han ayudado a la India –con sus marcadas excepciones– a vivir pacíficamente. Hace años, John Kenneth Galbraith describió a la democracia india como una “anarquía funcional”. En el mismo sentido, el federalismo en el país puede ser descrito como un amable caos.

Cuando la gente busca en diferentes partes del mundo un modelo ejemplar para el manejo de la gran diversidad –religiosa, lingüística y cultural– harían bien en acercarse a la India.

## **Violencia comunal: una excepción, no la regla**

Esto no significa que la India no tenga problemas de violencia, de hecho, la demolición de la Mezquita Babri en Ayodhya en 1992 y las trágicas masacres en Gujarat en el 2002 aún permanecen frescas en la memoria de la gente. La cruzada contra los musulmanes en Gujarat ese mismo año es una mancha en el secularismo indio.

Lo que ocurrió en Gujarat no fueron simplemente crueles revueltas comunitarias, sino un esfuerzo sistemático contra el sistema de vida y la religión musulmana. El gobierno de

Ash Narain Roy es Coordinador de Estudios Internacionales en el Instituto de Ciencias Sociales de Nueva Delhi.

Narendra Modi no proporcionó ayuda a tiempo a las víctimas, sino que también intentó interrumpir los juicios correspondientes. Recientemente, la Suprema Corte de la India detuvo los procedimientos en diez de los principales casos de disturbios, y transfirió los juicios a las afueras de Gujarat.

La Suprema Corte respondió así a la petición hecha por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que argumentó la imposibilidad de tener un juicio dentro del estado. Algunos fundamentalistas indios están tratando de relanzar su política en la India a través de peligrosos modelos “comunitarios” y han tenido algún de éxito en Gujarat.

**La experiencia indica que el federalismo indio no es tan superficial como se pensó en algún momento. Se acabó la era de la hegemonía unipartidista o la llamada era del Partido del Congreso.**

Pero parece ser que el experimento ha fallado. El secularismo permanece intacto en la India. Las instituciones estatales, el poder judicial, la prensa y la sociedad civil permanecen esencialmente seculares. El secularismo parece ser el destino manifiesto de la India.

Por supuesto, hay muchos casos de lucha étnica.

La región noreste es uno de ellos. Diferentes segmentos de la población sienten que han sido excluidos, desamparados del proceso de desarrollo, y han declarado su pérdida de fe en el Estado indio a través de movimientos militantes. Los problemas en el noreste y en otras regiones como Jammu y Cachemira crecieron durante mucho tiempo. Lo que fue esencialmente una revuelta contra una política sin imaginación y una desilusión por el bajo desempeño del modelo de desarrollo, se ha agudizado gracias a la incapacidad del gobierno y a la intervención de fuerzas externas.

El conflicto en Cachemira entre la India y Pakistán puede ser visto no tanto como un conflicto territorial, sino como uno de modelos de gobierno diametralmente opuestos: la teocracia contra el secularismo. Las elecciones de Cachemira de 2002, reconocidas como libres y justas por parte de observadores externos, han sido insuficientes para restablecer plenamente la fe de la gente en el sistema político. Pero sería inocente imaginar que las elecciones por sí solas podrán resolver los problemas en Cachemira.

## **Bélgica: Evolución hacia el federalismo**

*Johanne Poirier, entrevistada por el personal del Foro*

Bélgica no tenía al principio un proyecto de federalismo. No es como si un día los políticos decidieran que iban a transformar Bélgica en una federación. La transformación ocurrió gradualmente en un periodo de 30 años más o menos.

Al transformar un Estado unitario en federación, algunos tienen que perder un cierto poder y prestigio porque el federalismo es cuestión de reparto del poder. Por ello, hubo cierta resistencia. Se temía que la conversión de un Estado unitario en otro federal traería consigo el caos o la secesión.

Bélgica es un país pequeño, con una población apenas superior a 10 millones de habitantes. Un 60% de la población vive en la zona flamenca o de habla neerlandesa y un 30% en el sur. Bruselas es un caso más complicado ya que se trata de un enclave en Flandes con numerosos grupos lingüísticos. La mayoría de la población de Bruselas habla francés actualmente, aunque es una sociedad multicultural.

La sociedad belga es muy compleja; se trata de un país que estuvo bajo dominación extranjera la mayor parte de su historia y que se declaró independiente en 1830. En aquella época, la mayoría de la población hablaba diversos dialectos flamencos, similares al neerlandés, pero la clase superior hablaba francés y las instituciones seguían, más o menos, un modelo francés y estaban muy centralizadas. El gobierno estaba en manos de una elite que hablaba francés independientemente del lugar de procedencia. Sin embargo, la mayoría de la población hablaba flamenco y ello no se reflejaba en las instituciones del país. Paulatinamente hubo presiones para que se reconocieran las instituciones flamencas y para que las instituciones centrales reflejaran la diversidad del país.

Ello llevó a una cierta aceptación del Estado unitario. Se reconocieron ciertas instituciones flamencas aunque paulatinamente se vio que ello no era suficiente. De ahí la reorganización del país en una estructura más federal, que supuso el reparto de competencias entre diferentes niveles de gobierno, responsables de distintas tareas. Los representantes de estos niveles fueron elegidos directamente y cuentan con una base y una legitimidad democráticas.

El aspecto más importante del federalismo para los ciudadanos belgas es que, en una sociedad compleja, este régimen les acerca a determinadas decisiones. Ello significa que si los flamencos y los franceses utilizan distintos idiomas, tienen intereses culturales diferentes y quieren promover sus propios sistemas educativos, pueden hacerlo.

Para los ciudadanos esto ha supuesto, hasta cierto punto, vivir el poder más de cerca y permitir, por ejemplo, que la minoría germanohablante de Bélgica tenga su propio parlamento para tomar decisiones en cuanto a cultura y enseñanza. También hay un parlamento para la comunidad flamenca y otro para la francesa.

Actualmente el concepto de federalismo ha calado en cada ciudadano, consciente de vivir en un sistema donde el poder está dividido, donde hay un gobierno para la comunidad flamenca, otro para la comunidad francesa y uno federal.

---

*Johanne Poirier es abogada especializada en cuestiones constitucionales en el Centro de Derecho Público de la Universidad Libre de Bruselas. Se interesa particularmente por el federalismo comparativo y las cuestiones intergubernamentales.*



## La armonía en el lenguaje

La experiencia de la India para resolver su problema de diversidad lingüística es muy positiva e incluso educativa. En las décadas de los cincuenta y sesenta, el tema del idioma amenazó con rasgar el tejido de la nación. La India pareció estar a punto de enfrascarse en una guerra civil debido a este tema. El primer movimiento claramente separatista surgió en Tamil Nándú, como reacción a la percepción popular de la imposición del Hindi. Sin embargo, el Estado indio reconoció la importancia de las lenguas regionales y demostró sensibilidad hacia los nacionalismos lingüísticos. Cuando los estados se reorganizaron sobre bases lingüísticas, algunos temieron que la India se conduciría hacia el separatismo. Estos miedos fueron infundados. Hoy en día, el idioma no es un tema conflictivo.

Sin duda, el federalismo indio está aún a prueba, pero ya no se trata de una prueba de fuego.

La experiencia indica que el federalismo indio no es tan superficial como se pensó en algún momento. Se acabó la era de la hegemonía unipartidista o la llamada era del Partido del Congreso. Esta organización, que dominó colosalmente la escena política de la India y que fue responsable de centralizar el poder, ha perdido ahora muchas de sus bases de poder, así como su habilidad de convocatoria. Su derrota en cuatro de los cinco estados que tuvieron elecciones para la Asamblea en noviembre de 2003 –Mizoram, Delhi, Rajasthan, Madhya Pradesh y Chhattisgarh– ha borrado de golpe sus esperanzas de ganar por sí sólo el poder en las elecciones federales parlamentarias de 2004.

La transformación de la India, de un sistema de partido dominante hacia un sistema multipartidista, ha fortalecido al federalismo. El gobierno de coalición ha llegado para quedarse. La Alianza Democrática, encabezada por el Partido Nacionalista Indio Bharatiya Janata (PBJ), dominó las elecciones de la Asamblea gracias a su habilidad de forjar grandes coaliciones con 20 partidos no relacionados entre sí.

El Partido del Congreso perdió debido a su posición vacilante entre un gobierno de coalición y su inclinación a ejercer el poder por sí solo. La India, un país del tamaño de un continente, es, en sí mismo, una coalición. Los gobiernos de coalición reflejan mejor su diversidad multi-nivel y sus distintas aspiraciones.

Por años, la India ha experimentado una revolución silenciosa, aunque tal vez no tan silenciosa. Las castas bajas, llamadas en algún momento “intocables”, las castas intermediarias, el campesinado y los partidos regionales se han convertido en los nuevos actores de la escena. Estos grupos se reparten ahora el pastel nacional. Los *dalits* (a quienes la constitución india se refiere como las “Agencias Calificadas”) y los grupos marginados, han emergido ahora como un factor poderoso e independiente en la política en el país. De acuerdo con el ex Primer Ministro V.P. Singh, esto “representa un cambio en la gramática misma de la política india”.

## Una nueva generación de partidos políticos

La nueva influencia de los partidos regionales ha transformado al federalismo indio hasta el punto en que es difícil reconocer sus orígenes. Alguna vez conocidos como las fuerzas de desintegración, o como una aberración, los partidos regionales han asumido un nuevo papel en el sistema de gobernanza indio. Las últimas tres elecciones parlamentarias –1996, 1998 y 1999– han cambiado la percepción sobre los partidos regionales, ya que se han convertido en actores principales para la formación de gobiernos de coalición de todas las tendencias en Nueva Delhi.

El gobierno federal del Frente Unido (1996-1998) ha preparado el escenario para un cambio radical de las relaciones de poder entre la federación y los estados. Abogó por un sistema alternativo de gobernanza basado en el federalismo, la descentralización, la rendición de cuentas, la igualdad y la justicia social. Asimismo, preparó el escenario para la restitución de una mayor autonomía y poder a los estados.

Puede ser que la coalición de la Alianza Nacional Democrática de Nueva Delhi no haya avanzado en la agenda federalista, pero su éxito ha conducido al análisis de profesionales del federalismo, y a hablar de “estados fuertes con estructura central suave”, “auténtico federalismo”, “federalismo fiscal”, y “federalismo cooperativo”. Estos y otros términos similares han ganado popularidad en el discurso político nacionalista.

Aún existe un gobierno federal fuerte, pero su poder se está desvaneciendo y su autoridad disminuye. Hoy en día tiene que negociar, donde antes hubiera forzado las cosas por su sola voluntad. Algunas capitales de estados como Bangalore, Hyderabad y Mumbai han emergido como centros virtuales, paralelos de poder. Los líderes mundiales que visitan la India no se arriesgan a no incluir estas capitales en sus agendas. Líderes como el Primer Ministro Chandrababu Naidu de Andhra Pradesh son personajes permanentes en el Foro Económico Mundial en Davos.

## El poder paopular

La característica más significativa de la práctica reciente del federalismo indio consiste en el surgimiento de un tercer nivel de gobierno, los *panchayats* locales. Esta institución, relativamente nueva, se ha expandido dramáticamente y ha ampliado la base democrática del sistema político.

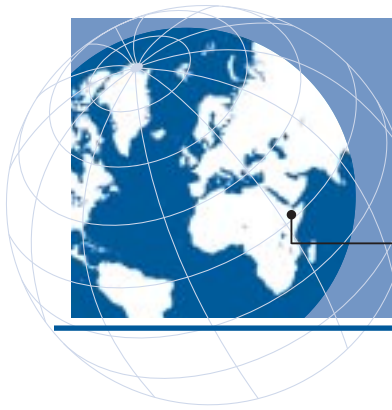
Hoy en día, más de tres millones de ciudadanos indios son elegidos para cargos políticos en los *panchayats* cada cinco años, de los cuales un millón están reservados constitucionalmente para mujeres. Un gran número de grupos y comunidades anteriormente excluidas, ahora forman parte de los cuerpos de decisión. Cada estado se ha convertido, de una u otra manera, en una unidad federal que incluye en sí misma tres órdenes diferentes: el distrito, la cuadra y el pueblo.

Los órdenes locales del pueblo, cuadra o distrito, están lejos de convertirse en instituciones de autogobierno, pero han logrado modificar la fórmula de la política india. Su mayor impacto es sobre la gobernanza. Con la aparición del *Panchayati Raj* (término indio que significa “poder de los gobiernos locales”), la gobernanza ha dejado de ser del control exclusivo del gobierno central y estatal. De hecho, actualmente la gobernanza es mayor y está más interconectada. Como consecuencia, el sistema federal indio rinde mejores cuentas porque tiene más gente relacionada operándolo, administrándolo y mejorándolo.

Esta transformación fue invisible al principio, posteriormente generó rompimientos visibles y, finalmente, fue causa de colapsos. Los *Panchyats* han revertido los efectos del control que fluía de arriba a abajo, representado tradicionalmente por los poderosos estados indios.

Una estructura democrática federal, como en el caso de la India, demuestra que tiene la capacidad para resistir el estrés y las tensiones que nacen de las diversas demandas que compiten entre sí. La India no podría ser lo que es si no fuera por su federalismo. ⑥





# El regreso de Etiopía al federalismo

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

POR TOM PÄTZ

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

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

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

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

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

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



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

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

## La Casa de la Federación

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

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

## División y cambio en la política

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

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

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

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

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

## **Etiopía: historia reciente**

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

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

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

## **Un estado copia la iniciativa nacional**

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

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

## **Canadá: Dos lenguas oficiales protegen a las minorías**

### *Gil Rémillard, entrevistado por el personal del Foro*

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

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

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

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

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

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

*Continúa en la página 11*

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

### **Llenando el déficit democrático y las reservas de comida**

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

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

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

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

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

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

#### **Etiopía: comida vs. hambre**

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

### **Canadá: Dos lenguas oficiales protegen a las minorías**

*Continuación de la página anterior*

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

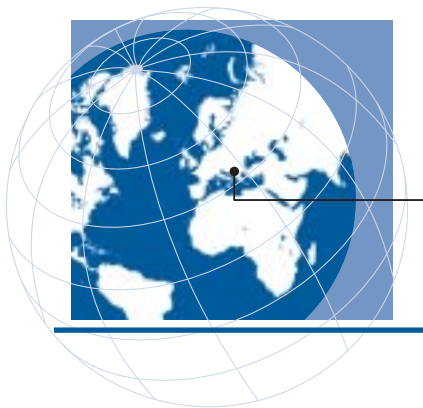
Los que creen en el sistema federal tiene que demostrar a la gente que desea separarse y a los que desean expresarse dentro de su federación que el federalismo es lo suficientemente flexible porque es un acuerdo mutuo y porque es lo bastante fuerte como para formar un gobierno central. Pero también deseamos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

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

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

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





# ¿Qué falló en Yugoslavia?

POR *DEJAN GUZINA*

**¿Podría** haberse evitado la balcanización de Yugoslavia a través de un sistema federal diferente? Nunca lo sabremos, pero la estructura que tenía bajo la Constitución de Tito de 1974 preparó el escenario para el conflicto y la separación. Tito trató de institucionalizar su política de “hermandad y unidad”. Pero después de su muerte, los fundamentos constitucionales del Estado yugoslavo provocaron exactamente lo contrario: la separación de la población yugoslava en grupos étnicos.

¿Por qué no funcionó el sistema federal yugoslavo? La principal deficiencia fue su incapacidad para resolver la paradójica relación entre etnicidad y socialismo, dos principios opuestos, para gobernar un Estado socialista multinacional. La Constitución de 1974 es un perfecto ejemplo de esta paradoja. Ésta fue el resultado de un intento de la vieja guardia comunista, encabezada por Tito y su aliado ideológico de mayor confianza, Edvard Kardelj, para solucionar los dos problemas de principios de los años 70:

- la re-emergencia del nacionalismo en el país, y
- las crecientes presiones para lograr reformas políticas.

El segundo problema, la presión para lograr reformas políticas, surgió por la rápida modernización y las crecientes expectativas de la floreciente clase media urbana de la Yugoslavia de posguerra.

## **Dos acciones fallidas**

La respuesta de Tito a la naciente crisis en ese momento consistió en dos acciones: una serie de purgas y la descentralización de la economía con base en la auto-administración de los trabajadores en las fábricas. Ambas acciones tendrían desastrosas consecuencias.

Fue suficiente con las purgas. La primera acción de Tito consistió en una serie de purgas políticas de los reformistas del partido comunista en todo el país. Empezó con el aplastamiento de la Primavera Croata en 1971 y continuó un año después con la expulsión del líder del Partido Comunista Serbio, Marko Nikezić, y de sus seguidores, conocidos por su activismo a favor de la liberalización de la economía y el Estado.

*Dejan Guzina es Profesor Adjunto del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Wilfrid Laurier, en Waterloo, Canadá.*

A pesar de que en Occidente se ha dicho poco sobre esta segunda purga, una de las escritoras más talentosas sobre asuntos de la antigua Yugoslavia, la periodista croata Jelena Lovrić, sostiene que esta purga fue probablemente más negativa para el futuro de Yugoslavia que la desaparición de los “liberales nacionales” croatas en 1971.

Después de 1972, más de seis mil personas en Serbia perdieron sus empleos en la política, la economía, los medios y las instituciones culturales. Sus posiciones fueron ocupadas rápidamente por los *apparatchiks* del partido, activistas leales a los antiguos valores comunistas: el papel revolucionario del partido, la igualdad, la cohesión, la conformidad, la retórica de la hermandad y unidad, y demás por el estilo. Lo que inició como una genuina modernización hacia el “socialismo con rostro humano”, terminó como una versión serbia de la Revolución Cultural China, y eventualmente preparó el camino para el desarrollo de una fuerte opción populista y antiliberal en la Serbia de los años 80.

Después vinieron los cambios económicos. La segunda acción de Tito fue la creación de una nueva estructura económica federal para Yugoslavia. La idea era que un sistema reformado de auto-administración podría sostener altos niveles de crecimiento, al tiempo que la descentralización podría satisfacer las crecientes demandas de una genuina

liberalización del sistema y de tener una mayor influencia regional en la toma de decisiones. El programa resultó desastroso. El partido falló completamente al preparar la economía para una nueva etapa de modernización cualitativa en los años 80. El nacionalismo étnico continuó ganando terreno y el único “éxito” resultó ser una muy efectiva prevención del nacimiento de movimientos sociales democráticos que pudieran traspasar las fronteras regionales.

## **¿Por qué fracasaron las reformas de Tito?**

¿Cómo ocurrió esto? En teoría, la nueva Constitución estaba fundamentada en la soberanía dual: la de los trabajadores –la clase trabajadora– y la de las naciones y nacionalidades. La palabra “nacionalidades” era una referencia a las numerosas minorías nacionales como los húngaros y albanos que vivían en las provincias serbias de Vojvodina y Kosovo. Pero los canales a través de los cuales los trabajadores supuestamente podían



*La imagen de Tito predominó durante el festival de Petrovec, 65 km al noroeste de Belgrado.*

disfrutar de sus derechos operaban dentro de las estructuras republicana y provincial. El resultado fue que la autoridad de estas estructuras se duplicaba a expensas de las cada vez más residuales instituciones federales. Vincular la auto-administración directamente con la comunidad de naciones y nacionalidades –las repúblicas y provincias– casi logró destruir el papel de la Constitución en la protección de los derechos de los trabajadores.

Este arreglo constitucional dio a las elites republicanas yugoslavas la forma y la sustancia de la existencia nacional y del poder político. Los cambios resultantes en la estructura de oportunidades en Yugoslavia dañaron radicalmente los vínculos entre las repúblicas y la federación. Al carecer de un sistema multipartidista y de las fuerzas integradoras propias de una economía de mercado, los líderes regionales no tuvieron un incentivo para buscar el desarrollo del aparato del gobierno central. En cambio, estos líderes crearon nuevas oportunidades en sus repúblicas y provincias, dentro de sus respectivos contextos étnicos. Al mismo tiempo, los nombramientos federales fueron percibidos cada vez más como posiciones “foráneas”, cuyo papel era el de apoyar los intereses “diplomáticos” de las respectivas repúblicas y provincias.

### **La economía se derrumba en los años 80**

Tanto la autoridad de Tito como la posición internacional de Yugoslavia en un mundo dividido por la Guerra Fría sirvieron como freno a las crecientes fuerzas centrífugas en todas las repúblicas yugoslavas. Pero la muerte de Tito en 1980, seguida por una severa crisis económica y un colapso financiero en el siguiente año, liberaron finalmente las tendencias desintegradoras del sistema constitucional yugoslavo. El efecto fallido de las políticas de modernización difícilmente puede ser sobrestimado. Los altos estándares de vida de los años 70 fueron interrumpidos abruptamente en 1981, cuando los yugoslavos finalmente conocieron la verdad acerca de su economía.

Entre 1974 y 1980, Yugoslavia pidió 16,433 millones de dólares al FMI, a gobiernos occidentales y a un gran número de bancos comerciales occidentales. La inflación alcanzó una tasa anual de 45% y el desempleo alcanzó a 800,000 personas. Más allá de las cifras de desempleo, casi dos millones de personas se convirtieron en el llamado “superávit tecnológico”. Para 1984, el estándar de vida había caído al nivel de los años 60. Bajo tales condiciones, los líderes republicanos comenzaron a culparse mutuamente por los fracasos de las políticas económicas y sociales de Yugoslavia. Al hacerlo, sólo podían señalar al marco federal constitucional (para entonces ya realmente confederado), dado que, para efectos prácticos, sus derechos individuales de veto les permitían favorecer sus propios intereses contra aquellos de otras repúblicas y provincias, sin temor a alguna repercusión.

No sorprende pues que el derecho de veto pronto se reveló como un derecho básico para cada unidad federal, sin importar qué tipo de asunto estuviera a discusión. Esto tuvo consecuencias desastrosas para la legitimidad del Consejo Ejecutivo Federal –el gabinete yugoslavo– porque sus poderes de decisión tuvieron que sujetarse a los procesos de toma de decisiones en el nivel

**El derecho de veto pronto se reveló como un derecho básico para cada unidad federal, sin importar qué tipo de asunto estuviera a discusión.**

republicano. Hacia el final de los años 80, este acuerdo territorial limitó la capacidad del último gobierno pro federal de Ante Marković para actuar con alguna legitimidad. A pesar de disfrutar de una gran popularidad en Bosnia-Herzegovina, Serbia y Croacia en ese momento, el gobierno de Marković fue presa de la campaña orquestada por las elites republicanas de Serbia, Croacia y Eslovenia para derribar el programa de reformas económicas y políticas del gobierno. Esta fue la última campaña en la que Serbia se encontraría del mismo lado que Croacia y Eslovenia. Cabe hacer notar que el retiro conjunto de las repúblicas del gobierno yugoslavo se llevó a cabo utilizando los poderes otorgados por la misma Constitución. Se puede argumentar que Yugoslavia no fue asesinada, sino que de hecho cometió suicidio.

### **La entrada del nacionalismo étnico**

A inicios de los años 90, el país ya se encontraba completamente fragmentado territorial, económica y étnicamente. Poderosos medios republicanos, especialmente estaciones locales de televisión y periódicos, “prepararon” a los ciudadanos yugoslavos para aceptar consignas políticas tipo graffiti que desafiaban la legitimidad de Yugoslavia: “Kosovo-República”, “Eslovenia, mi país”, “Espíritu bosnio”, “Todos los serbios en tierra serbia”, “Mil años del Estado croata”, e “Identidad Vojvodina”.

Pronto, estos slogans condujeron a tres modelos que competían por la solución de la crisis constitucional del país. En realidad, los modelos representaban sistemas disfrazados para la creación de Estados-nación independientes y soberanos. Los modelos para Yugoslavia eran:

- una confederación, propuesta por Eslovenia y Croacia;
- una federación, propuesta por Serbia y Montenegro; y
- un modelo intermedio, propuesto por Macedonia y Bosnia y Herzegovina.

Los representantes eslovenos fueron los primeros en articular su visión de una Yugoslavia confederada. Su propuesta de una ‘federación asimétrica’ fue conocida como un modelo ‘confederal’ en la segunda mitad de 1990, cuando los croatas decidieron apoyarla. Debido al dominio demográfico serbio en Yugoslavia, este modelo rechazaba la votación por mayoría. Pero en cambio, la propuesta defendía tenazmente el principio del consenso y el derecho a la autodeterminación establecidos en la Constitución de 1974. La característica peculiar del documento radicaba en la presencia de numerosas referencias a Europa y a la Comunidad Europea, con la ausencia de cualquier referencia a Yugoslavia.

La posición de Serbia y Montenegro se basaba en la idea de que cualquier noción de una Yugoslavia confederada podría llevar a la total desintegración del país, y reduciría los más de dos millones de serbios viviendo en Croacia y en Bosnia y Herzegovina a la incierta posición de una minoría nacional. De esta manera, la propuesta de Serbia y Montenegro para lograr una Yugoslavia federal enfatizaba los principios de votación de mayorías y ciudadanía, en vez de los derechos de las minorías. A pesar de su fraseología aparentemente democrática, la propuesta no consideraba las complejidades culturales y las diferencias históricas de las repúblicas yugoslavas y su gente. Su objetivo principal era mantener un Estado en el que todos los serbios

podrían permanecer viviendo juntos, sin embargo su ambición mayoritaria era un anatema para los no-serbios. Como en el caso de la propuesta croata y eslovena, esta propuesta promovía los intereses particulares de una nación sobre los intereses de otras.

### **La “tercera vía” fracasa en involucrar a todos**

Los presidentes bosnio y macedonio, Alija Izetbegović y Kiro Gligorov, ofrecieron sus propuestas al “público yugoslavo” en la antesala de las guerras en Eslovenia y Croacia en junio de 1991. En esta extremadamente tensa situación, no sorprendió que hayan presentado su programa como una “tercera vía” entre los modelos federal y confederal ofrecidos previamente para Yugoslavia. Su “Plataforma para el Futuro de la Comunidad Yugoslava” se basaba en el concepto de soberanía dual: la de las repúblicas y la de un centro federal con funciones similares a las definidas en la Constitución de 1974. Estos principios eran: asegurar un mercado homogéneo, garantizar los derechos humanos y los derechos de las minorías en toda Yugoslavia, y mantener una política exterior y de defensa común. En realidad, esta propuesta era más cercana al modelo esloveno y croata en cuanto a que explícitamente limitaba el derecho a la autodeterminación nacional a aquellos pueblos que estaban organizados dentro de las unidades federales yugoslavas existentes. Aquellos que vivían más allá de las fronteras republicanas (en efecto, principalmente serbios en Croacia y serbios y croatas de Bosnia, o dentro de repúblicas como los albanos-macedonios) se convertirían en minorías nacionales, igual que en el modelo confederal esloveno-croata.

De esta manera, hacia el final de 1990 y en 1991, era obvio que Yugoslavia había llegado a un *impasse* constitucional. Mientras que la “tercera vía” y el modelo “confederal”, a los ojos de los representantes serbios, parecían un camino rumbo a la secesión, una Yugoslavia “federal” era inaceptable para el resto debido a sus potenciales amenazas centralistas. El *impasse* constitucional fue finalmente roto a través de medios inconstitucionales. Desafortunadamente, una transición a la democracia sin sufrimiento y la disolución pacífica de una federación multinacional sólo hubiera sido posible donde hubieran coincidido la autodeterminación nacional y republicana.

En el caso de la ex Yugoslavia, esta condición sólo estuvo presente en Eslovenia, al ser la república más étnicamente homogénea del país. En otros casos, la disolución del Estado uni-partidista no únicamente cerró la puerta a la transformación democrática, sino que trajo un sangriento final a la misma Yugoslavia. El espacio geográfico de Yugoslavia fue dividido en pequeños Estados-nación que basaron su identidad en un limitado entendimiento étnico del nacionalismo que percibió los derechos ciudadanos no como derechos para cada miembro individual de la sociedad, sino como los derechos colectivos de un grupo étnico en particular.

### **Lecciones para el futuro**

¿Qué lecciones pueden aprenderse de la experiencia yugoslava? La solución a la destrucción de la federación yugoslava y a la guerra en Bosnia-Herzegovina consistió en la creación de otra federación más, la de Bosnia-Herzegovina, y en la imposición

internacional de ciertas formas de gobierno compartido en Macedonia y Kosovo. Para muchos yugoslavos, jesto fue como tratar de extinguir el fuego arrojándole aceite encima! Pero aún puede haber tiempo para salvar algo del fuego. La comunidad internacional ha reconocido que el problema de Yugoslavia no radicó en su carácter federal o en su diversidad étnica, sino en sus estructuras políticas autoritarias y sus tradiciones no democráticas. Así pues, la solución a los malestares de la antigua Yugoslavia siempre ha estado a la mano: liberalizar y democratizar al sistema político federal. Es demasiado tarde para la antigua Yugoslavia, pero se puede desear que aún haya oportunidad para Bosnia-Herzegovina y para Macedonia.

A pesar de que el federalismo ha sido usado como un instrumento para el manejo de conflictos étnicos en Estados multinacionales, no existe certeza sobre en qué medida podrían implantarse federaciones multinacionales y otras formas de descentralización territorial y política en esta región. A pesar del actual apoyo internacional a Bosnia-Herzegovina y Macedonia sobre los principios del federalismo y acuerdos entre las comunidades étnicas, puede que el federalismo aún no tenga un futuro en la región. Una de las

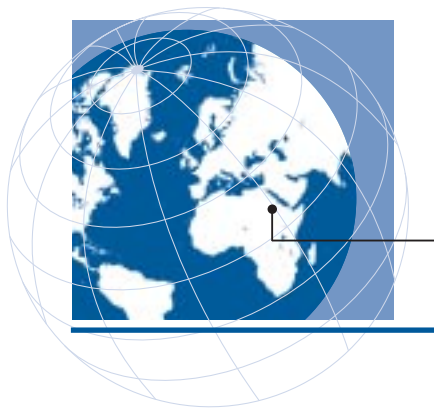
consecuencias más desafortunadas de la guerra en la antigua Yugoslavia fue el total rechazo de la gente hacia el modelo liberal de federalismo y hacia formas mucho menos radicales de descentralización territorial y política. Las recientes elecciones en Croacia, Bosnia-Herzegovina y Serbia corroboran esta afirmación. Los partidos nacionalistas continúan atrayendo a un porcentaje importante de la población y por lo tanto permanecen como una fuerte alternativa respecto a los partidos democráticos de la región.

### **¿Triunfarán las nuevas propuestas federales?**

Existe otra pregunta en este sentido: “¿En qué medida difieren las instituciones de Bosnia-Herzegovina y las del resto de la región respecto a las practicadas en la antigua Yugoslavia?” La estructura federal de Bosnia, según fue definida en el Acuerdo de Paz del 21 de Noviembre de 1995 en Dayton, Ohio, es muy similar a aquella de la antigua Yugoslavia, con sólo una diferencia notable: el énfasis retórico en las instituciones formales de la democracia liberal, en vez de los principios socialistas. Si esto permanece así, los acuerdos para Bosnia-Herzegovina simplemente no funcionarán. Experimentos federales como éste probablemente tampoco funcionarán en Estados étnicamente diversos como Macedonia, Afganistán e Iraq. La actual descentralización en Bosnia-Herzegovina no va más allá del nivel regional, permitiendo así que la etnicidad permanezca como el atributo individual más importante de la identidad de un ciudadano en el Estado. Sin una descentralización completa en estas regiones, un énfasis simultáneo en las formas locales de autogobierno y el desarrollo de la sociedad civil, el resultado será probablemente opuesto al deseado. El resultado involuntario podría ser una imposición más fuerte de la etnicidad por encima de las instituciones supuestamente democráticas de los nuevos Estados multinacionales democratizados. Si esto ocurriera, la gente perdería la confianza en la reputación del federalismo como una herramienta correcta y justa para administrar la diversidad de los Estados multinacionales. (6)

**El *impasse* constitucional fue finalmente roto a través de medios inconstitucionales.**





# Sudán se tambalea en su camino a la paz

¿Podrá un tratado de paz en el 2004 incluir genuinos acuerdos para compartir el poder?

POR PAUL MORTON

**En** el año 2004 podría presenciarse el final de la guerra civil más larga de la historia de África, la de Sudán. Esta guerra de 20 años entre el Gobierno y las fuerzas rebeldes apostadas en el sur, ha cobrado más de dos millones de vidas. Cualesquiera que sean los detalles de un eventual acuerdo de paz, éste establecerá un gobierno multinivel diseñado para compartir el poder entre diferentes órdenes de gobierno y entre distintas instituciones. Las dos principales partes de esa guerra, el Gobierno de Sudán y el Ejército/Movimiento para la Liberación de la Gente de Sudán (E/MLGS), han sostenido ya reuniones y han suscrito acuerdos preliminares.

El acuerdo para compartir la riqueza al que se llegó a principios de enero estableció algunos nuevos mecanismos de gobernanza, entre ellos una división de los ingresos relativamente equitativa. El banco central tendrá dos brazos, uno que aplicará las leyes bancarias del Islam en el norte, y otro que aplicará el sistema occidental en el sur. Se mantendrán dos monedas hasta que se fundan en una sola en todo el país. El desarrollo de estas estructuras requerirá de una gran voluntad política por parte de los sudaneses y también traerá consigo una gran necesidad de capacitación en todo el país. Adicionalmente, los sudaneses necesitarán mantener el compromiso necesario para cumplir con estas negociaciones durante su periodo de instrumentación.

Dos nuevos elementos han sido clave para el desarrollo de la paz en Sudán: el petróleo y el Protocolo de Machakos. El petróleo había sido descubierto ya antes, pero no fue sino hasta 1999 que se inició su bombeo a través de tuberías desde Puerto Sudán. El acuerdo de ambas partes para repartir la riqueza ha hecho del petróleo un punto clave de negociación. El Protocolo de Machakos, llamado así por el pueblo de Kenia donde fue firmado en julio de 2002, otorga a los sudaneses del sur un autogobierno y reconoce su derecho a la autodeterminación. Mientras el Gobierno sudanés se encuentra revisando documentos recientes producidos a finales del 2003, se mantienen buenas esperanzas de un acuerdo integral en el 2004.

Pero la comunidad internacional tendrá que mantener su apoyo al país por mucho más tiempo después de que se haya firmado el acuerdo. Proporcionar condiciones de seguridad a través de una fuerza internacional de monitoreo es solamente uno de los elementos de apoyo requeridos. La comunidad internacional también tendrá que proporcionar asistencia para hacer la nueva

estructura de gobernanza tan efectiva y transparente como sea posible: si los mecanismos acordados para la paz no llegaran a ser efectivos, con toda seguridad se puede afirmar que ésta no será sostenible.

## Avances bajo el Protocolo de Machakos

Las perspectivas son alentadoras. Bajo cualquier perspectiva, las partes están más cerca de la paz que en cualquier otro momento desde que los insurgentes del E/MLGS se levantaron en armas contra el Gobierno en 1983. Al amparo del histórico Protocolo de Machakos del 2002, se hicieron acuerdos en noviembre y diciembre de 2003 en dos áreas altamente conflictivas, la de seguridad y la de distribución de la riqueza. Este nuevo impulso, resultado de la participación directa de los representantes de mayor jerarquía del Gobierno y del E/MLGS, así como de la creciente presión internacional, han creado esperanzas para que se llegue a un acuerdo integral a principios de 2004.



Centro ortopédico de la Cruz Roja para lisiados de guerra localizado en Lokichokio, Lopiding, Sudán.

Junto con estos reportes de progreso de las negociaciones, también hay indicios perturbadores de violencia en la región de Darfur del oeste, así como crecientes tensiones en el este. Lo anterior y el progreso logrado en las negociaciones

pueden parecer tendencias contradictorias, pero las persistentes tensiones indican que de hecho aún existen importantes dificultades a vencer, y que una paz sostenible requerirá más que un acuerdo de paz firmado entre los dos principales actores. Otros asuntos clave en la mesa de negociación son la distribución del poder y las decisiones sobre el status de Abyei, el Nilo Azul del Sur y las montañas de Nuba. Para que un eventual acuerdo de paz sea sostenible, se requiere también de un progreso significativo en la atención dada a las profundas divisiones de facciones al norte y el sur del país. Éste es un prerequisite importante para poder concentrar la atención necesaria en los retos de gobernar a un Sudán unido durante y después del periodo interino acordado.

## ¿Dos décadas para terminar con la guerra?

Previamente al actual proceso, se habían realizado varios intentos para finalizar esta última fase del conflicto, con poco o nulo éxito hasta 2002. Las actuales negociaciones están bajo los auspicios de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (AIGD), organismo iniciado por el Gobierno keniano en 1993, aunque ambas partes sudanesas no aceptaron formalmente los principios del organismo sino hasta 1997. La AIGD fue diseñada como un instrumento de cooperación regional en el Cuerno de África para coordinar iniciativas regionales de comercio,

Paul Morton es gerente de programas del Foro de Federaciones.

desarrollo y seguridad, pero también supervisa el proceso de paz en Somalia. Durante los años 90, la AIGD logró pocos avances en vista de que los actores regionales se concentraron cada vez más en otros asuntos, destacadamente en las guerras entre Etiopía y Eritrea, y en la República Democrática del Congo. La suerte del proceso de la AIGD cambió para bien en julio de 2002, con la firma del Protocolo de Machakos, que creó un marco para poder ampliar las negociaciones. Por otra parte, varios elementos se han conjugado para acelerar el proceso de paz durante los últimos dieciocho meses:

- las consecuencias de los ataques terroristas de septiembre de 2001 en Estados Unidos;
- el involucramiento proactivo del líder mediador, el general keniano Lazaro Sumbeiywo;
- la creciente presión internacional; y
- la creciente presión de una población exhausta de la guerra en todo el país.

El Protocolo de Machakos sentó los fundamentos para la base de un futuro gobierno interino. El Protocolo afirma que los sudaneses del sur “tienen el derecho de controlar y gobernar los asuntos en su región y participar equitativamente en el Gobierno Nacional” y “el derecho a la autodeterminación a través de, entre otros mecanismos, un referéndum para determinar su estatuto futuro”. En esencia, el Protocolo compromete a las partes a alcanzar, a través de un periodo interino, un sistema de autonomía regional y distribución del poder dentro de un Sudán unido. La aceptación de esta diversidad reflejada en principios concretos, junto con la correspondiente necesidad de autonomía suficiente y de recursos para sostenerla, han sido elementos clave para encontrar una solución permanente a este conflicto. En este sentido, el Protocolo de Machakos representó un avance fundamental y preparó el camino para el progreso actual de las negociaciones.

El primer año de pláticas después del Protocolo de Machakos trajo un flujo constante de acuerdos en asuntos específicos, aunque con poco o nulo progreso en los asuntos más controvertidos como la distribución del poder y la riqueza. En la segunda mitad del 2003, el proceso se caracterizó por varios giros dramáticos, que iniciaron con la presentación en julio de lo que se conocería como el documento Nakuru. Este documento representó un cambio notable en la estrategia de mediación, porque avanzó gradualmente en asuntos individuales, hasta alcanzar enfoques integrales para el resto de los asuntos. A pesar de que el E/MLGS aceptó el documento como punto de partida, el Gobierno rechazó completamente los términos del convenio, diciendo que se contraponía a los principios de Machakos. La controversia alrededor del documento Nakuru creó inmediatamente una crisis y el fuerte tono del lenguaje usado por ambas partes generó temor ante la posibilidad de un colapso.

El estancamiento de estas pláticas al menos sirvió para preparar el camino para las discusiones personales entre el vicepresidente sudanés Taha y el líder del E/MLGS, Garang (un logro significativo y un cambio dramático que favoreció las discusiones directas entre ambas partes). Eventualmente, el resultado fue un acuerdo en Naivasha sobre el difícil tema de acuerdos de seguridad, incluyendo el uso de fuerzas integradas en regiones clave. Las discusiones continuaron durante el otoño, con un creciente optimismo para alcanzar un inminente acuerdo final en diciembre.

En este momento, se ha llegado a un acuerdo sobre la distribución de la riqueza, pero aún faltan por resolverse los asuntos de distribución del poder y el status de las tres áreas en disputa. A pesar de que el status de las tres regiones presenta el mayor reto, las apariencias sugieren que el impulso actual es lo

### **Sudán: una cronología**

1955	Rebelión de los sudaneses del sur
1956	Sudán unificado se convierte en independiente
1963	Los rebeldes del sur se unen en el movimiento <i>Anya-Nya</i>
1972	El Acuerdo de Paz de Addis Ababa otorga autonomía al sur de Sudán
1983	El Acuerdo de Paz de Addis Ababa se disuelve
1983	Inicia la Segunda Guerra Civil, esta ocasión entre el E/MLGS y el Gobierno
1989	El Frente Nacional Islámico toma el poder con un golpe de Estado bajo el liderazgo de Omar Hassan al-Bashir
1999	El petróleo sudanés es bombeado a través de tuberías por primera vez desde Puerto Sudán
2002	El Protocolo de Machakos es firmado el 20 de julio por ambas partes en Machakos, Kenya
2003	Diciembre: El Gobierno y el E/MLGS acuerdan compartir la riqueza del petróleo del país
2004	Enero: El Gobierno y el E/MLGS acuerdan compartir los ingresos no petroleros

suficientemente amplio como para que ambas partes firmen un acuerdo. La habilidad que las partes tengan para incorporar a otras facciones, determinará el alcance del apoyo para el acuerdo.

### **Una larga historia de división**

Las recientes guerras civiles en Sudán han enfrentado a un norte predominantemente árabe, musulmán, contra un sur africano, cristiano/animista. Esta división norte-sur surge de un proceso centenario de “arabización” e “islamización” en el norte de Sudán y la resistencia en el sur a estas fuerzas. La conquista británico-egipcia del Sudán de 1899 continuó agudizando esta división con la decisión de administrar al país por separado; el norte bajo una activa influencia egipcia y el sur administrado por los ingleses con la ayuda de una gran presencia misionera. La abrupta decisión de reunificar las regiones justo antes de la independencia formal, en 1956, dejó un país profundamente dividido para enfrentar la segunda mitad del siglo veinte. De hecho, la violencia había irrumpido aún antes de la independencia formal.

Un golpe de Estado en 1958, y la resultante agenda de islamización, alentó más rebeliones en el sur, que eventualmente llevaron a la formación del primer movimiento rebelde organizado, Anya Nya (veneno de serpiente). Esto condujo a la primera guerra civil, que duró desde la independencia hasta 1972. Igual que en el conflicto de los años 80 y 90, éste movimiento se caracterizó por enormes grados de influencia externa, en particular de las dinámicas de la Guerra Fría y del conflicto árabe-israelí, así como por fuertes tensiones regionales. No fue sino hasta 1972 cuando las partes lograron firmar el Acuerdo de Addis Ababa, que garantizó al sur una significativa autonomía, esto representó el punto más cercano a cualquier estabilidad que haya alcanzado Sudán en su historia independiente.

El presente conflicto comenzó en 1983 con la creación del Ejército/Movimiento para la Liberación de la Gente de Sudán, después de la emisión de una orden de la República del mismo año que revocaba el Acuerdo de Addis Ababa. El resultado ha sido uno de los conflictos civiles más difíciles de resolver de África, una profunda crisis humanitaria, y una considerable inestabilidad regional. (6)



# ¿Una nueva constitución federal para Irak?

POR *JIM BEAULIEU*

*El concepto de que una constitución pueda incluir la distribución del poder y una descentralización protegida de los ingresos a través de decisiones locales tomadas por políticos locales, no está siendo promovida activamente en Irak, por lo menos hasta el momento.*

**Para** cumplir el acuerdo con el Consejo de Gobierno Iraquí, la Autoridad Provisional de la Coalición prometió entregar el poder a los iraquíes el 30 de junio de 2004. Para lograr lo anterior, deberán formarse para el 31 de mayo comités políticos de cada una de las 18 provincias de Irak, quienes elegirán a los miembros de la Asamblea Nacional Transitoria, la cual preparará una nueva constitución para el país. En enero del año en curso, los iraquíes organizaron grandes manifestaciones para exigir elecciones, en lugar de la formación de los comités políticos. Entonces, un cambio en la política de los Estados Unidos instó al Secretario General de la ONU, Kofi Annan, a enviar una misión de expertos de la ONU a Irak para investigar si sería posible tener elecciones para finales de mayo.

Después de que la situación sobre las elecciones haya sido resuelta, el federalismo podría encontrar un lugar en la nueva constitución iraquí. Sin embargo, Irak ha experimentado dictaduras por más de 30 años y no tendrá una fácil transición a la democracia y al federalismo. A pesar de que la gente de Irak parece querer y tendrá que aceptar un sistema democrático, no existe certeza sobre si tendrán información suficiente sobre los conceptos o bien un liderazgo que les permita considerar qué forma de federalismo funcionará mejor para el país y cómo evitar efectivamente los excesos políticos del pasado.

Irak es un país de cerca de 25 millones de personas, divididos por diferencias de idiomas, sectas religiosas, lealtades tribales y una distribución desigual de la riqueza. El uso de la fuerza y del miedo ha mantenido esta diversidad bajo control. El poder político, militar y económico se concentró en una persona, Saddam Hussein, y en su partido Baath. Esta concentración del poder convenía a las necesidades de un dictador que quiso dominar, en lugar de servir, a la gente de Irak.

Se aceptaba la diversidad entre la población, incluso se explotaba, pero nunca se recompensaba. La diversidad en la acción política no era aceptada y se castigaba severamente. Saddam Hussein prohibía la distribución del poder político porque esto representaba una amenaza a su control centralista.

## **Un estricto control de la riqueza**

Además del poder militar, el control de la riqueza del país era un fuerte mecanismo para mantener el dominio de Hussein. En años pasados, aproximadamente 90% de todos los gastos públicos de

Irak provenían de los ingresos del petróleo. Estos ingresos eran controlados desde Bagdad y distribuidos a las provincias (*governorates*) a través de ministerios nacionales. Aunque había un sistema de operación descentralizado, todas las decisiones se tomaban en Bagdad y reflejaban las prioridades e influencias de los participantes de Bagdad, con excepción de las delegaciones provinciales que alcanzaban a tener cierta influencia en estas decisiones.

La concentración del poder en Bagdad abrió la puerta a la corrupción en el nivel nacional, sin tener que rendir cuentas a los líderes provinciales, y ciertamente mucho menos a los ciudadanos de las provincias.

Al pensar sobre el futuro de Irak, muchos apoyan al federalismo como un método democrático para distribuir el poder y evitar el regreso de cualquier poder dictatorial, o al menos de cualquier abuso dictatorial del poder. Específicamente, una constitución federal con controles y contrapesos (*checks and balances*) adecuados sobre aquellos que detentan la autoridad es vista como la respuesta a las futuras necesidades democráticas de Irak. El poder distribuido y protegido bajo una constitución en un Estado federal podría ser de utilidad para el país y, sin duda, un fuerte sistema presidencialista sería visto como parte de la solución, de manera parecida a lo que está emergiendo de las cenizas de guerra en Afganistán.

## **La presidencia: ¿controles y contrapesos?**

La opción de un sistema federal centralista y presidencial tiene sus ventajas. Irak necesita un gobierno central fuerte para reestablecer la ley y el orden, para administrar sus ingresos petroleros nacionales, para prestar servicios nacionales como salud y transporte, y para mantener un Estado unificado. Saddam Hussein buscó alcanzar metas similares, pero el interés público no fue la prioridad en esa búsqueda. El interés propio, más que el interés público, guió al dictador en su búsqueda hacia las metas nacionales.

Para la utilización de los poderes presidenciales, la nueva constitución iraquí será construida probablemente con base en controles y contrapesos similares a los encontrados en otros sistemas federales presidenciales. Se espera que la nueva constitución proporcione un papel constitucional definido para las 18 provincias existentes, partiendo de que estas provincias tienen poca o nula experiencia en la fiscalización directa y carecen de un sistema para instrumentarla. Los ingresos petroleros probablemente serán distribuidos por Bagdad como la principal fuente de ingresos para las provincias. Y será Bagdad, no la constitución, quien dirigirá el flujo de los ingresos petroleros hacia las provincias.

Sin embargo, este sistema no serviría a la gente iraquí porque mantendría una de las debilidades del sistema de gobierno saliente: la centralización del poder y del dinero en Bagdad. El sistema federal presidencial, con sus controles y contrapesos, será una mejora respecto al viejo sistema, pero no ofrecerá un progreso real a menos de que el control del dinero sea compartido con las

---

**Jim Beaulieu** es ex Ministro Adjunto de Asuntos Urbanos de la provincia de Manitoba. Recientemente regresó de un proyecto de trabajo de tres meses en la provincia de Najaf en Irak.



provincias y las municipalidades, por medio de disposiciones constitucionales.

Un sistema federal eficaz, fiscalmente descentralizado en Irak podría incluir:

- un gobierno nacional elegido, con responsabilidades nacionales tales como la salud, la defensa, la producción de petróleo, el transporte, etc., con diversos controles y contrapesos, especialmente un control civil de las fuerzas armadas;
- la elección democrática de los 18 gobiernos provinciales, para reemplazar los 18 "governorates" utilizados por la dictadura de Saddam bajo un sistema de control y finanzas centralizado; y
- una constitución que incondicionalmente asigne a las provincias su parte de los ingresos petroleros nacionales.

### **Dinero y autoridad a las provincias**

La distribución del poder en el marco de una constitución federal ayudará a dosificar la influencia entre la diversidad de grupos poblacionales. Los intermediarios locales de poder ya existen entre algunos grupos religiosos y minorías étnicas pero, por décadas, muchas minorías y las poblaciones que las representan fueron apartadas del poder y las finanzas de un Bagdad controlado por Saddam Hussein, los militares y los miembros de la minoría Sunni.

Un sistema federal descentralizado efectivo requiere que el poder y las finanzas fluyan a las provincias como derechos consagrados en la constitución, más que como resultado de negociaciones con el gobierno nacional en Bagdad. Bajo este sistema, las provincias no tendrían sólo el derecho a legislar sobre su área de responsabilidad, sino que también podrían gastar su porción constitucional de ingresos petroleros nacionales en prioridades provinciales.

Las elecciones locales en las provincias asegurarán un mayor nivel de rendición de cuentas de los recursos distribuidos provenientes de los ingresos petroleros nacionales. La rendición de cuentas local, por su parte, incrementará la posibilidad de que los gastos prioritarios locales sean la consideración principal en los programas provinciales. Pero los gastos locales no pueden depender de los caprichos de Bagdad.

Una distribución constitucional de ingresos crearía en Irak 18 centros de poder que, dentro de su limitada jurisdicción provincial, sobrepasarían el poder e influencia de Bagdad y del parlamento nacional. Sin duda, esto crearía 18 centros de poder político que reflejarían la diversidad de la gente en Irak. Esto funcionaría como un contrapeso a los abusos dictatoriales del pasado y disminuiría los temores actuales respecto a la desatención gubernamental de los grupos excluidos tradicionalmente del poder en Bagdad.

### **Poder efectivo y legítimo a las comunidades étnicas y religiosas**

Los kurdos en el norte del país podrían ser gobernados por líderes kurdos y tener administraciones que reflejen sus valores provinciales. Lo mismo aplicaría para los Sunnis, en el centro de Irak, y para los chiítas del sur del país. Las líneas de demarcación territorial entre las 18 provincias no son perfectas, pero la presencia de gobiernos provinciales con poder legítimo, que reflejan el sostenimiento a las mayorías étnicas y religiosas locales, promete disminuir las tensiones entre estos grupos cuando se trata de colaborar en la solución de problemas nacionales.

Actualmente, los contratistas financiados por la Autoridad Provisional de la Coalición en Irak están intentando ayudar a los consejos provinciales a adquirir prácticas de gobernanza que los ayuden a lograr una administración local efectiva. Esta asistencia

incluye capacitación, fondos para gasto en infraestructura esencial, creación de empleo, y el establecimiento de la base electoral para el gobierno democrático local. Esta asistencia se proporciona bajo la dirección de la Autoridad Provisional de la Coalición y sin ninguna otra autoridad constitucional o legal que no sea la de las fuerzas de ocupación.

Los Consejos Provinciales de Gobierno son designados por la Autoridad Provisional de la Coalición y carecen de autoridad legislativa, de gasto o de fiscalización. Son esencialmente de consulta y deben procurar recibir de otros actores recursos y decisiones favorables.

No existe una rendición de cuentas democrática respecto a las acciones emprendidas por la Autoridad Provisional de la Coalición o de los consejos nombrados por dicha Autoridad. Esta responsabilidad se realizará después de la celebración de las elecciones de 2005.

Las experiencias registradas hasta ahora por estos órganos de gobierno son más frustrantes que educativas. Estos órganos de gobierno son locales y esa es la naturaleza de muchos de los problemas diarios experimentados por los ciudadanos. Se reciben quejas sobre las interrupciones diarias de agua y electricidad, o la falta de empleo. Sólo Bagdad tiene el poder para resolver dichos asuntos.

Pero los ciudadanos locales empiezan a sentirse más a gusto con la oportunidad de exigir mejoras.

Los llamados "políticos provinciales" están atrapados en medio de las circunstancias. En el ámbito local, ellos quieren actuar y se espera que actúen, pero desafortunadamente carecen de las herramientas necesarias de una provincia para actuar en un Estado federal. Una manera de hacer más efectivos a estos futuros consejos es prometerles explícitamente que la descentralización del poder y la distribución constitucional de ingresos vendrá con las elecciones provinciales del 2005 y que resultarán en poder legítimo y efectivo de los consejos provinciales para actuar sobre sus prioridades locales con sus propios ingresos.

### **¿Falta de facultades para las provincias y continuación del control central?**

Una de las declaraciones más escalofrantes que están surgiendo ahora en Irak es que las provincias podrían no tener la capacidad de cumplir completamente con sus responsabilidades bajo un sistema federal descentralizado, por lo cual Bagdad deberá retener los poderes centralistas para dar cabida a una transición ordenada. Este argumento podría ser usado por los ministerios centrales y los intermediarios del poder para resistirse a una efectiva descentralización por tiempo prolongado.

La única esperanza es que las elecciones de 2005 y la nueva constitución reconozcan la importancia que tiene la descentralización financiera para la gobernanza local. Las provincias podrán cometer errores, pero éstos serán locales, mucho más pequeños que los errores nacionales y, consecuentemente, corregidos de manera más fácil por los líderes locales. Cualquier debilidad circunstancial en las capacidades provinciales puede ser solucionada por las medidas transitorias de la constitución y a través del apoyo continuo de las naciones occidentales en el desarrollo de capacidades.

La distribución económica y el poder electoral dentro de una constitución federal descentralizada, ayudarán a crear una cultura democrática que reconozca y aproveche la diversidad de las comunidades iraquíes. Tal distribución logrará disminuir cualquier posibilidad de futuros abusos bajo un poder nacional centralizado en Bagdad.

Es necesario presentar esta opción a los miembros de la Asamblea Nacional de Transición y, de ser aceptada, someterla también a consideración de la población de Irak. (6)



# Breves y Actualidades

## **Los estados logran retrasar un cambio regulatorio de la Agencia Federal para la Protección Ambiental de los Estados Unidos**

Un tribunal federal de apelaciones de los Estados Unidos ha prohibido temporalmente una propuesta para la nueva regulación de la Agencia para la Protección Ambiental que permitiría a las plantas de energía realizar reparaciones y adiciones sin obedecer las regulaciones de la Ley de Aire Limpio (véase *Federaciones*, Vol. 3, No. 4, noviembre de 2003, "EUA: Los estados presentan una demanda contra la Agencia Federal para la Protección Ambiental"). La nueva regulación, parte integrante de un programa de la agencia denominado Análisis de Nuevas Fuentes, exentaría de una reposición total de la "unidad procesadora" cuando la reparación o adición no costara más del 20 por ciento de dicho costo de reposición. En su decisión del 24 de diciembre de 2003, un panel de tres jueces dictaminó contra una parte de la nueva regulación a fin de evitar que entrara en efecto inmediatamente. En una victoria parcial para la industria, el tribunal reiteró su oposición sobre otra sección del programa que permitiría exenciones similares para otras plantas industriales como las procesadoras de pulpa y papel, permitiendo que parte del programa avance.

## **El partido del primer ministro de la India, Vajpayee, gana tres elecciones estatales**

El partido del primer ministro de la India, Atal Bihari Vajpayee, ganó tres de las cinco elecciones estatales realizadas en noviembre de 2003. El Partido Bharatiya Janata (PBJ) ganó las elecciones estatales en Chhattisgarh, Madhya Pradesh y Rajasthan con el eslogan de campaña "Bijli, Sadak, Pani" (electricidad, caminos, agua). En el estado de Mizoram, el partido local Frente Nacional Mizo desplazó del gobierno al Partido del Congreso. El Partido del Congreso arrebató el control de la asamblea estatal al PBJ en el territorio de la capital nacional, Delhi.

## **Lula cambia la configuración de su gabinete en Brasil**

En enero, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva incorporó a su gabinete un importante partido de centro, al Partido Democrático Brasileño. El partido democrático de centro-izquierda tiene 77 miembros en la Cámara Baja del Congreso –que consta de 513 asientos– y tiene la mayoría en el Senado. Lula también reordenó su gabinete al crear dos nuevas posiciones ministeriales y al remover a una tercera parte de los ministros del gabinete existente.

## **Las provincias canadienses avanzan hacia la representación proporcional**

Norman Carruthers, el comisionado para la reforma electoral, recomendó en diciembre que la provincia de Prince Edward Island adopte un sistema mixto de votación de miembros de representación proporcional similar al utilizado en Nueva Zelanda, con 21 de los 31 escaños electos en distritos de mayoría uninominales y 10 escaños asignados de acuerdo con las listas de los partidos. En Columbia Británica, la Asamblea Ciudadana para la Reforma Electoral se reunió dos veces en enero, iniciando así un proceso de 12 meses que culminará con la recomendación de un sistema de votación para esa provincia que se someterá a referendo público en 2005. El 19 de enero en Ontario, Matthew Mendelsohn se convirtió en el primer Ministro Adjunto para la Renovación Democrática de la provincia. Mendelsohn, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de

Queen's, en Kingston, Ontario, escribió un artículo en julio de 2003 convocando a un foro ciudadano y a un proceso de referendo para instituir un nuevo sistema de votación para Canadá.

## **Elecciones suizas cambian la "fórmula mágica" para el gobierno**

Cuando el otoño pasado el derechista Partido del Pueblo Suizo ganó 11 de los 200 escaños en la Cámara Baja del parlamento suizo, esto significó el final de un método de 43 años de construcción de gobiernos suizos de coalición. La llamada "fórmula mágica" para construir coaliciones fue cambiada para dar dos asientos al Partido del Pueblo Suizo –es decir, una curul más– en el gabinete que incluye al Partido Social Demócrata, al Partido Demócrata Cristiano y al Partido Radical Demócrata.

## **Comisión recomendará cambios al sistema federal alemán**

Será en diciembre de 2004 cuando la Comisión para la Modernización del Sistema Federal del Bundestag y Bundesrat –compuesta por 32 miembros– presentará su reporte final y recomendaciones. La Comisión, compuesta por igual número de miembros de ambas Cámaras, fue establecida en octubre de 2003 por el gobierno alemán, e inició sus trabajos en noviembre. En particular, se le pidió a la Comisión examinar la división de poderes entre el gobierno federal y los Länder, el papel de los Länder en la aprobación de la legislación federal y las relaciones financieras entre los Länder y el gobierno federal. El conflicto entre el gobierno federal y los Länder llegó a su más alto nivel durante el verano del 2002, cuando fue aprobada una legislación federal sobre inmigración en el Bundestag por un solo voto, en un controvertido proceso de votación que fue calificado como ilegal por los políticos de oposición. ☉

## **E R R A T A**

### **El Consejo de la Federación de Canadá incluye todas las provincias**

Un punto en la sección de "Breves y Actualidades" de *Federaciones*, Vol. 3, No. 4, afirmó erróneamente que el nuevo Consejo de la Federación no incluía dos provincias canadienses. Todas las 10 provincias y los tres territorios son miembros del Consejo de la Federación, mismo que ha programado su primera reunión en Columbia Británica para finales de febrero.

### **Gordon DiGiacomo**

En la página 9 de la sección "Punto de Vista" de *Federaciones*, Vol. 3, No. 4, omitimos la biografía del autor del artículo "¿Quién debe capacitar a la fuerza laboral canadiense?". El autor, Gordon DiGiacomo, es un consultor en administración de recursos humanos y relaciones laborales en Ottawa, Ontario.

### **Los cantones suizos otorgan a los extranjeros el derecho al voto**

Victor Giordano, un periodista de Porrentruy, Suiza, nos escribió para señalarnos que el artículo "Los cantones suizos otorgan a los extranjeros el derecho al voto" publicado en *Federaciones*, Vol. 3, No. 4, debió haber incluido la siguiente aclaración: "Los extranjeros deben residir en el cantón de Jura por un período de 10 años para tener derecho al voto. [...] Dos años más tarde, los ciudadanos de Jura rechazaron la propuesta para modificar dicho requisito".



# Eventos próximos

**Los eventos presentados a continuación son organizados por el Foro de Federaciones, usualmente en cooperación con una o más organizaciones asociadas.**

25-26 de marzo 2004

**Construyendo el federalismo del mañana** en Regina, Canadá. Esta conferencia examinará las posibles maneras a través de las cuales podrían avanzar las relaciones intergubernamentales canadienses para dar cabida a las diferencias entre las regiones, culturas políticas e identidades en la política nacional, así como para promover la cooperación federación-provincia con ejemplos de las experiencias de otros países federales. El socio del Foro y anfitrión de la conferencia es el Instituto de Políticas Públicas de Saskatchewan.

30-31 de marzo 2004

**Los retos de la administración metropolitana en las federaciones** en Brasil. El Foro organizará este evento en Brasilia en cooperación con la Secretaría de Asuntos Federativos de la Presidencia de Brasil; el Ministerio de las Ciudades; el Instituto de Investigación Económica Aplicada; y la Comisión del Congreso sobre Desarrollo Urbano.

Abril de 2004

**Viaje de estudios en Canadá.** El Foro está coordinando un viaje de estudios por las provincias canadienses para los ministros de finanzas estatales de Nigeria, a efecto de intercambiar experiencias en el manejo de la deuda subnacional.

Abril de 2004

**Mesa redonda nacional sobre administración de la deuda subnacional** en Abuja, Nigeria. Un evento de dos días en Abuja con los ministros de finanzas de estados nigerianos.

Abril-Mayo de 2004

**Diálogo mundial:** Mesas redondas en 12 países que analizarán el tema: La gobernanza legislativa y ejecutiva en las democracias federales.

28-29 Junio de 2004

**Taller de relaciones intergubernamentales y políticas sustentables de transporte urbano** en Ottawa, Canadá. El Foro de Federaciones, en asociación con el Ministerio de Transportes de Canadá, está organizando una jornada de aprendizaje que examinará experiencias internacionales de cooperación intergubernamental para el desarrollo e instrumentación de programas sustentables de transporte urbano.

Mayo de 2004

**Taller sobre federalismo fiscal comparado** en México. El Foro organizará este evento en cooperación con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), a fin de analizar experiencias internacionales en materia de descentralización fiscal en los países

federales. Las experiencias abordadas podrían ser las de Australia, Brasil, Canadá, India y Sudáfrica.

Julio de 2004

**Taller sobre el combate a la corrupción**, a realizarse en México. El Foro organizará, en cooperación con el INAFED y la Secretaría de la Función Pública, una serie de talleres públicos y privados, a efecto de analizar las maneras a través de las cuales otros países federales han mejorado los esquemas de cooperación entre órdenes de gobierno para detectar y combatir la corrupción.

Agosto-Septiembre 2004

**Programa de verano para jóvenes sobre temas de federalismo 2004.** El Foro, en colaboración con el Instituto de Federalismo en Fribourg, Suiza, está organizando su programa anual de dos semanas de estudios comparativos sobre federalismo en Suiza y Bosnia-Herzegovina en 2004. Dieciséis jóvenes profesionales y académicos de todo el mundo se reunirán para aprender sobre la gobernanza federal.

Agosto de 2004

**Diálogo mundial: Mesa redonda internacional** en Melbourne, Australia. Analizará el tema: La gobernanza legislativa y ejecutiva en las democracias federales.

Septiembre 2004-Feb. 2005

**Programa internacional de prácticas para jóvenes 2004-2005** (por confirmarse, sujeto a financiamiento). El Foro está coordinando prácticas profesionales para ciudadanos canadienses y residentes permanentes en Canadá para ir a Bélgica, Brasil, Alemania, India, Nigeria, Filipinas, Sudáfrica, Sri Lanka, Suiza y los Estados Unidos, a través de organizaciones asociadas del Foro en esos países.

Septiembre de 2004

**Diálogos globales sobre democracia y diversidad** en Barcelona, España. Ésta será una conferencia internacional de un día organizada por el Foro y cinco instituciones españolas en el marco del Foro Universal de Culturas 2004.

Febrero de 2005

**Conferencia Internacional sobre Federalismo**, a celebrarse en Bruselas, Bélgica.

## ¿QUIÉNES PUEDEN PARTICIPAR?

Personas cuyo quehacer diario está directamente relacionado con el tema del evento. Nótese que la mayor parte de los eventos del Foro son de registro limitado. Si desea obtener mayor información sobre alguno de estos eventos, sírvase contactar al miembro del personal del Foro correspondiente.

