



# Federaciones

Lo nuevo del federalismo en el mundo

Vol. 4, No. 2 / Julio de 2004

## En este número

<b>¿Una España más armónica?</b> .....	3
<i>Pablo Pérez Tremps y Violeta Almendral</i>	
<i>El nuevo gobierno socialista seguramente apoyará las aspiraciones de las comunidades.</i>	
<b>India mantiene el equilibrio entre el centro y los estados.</b> .....	5
<i>Rupak Chattopadhyay</i>	
<i>El Partido del Congreso –igual que el PBJ– depende del apoyo de partidos regionales y deberá tener en mente sus intereses.</i>	
<b>Portada: ¿Podrán los Estados Unidos atinarle al voto esta vez?</b> .....	6
<i>Thad Hall y Tova Andrea Wang</i>	
<i>¿Podrán los funcionarios federales y estatales garantizar un proceso electoral justo y equitativo en noviembre?</i>	
<b>Austria: Los inesperados resultados electorales tendrán un impacto en la práctica del federalismo.</b> .....	9
<i>Melanie Sully</i>	
<b>San Cristóbal y Nieves: ¿Rechazará la federación la isla de Nieves?</b> .....	11
<i>Terry Nisbett</i>	
<i>¿Encontrará la federación más pequeña del mundo un nuevo sistema para mantenerse unida?</i>	
<b>La Unión Europea ampliada estudia sus opciones constitucionales.</b> .....	12
<i>Arielle Rouby</i>	
<i>¿Elegirá Europa una mayor integración o reinará la apatía?</i>	
<b>El petróleo y el dinero continúan dividiendo a la federación nigeriana.</b> ...	13
<i>Kingsley Kubeyinje</i>	
<i>Las reformas del Banco Mundial y el FMI sacuden el equilibrio fiscal del gigante africano.</i>	
<b>Punto de vista: Tierra para los desposeídos: la historia de dos federaciones.</b> .....	15
<i>Bertus de Villiers</i>	
<i>Australia y Sudáfrica tienen muy distintos procesos de demanda de tierras para los pueblos desplazados.</i>	
<b>La página del profesional: Vicente Trevas de Brasil.</b> .....	19
<i>El titular de la Secretaría de Asuntos Federativos del Presidente Lula platica sobre el nuevo enfoque de las relaciones con los estados y municipios.</i>	
<b>Breves y actualidades.</b> .....	21
<b>Próximos eventos</b> .....	23

## Tiempo de votar

En este volumen de *Federaciones* usted encontrará mucho acerca de elecciones. El nuevo gobierno electo en España, a diferencia de su predecesor, da muestras de tener un enfoque más abierto en sus relaciones con las comunidades autónomas del país. En la India, el Partido del Congreso ha regresado al poder, pero por primera vez en su historia llega como líder de una coalición. Este nuevo gobierno, tal y como lo hizo el PBJ (Partido Bharatiya Janata), otorga un gran valor a los intereses regionales. Por su parte, los ciudadanos de la Unión Europea ampliada podrían contar próximamente con la oportunidad de votar por una nueva constitución, y en breve tendrán que elegir a sus representantes ante el Parlamento Europeo. El mayor reto en este caso parece ser la gran falta de interés y compromiso con estos eventos por parte de la ciudadanía europea.

Tenemos historias sobre estos procesos electorales y otros más. Sin embargo, el caso electoral que ha captado la atención de la mayor parte del mundo es aquella que tendrá lugar en el mes de noviembre en los Estados Unidos.


En el año 2000, George W. Bush se convirtió en el único presidente norteamericano –desde la instauración del sufragio universal en ese país– en ganar las elecciones presidenciales al tiempo que perdía el voto popular. Sin embargo, tan recientemente como a principios de 2004, diferentes campañas militares, así como las constantes amenazas por parte de grupos terroristas parecen garantizar la reelección del presidente Bush para un segundo mandato.

Actualmente, diversos analistas políticos predicen otras elecciones cerradas para el mes de noviembre. Esto pone a la luz la interrogante acerca de qué tan justo y profesionalmente organizado será el proceso electoral de este año. ¿Habrá corregido los norteamericanos lo que pareció fallar en el proceso electoral del 2000? Ciertamente se ha efectuado una inversión considerable en el aparato electoral tanto en materia monetaria como tecnológica. Sin embargo, continúa el temor de que este proceso electoral presente los mismos problemas relacionados con el acceso al voto por parte de la ciudadanía y la confusión en el manejo de papeletas que tanto escuchamos en el estado de Florida la última vez.

En mayo de 2004, la Liga de Mujeres Votantes y la Asociación Nacional para el Progreso de las Personas de Color denunciaron que, debido a que las medidas prometidas no se han implantado, las próximas elecciones en los EUA podrían enfrentar diversos tipos de problemas que van desde el conteo deficiente de papeletas, hasta problemas con el registro de votantes, problemas de identificación, y dificultades con las máquinas electrónicas de conteo.

La historia que aparece en la portada subraya las reformas que los gobiernos federal y estatales implantaron a raíz de esta problemática desde la última ocasión. Por lo tanto, se analiza en qué medida las reformas han sido realmente implantadas.

Tenemos más información para usted en este número. Hablamos con Vicente Trevas de Brasil con respecto al enfoque del gobierno de Lula sobre las relaciones federales. Reportamos acerca de cómo las reformas de mercado sugeridas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Nigeria están teniendo un impacto en el balance de las fuerzas económicas de ese país. Además, Bertus de Villiers, quien ha trabajado en Australia y Sudáfrica examina las maneras a través de las cuales estos dos países atienden las demandas de justicia por parte de la gente que ha sido desplazada de sus tierras por la fuerza.

El Foro de Federaciones elabora esta revista con la creencia de que será utilizada por todas aquellas personas alrededor del mundo que tienen interés en el federalismo. También puede consultar nuestra página electrónica: [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org) donde podrá encontrar los números anteriores de esta revista y muchas otras fuentes relevantes, todas ellas accesibles a través de la biblioteca electrónica del Foro. 

Si usted tiene algún comentario sobre esta revista y su contenido, o sobre los trabajos del Foro en general, por favor comuníquese con nosotros: [nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org)

Karl Nerenberg  
Foro de Federaciones  
700 – 325 Dalhousie, Ottawa, Ontario K1N 7G2  
(613) 244-3360, ext. 203, fax: (613) 244-3372

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

### Una publicación del Foro de Federaciones

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

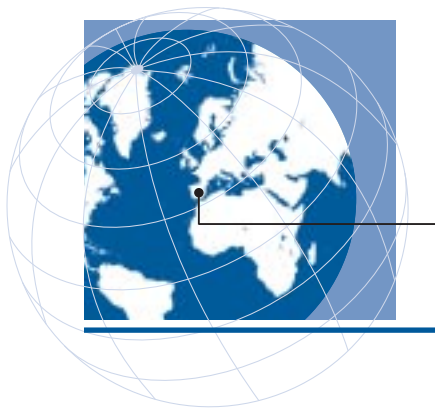
Teléfono: (613) 244-3360 • Fax: (613) 244 3372 • [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org) • [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

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

**Fotografías:** Página 3, Partido Socialista Obrero Español. Página 5, Parlamento de la India. Página 9, Embajada de Austria en París. Página 11, Galen Frysinger: [www.galenfrysinger.com](http://www.galenfrysinger.com). Página 13, Outpost Bonny en Nigeria. Página 16, PBS Newshour. Página 22, Naciones Unidas.

**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 americanos 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*.



# El “federalismo” en España y las elecciones

POR PABLO PÉREZ TREMPs Y VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

## Los “cuatro días” de marzo

**Entre** el 11 y el 14 de marzo España ha vivido el peor atentado terrorista de su historia, una gran confusión e incertidumbre política en los días siguientes y un vuelco electoral inesperado y también sin precedentes, en el que los ciudadanos han dado el poder al *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE). Demasiadas cosas sólo en cuatro días. Estos hechos han puesto sobre la mesa toda una serie de cuestiones que mantendrán ocupados a politólogos y juristas durante un buen periodo de tiempo, además de haber acabado con las reservas de tranquilizantes y ansiolíticos en todo el país!

El terrible atentado perpetrado el 11 de marzo ha recibido gran atención en la prensa internacional. En muchos casos la pérdida de confianza del *Partido Popular* –PP– se ha asociado en prensa no española casi exclusivamente a los sucesos ocurridos tres días antes. Pero las explicaciones simples son a menudo falaces. En realidad, frente a lo que se considera la conducta habitual de los electores en tiempos de grandes crisis –aglutinarse junto al gobierno y votarle–, en España se ha producido el efecto contrario, y con una de las mayores participaciones electorales en la reciente historia española, ha ganado la democracia. En los días siguientes al atentado, muchos ciudadanos tuvieron la sensación de que el gobierno del PP, liderado por José María Aznar, no estaba ofreciendo una información transparente y actualizada sobre la posible autoría, lo que influyó, con seguridad, en la participación masiva en las elecciones del domingo 14 de marzo y en el inesperado resultado que supuso una nueva mayoría parlamentaria.

## Nuevo gobierno y modelo de Estado

El cambio de gobierno supondrá previsiblemente grandes cambios en diferentes aspectos de la vida social y económica española, y por lo que ahora nos interesa, en el desarrollo del modelo de Estado.

La mayoría absoluta de que ha gozado el PP desde marzo de 2000 le ha permitido adoptar, en muchas ocasiones con la oposición frontal del resto de la Cámara, decisiones de gran calado y contenido político, como las reformas del Código Penal, del modelo educativo, del sistema tributario, o, finalmente, la controvertida decisión de participar en la guerra de Irak.

**Pablo Pérez Tremps** es Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, España. **Violeta Ruiz Almendral** es Profesora de Derecho Financiero de la Universidad Carlos III de Madrid, España.

José Zapatero,  
nuevo Presidente  
de España.



Si la existencia de múltiples ámbitos de gobierno exige que el acuerdo y el compromiso político informe la actuación de todos los poderes públicos, la última legislatura ha adolecido de este elemento esencial. Gobierno y oposición no han conseguido mantener políticas de Estado. En cuanto a la organización territorial, se ha producido un fuerte retroceso en el proceso de descentralización, sobre todo como consecuencia de la adopción de múltiples decisiones de espaldas a los gobiernos autonómicos de distinto color político del gobierno central.

En los últimos años varias Comunidades Autónomas venían reclamado un mayor nivel de autonomía. En buena medida, estas pretensiones eran percibidas por el anterior gobierno como un intento de desestabilización y desarticulación del Estado español, lo que ha terminado por desembocar en un enfrentamiento político de considerables dimensiones. La confrontación se ha producido fundamentalmente entre partidos nacionalistas (en especial, *Convergència i Unió* –CiU– en Cataluña, y *Partido Nacionalista Vasco* –PNV– en el País Vasco) y el gobierno, pero finalmente también entre el gobierno del PP y el resto de grupos parlamentarios.

Si el nuevo gobierno socialista permanece fiel a su programa y a su diferente talante, esta situación es susceptible de cambiar de forma radical. Para comprender cabalmente las líneas previsibles de la nueva política hay que mencionar brevemente en qué consiste el modelo español de organización territorial.

## España: Estado Autonómico, Estado Federal

La Constitución de 1978 abrió la posibilidad de construir un Estado ampliamente descentralizado, otorgando el derecho a aquellos territorios que así lo desearan, a constituirse en Comunidades Autónomas, para lo que básicamente debían aprobar su propia “norma constitutiva” o Estatuto de Autonomía, y asumir competencias materiales en el marco de la Constitución. La Norma fundamental configuró así un modelo de federalismo “a la carta” que en su momento fue ampliamente aceptado por las diferentes fuerzas políticas que participaron en su redacción.

**...el principal cambio  
que el nuevo gobierno  
puede traer es el  
anuncio de reformar  
la Constitución**

A mediados de los años ochenta no sólo los territorios que tradicionalmente habían solicitado o disfrutado en el pasado de cierta autonomía (Cataluña, País Vasco, Navarra, Galicia) sino todo el territorio español estaba dividido en

Comunidades Autónomas, pues todos los territorios sin excepción ejercitaron su opción y derecho a la autonomía. Sin embargo, de acuerdo con el modelo de descentralización opcional, no todas las Comunidades accedieron en un principio al mismo nivel de autonomía o nivel competencial. Como consecuencia de los acuerdos celebrados en 1992, entre otros, tuvieron lugar nuevas transferencias de materias a aquellas Comunidades que “se habían quedado atrás” y se produjo una cierta nivelación en el grado de autonomía.

El sistema es así algo más simétrico, aunque subsisten importantes diferencias. Las más notables son las derivadas de la existencia de una lengua propia distinta del castellano y el mayor nivel competencial de que gozan País Vasco y Navarra debido a su condición de Comunidades “históricas”, según reconoce la Constitución española. Este mayor nivel se pone de manifiesto fundamentalmente en su régimen financiero, denominado de “cupo” o “cuota”, y que supone una autonomía tributaria muy superior a la de casi cualquier otro ente subcentral.

### **La situación previa a las elecciones generales**

La primera vez que el PP ganó las elecciones (1996), la insuficiente mayoría parlamentaria obtenida le obligó a buscar el consenso y acuerdo en grandes temas. Su principal aliado entonces fue el gobierno catalán (entonces de CiU). La colaboración entre PP y CiU fue un matrimonio de conveniencia, por eso no es sorprendente que saltara en pedazos poco después de que el PP obtuviera la mayoría absoluta en 2000.

A partir de ese momento, comienza la peor fase del periodo de confrontación política, caracterizada por el predominio de una política fuertemente centralista. Se ha producido un cierto juego de retroalimentación entre nacionalismos y el gobierno conservador, que ha llevado consigo una creciente radicalización de los mensajes. En el caso del País Vasco, la propuesta del denominado “*Plan Ibarretxe*”, que supondría la adquisición de esta región del status de “libre asociación” y el cuestionamiento del status quo constitucional, generando un fuerte enfrentamiento institucional. Por otro lado, esta confrontación se ha producido también con respecto del nacionalismo “*abertzale*” o que apoya al terrorismo, originado básicamente por la ilegalización del partido que tradicionalmente ha actuado como rama política del grupo terrorista ETA, *Herri Batasuna* –HB– o la ilegalización del periódico nacionalista radical “*Gara*”, por sus vínculos con la organización terrorista.

Respecto del nacionalismo catalán la confrontación se ha producido sobre todo por la negación frontal del gobierno central a propiciar la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La “*cuestión catalana*” se complica tras las elecciones autonómicas de 2003 y la formación de un gobierno tripartito de izquierda, que supone el bloqueo político del PP en Cataluña.

**...el nuevo Presidente ha anunciado la creación de una Conferencia Permanente de Presidentes de Comunidades Autónomas**

Por último, también la Comunidad de Andalucía, gobernada desde su creación por el PSOE, ha expresado la voluntad de reformar su Estatuto, lo que ha incrementado el grado de confrontación PP-PSOE, los dos grandes partidos de ámbito estatal.

En resumen, la última legislatura de mayoría absoluta del PP ha estado presidida por un clima de crispación sin precedentes en la vida política española, alimentada por el ejercicio de una política centralista y, en buena medida, soberbia como consecuencia de su autosuficiencia parlamentaria.

### **Las nuevas perspectivas para el federalismo en España**

La llegada del PSOE al poder abre una nueva etapa para el desarrollo de la descentralización en España. En el caso del País Vasco, aunque el PSOE no apoya el “*Plan Ibarretxe*”, está dispuesto a dialogar, lo que supone un gran cambio con respecto del anterior gobierno. Menos incertidumbres plantean los casos de las reformas de los Estatutos en Cataluña o en Andalucía, que, impulsadas por gobiernos socialistas, en principio, serán apoyados por el nuevo Ejecutivo central, también socialista.

Pero el principal cambio que el nuevo gobierno puede traer es el anuncio de reformar la Constitución, especialmente relevante porque en los últimos años parte del discurso del PP ha consistido en identificar la defensa de la Constitución con la imposibilidad de su reforma. Proponer una reforma constitucional era inmediatamente identificado con falta de patriotismo. Este falaz reduccionismo interpretativo ha pretendido relegar la problemática de la adecuación de la Constitución a la estructura territorial existente.

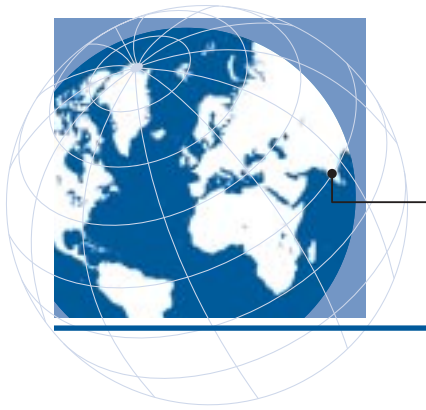
### **Reformas constitucionales y avances en el modelo de Estado**

Entre las reformas constitucionales más relevantes apuntadas por el PSOE está, por un lado, la reforma del Senado, para convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial. Esto no resultará sencillo pues, aunque haya coincidencia en la necesidad de reforma, no la hay en el modelo a seguir. Por otro, se ha propuesto también la inclusión en la Constitución de la denominación formal de las Comunidades Autónomas.

Paralelamente a las reformas constitucionales propuestas, el nuevo gobierno ha hecho hincapié en identificar la reforma de los Estatutos con el apoyo a la Constitución, integrando así el debate autonómico en la propia construcción del consenso. En suma, se recupera la idea, que parecía haberse perdido en los últimos años, de necesaria coexistencia de pluralidad y unidad, frente a la artificiosa contraposición fomentada en la etapa anterior.

Por último, como prueba de la voluntad de hacer del diálogo la principal arma política, el nuevo Presidente ha anunciado la creación de una Conferencia Permanente de Presidentes de Comunidades Autónomas, que se reunirá periódicamente, así como de la celebración de una reunión anual con todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

Si el diálogo y la cooperación están en la base del federalismo, en un Estado con múltiples ámbitos de gobierno sólo es posible avanzar y sacar adelante reformas mediante el diálogo constante y fructífero con todos los actores del proceso. La voluntad de dialogar es el cambio más importante que propone el nuevo gobierno. Habrá que esperar para ver los resultados.



# India: Regresa el Partido del Congreso

*La victoria de la coalición electa recientemente deja a los estados como agentes de poder*

POR **RUPAK CHATTOPADHYAY**

**El** 13 de mayo, con una victoria sorpresiva, el Partido del Congreso ganó más escaños que cualquier otro partido en la Cámara Baja de la India. Contra lo esperado, este partido superó a la coalición que encabezaba el Primer Ministro Vajpayee, del partido nacionalista Bharatiya Janata (PBJ). Sin embargo, al no haber alcanzado la mayoría por sí mismo se vio obligado a formar, por primera vez en su historia, una coalición en Delhi y a nombrar Primer Ministro a Manmohan Singh en lugar de Sonia Gandhi, lideresa del Partido del Congreso. Esta coalición sólo tiene 215 curules, 58 menos de las necesarias para alcanzar la mayoría en el Lok Sabha. Actualmente, la coalición opositora encabezada por el PBJ cuenta con 187 escaños. Para conservar el poder, el Partido del Congreso requiere del apoyo legislativo de dos partidos comunistas que no forman parte de la coalición gobernante.

Los resultados de las elecciones fueron inesperados. La sorpresa para el Partido del Congreso fue tal que le tomó más de una semana nombrar un gobierno. Los resultados de este proceso son únicos en más de un sentido. Es la primera vez que el Partido del Congreso se presenta a una elección general con una alianza previa. Además, los partidos de izquierda alcanzaron su mayor éxito histórico pues obtuvieron cerca de 60 escaños en el parlamento, lo que efectivamente les da una posición ventajosa para manejar la balanza del poder.

## **Una coalición precaria**

El Partido del Congreso no puede tener el mando dentro de su propia coalición porque cuenta con muchos menos escaños de los 186 que tenía el PBJ en la legislatura anterior. Muy probablemente esta situación haga que el nuevo gobierno quede sujeto a los caprichos de sus aliados, como el partido con base en Bihar que tiene 21 escaños o el partido de Tamil Nadu, que tiene 16. Estos dos partidos ya han alzado la voz por la asignación de carteras del gabinete. Mientras tanto, dos partidos comunistas –el Partido Comunista de la India-Marxista, (PCI-M) que cuenta con 43 curules y el Partido Comunista de la India (PCI), con 10 escaños– decidieron no formar parte de la coalición, lo que de hecho significa que pueden ejercer el poder sin asumir responsabilidades, medida potencialmente desestabilizadora. Por el momento, todos los partidos que apoyan a la coalición en el poder están unidos por su oposición a la coalición que encabeza el PBJ, tanto en el centro como en los estados.

**Rupak Chattopadhyay** es gerente de programas del Foro de Federaciones.



*Manmohan Singh, nuevo Primer Ministro de la India*

La composición del nuevo gobierno lo vuelve representante de los intereses de los estados, aunque el federalismo no forme parte explícita de la agenda de trabajo del nuevo gobierno. El ascenso de Manmohan Singh al puesto de Primer Ministro reafirma la trayectoria secular de la India. Es la primera ocasión que en este país tanto el Jefe de Estado (el Presidente Kalam, que es musulmán) como el Jefe de Gobierno (el Premier Ministro Singh, que es Sij) pertenecen a comunidades minoritarias.

## **Los partidos de las regiones comparten el poder**

Todos los partidos que apoyan al nuevo gobierno son regionales. Por ejemplo, el Rashtriya Janata Dal tiene su sede en Bihar, el Dravida Munnetra Kazhagam proviene de Tamil Nadu, la fuerza del Partido Democrático Popular proviene de Cachemira y los miembros del Partido Comunista de la India-Marxista tienen su base electoral en Bengala Occidental y en Kerala. La relativa debilidad del Partido del Congreso al interior de la coalición garantiza que los temas regionales y

las relaciones entre el centro y los estados ocuparán un lugar importante en todas las esferas de las políticas públicas.

Desde 1996, los partidos regionales han jugado un papel importante en la política nacional. El Partido Telegu Desam, que hasta este año gobernaba en Andhra Pradesh, utilizaba la posición de influencia que tenía por ser el mayor aliado del gobierno de coalición de Vajpayee para asegurar un apoyo a gran escala para el desarrollo del estado. En asuntos similares, el nuevo Gobierno de la India, encabezado por el Partido del Congreso, podría ser un reflejo exacto de la administración anterior. En su primera conferencia de prensa, el Primer Ministro Singh puso énfasis en la importancia de mantener buenas relaciones entre el centro y los estados.

*Continúa en la página 8*



## ARTÍCULO DE LA PORTADA

# EUA: ¿Funcionará en esta ocasión el proceso electoral administrado por el Estado?

*Desde el año 2000, el gobierno federal ha intercedido de una forma sin precedentes en el financiamiento y el manejo del voto. ¿Qué consecuencias tendrá en noviembre?*

POR THAD HALL Y TOVA ANDREA WANG

**Las** elecciones presidenciales de 2000 en los Estados Unidos resultaron bastante confusas para el mundo entero. El candidato que contaba con la mayoría del voto popular las perdió y, en varios estados, los funcionarios electorales fueron incapaces de hacer algo tan sencillo como contar papeletas. La determinación final de la elección la tomó la Suprema Corte y la controversia dejó en los estadounidenses –y en el resto del mundo– la interrogante acerca de cómo se resolverían los problemas electorales en ese país.

La controversia electoral disparó el interés del Congreso por la reforma electoral y se presentaron, por lo menos, dos proyectos nacionales de reforma en la materia, que hacían recomendaciones para reformar el proceso. Estos proyectos de la legislación que promovían ofrecen el marco teórico para comprender la forma en que los estadounidenses cambiarán su manera de votar en la elección presidencial del 2 de noviembre de 2004, respecto a 2000.

### ¿Es antidemocrático el Colegio Electoral?

En 2000, el candidato demócrata, Al Gore, obtuvo el mayor número de votos pero perdió las elecciones presidenciales ya que, en los Estados Unidos, el Presidente no es electo, en términos estrictos, por el voto popular que recibe de sus ciudadanos, sino a través del “Colegio Electoral”. Cada estado tiene un número determinado de “electores”. Esta cifra equivale al número de Miembros del Congreso que lo representan en ambas cámaras (Cámara de Representantes y Senado). Los electores emiten su voto para presidente según quién haya recibido el mayor número de votos en su estado. Como resultado, un estado poco poblado como Wyoming cuenta por lo menos con tres votos mientras que California cuenta con 55 (en números redondos, la población de California es 72 veces mayor a la de Wyoming). Esta fórmula se remonta al momento en que se redactó la Constitución, cuando los estados pequeños querían tener mayor injerencia en la manera de seleccionar al Presidente y, a su vez, los “Padres de la Patria” buscaban evitar que el pueblo “sin educación formal” eligiera en forma directa al Ejecutivo.

---

**Tova Andrea Wang** es Ejecutiva de Programa y Miembro de Democracia de The Century Foundation. Su trabajo se enfoca en la reforma electoral, los derechos electorales, y libertades civiles.

**Thad Hall** es Ejecutivo de Programas de The Century Foundation y coautor (junto con Michael Álvarez) de **Point, Click, and Vote: The Future of Internet Voting**.

*Ambos autores trabajaron en la Comisión Nacional para la Reforma Federal Electoral, una de las dos comisiones que hizo recomendaciones para reformar el proceso electoral estadounidense.*

Muchas personas piensan que el sistema se ha vuelto anacrónico, y las críticas han cobrado fuerza a la luz del recuento de las elecciones del 2000.

A lo largo de los años, se han presentado diversos proyectos de ley en el Congreso para reformar o abolir el Colegio Electoral. Sin embargo, ninguna de las propuestas importantes de reforma electoral surgidas después de las elecciones de 2000 ha buscado reestructurar al Colegio Electoral, en parte porque sería necesario enmendar la Constitución, lo cual no tiene ninguna posibilidad, desde el punto de vista político.

El Colegio Electoral no sólo puede arrojar resultados electorales incongruentes sino que además influye de forma importante en la manera en que los candidatos manejan sus campañas. Generalmente, los candidatos invierten recursos y hacen campañas serias en los estados en los que no predomina un partido político específico. Se espera que en 2004, 18 de los 50 estados representen una competencia real entre los dos principales partidos.

Con un electorado que, en términos prácticos, está dividido simétricamente, es posible que en 2004 el candidato que obtenga la mayoría del voto popular nuevamente no sea el que llegue a la presidencia.

### No se materializaron los presupuestos prometidos para los órganos electorales

Una vez desechada la reforma del Colegio Electoral, la mayoría de las propuestas de reforma electoral se centraron en mejorar los procesos del padrón electoral, votaciones, y el conteo de votos. En 2002, como una medida para promover el proceso de reforma electoral, el Congreso aprobó la Ley de Apoyo al Voto en los Estados Unidos (HAVA, por sus siglas en inglés).

En términos generales, la HAVA fue diseñada para promover reformas electorales en los estados, y para brindarles importantes recursos financieros para emprender tales reformas. La ley prometía cerca de 4 mil millones de dólares para mejorar el padrón electoral, los sistemas de votación, la contratación y capacitación de funcionarios de casilla, así como la promoción y fomento de una cultura electoral para el periodo 2003-2005. Además, los estados debían alcanzar ciertos estándares en la computarización del voto, aprobar nuevos padrones electorales y procedimientos de identificación, al igual que permitir que los votantes, cuyo estado de registro fuera cuestionado, emitan “votos provisionales”, y modernizar los procedimientos de empadronamiento.

Uno de los aspectos más relevantes de la HAVA es que por primera vez el gobierno federal invierte parte de su presupuesto en administrar las elecciones. Hasta ahora, la administración electoral era un asunto de carácter exclusivamente estatal y local. Desafortunadamente, el Congreso y el Presidente no han otorgado la totalidad de los

recursos previstos para esta ley. En 2003, el Congreso sólo asignó mil quinientos millones de dólares (70% de la cantidad autorizada inicialmente) para la implantación de la HAVA y, peor aún, el retraso en la institución de la nueva Comisión Federal de Asistencia Electoral –órgano encargado de distribuir estos fondos a los estados– ha impedido que se liberen más de la mitad de estos recursos. Los mil millones de dólares adicionales que se asignaron en 2004 tampoco han sido entregados a los estados. El Presidente propuso que en 2005 sólo se gastaran 65 millones de dólares, 10% de lo que el Congreso había previsto.

### **Quien no estuviera registrado, no podría votar**

El caso de los Estados Unidos es uno de los pocos en el mundo en que los votantes deben tomar la iniciativa de registrarse para votar. Concretamente, la primera vez que una persona quiere votar en una elección debe registrarse ante los funcionarios electorales locales, generalmente con 30 días de anticipación. Debido a que hasta ahora los padrones electorales habían estado bajo el control individual de los gobiernos locales, cada vez que una persona cambiaba de dirección debía registrarse nuevamente. Esta situación puede resultar bastante onerosa, pues una tercera parte de la población estadounidense cambia de dirección en un periodo de dos años.

Para enfrentar este problema, la HAVA consolida el padrón electoral en el ámbito estatal. Para ello, se asignarán fondos federales a los estados con la finalidad de construir sus respectivas bases de datos. Éstas deben vincularse con las bases de datos de otros estados para garantizar que el padrón sea lo más exacto posible. Aunque la HAVA exige que los estados establezcan sus bases de datos para 2004, la mayoría de ellos ha solicitado una exención para que el plazo se amplíe hasta 2006. Sólo 10 estados habrán completado un sistema de padrón estatal en 2004. Por lo tanto, en la mayoría de los estados el padrón será igual que en 2000, y cabe la posibilidad de que los votantes lleguen a las casillas el día de la elección y descubran que no se encuentran registrados para votar.

La aportación de la HAVA para solucionar este problema es permitir que cualquier votante que crea estar registrado y asista a la casilla pero no aparezca en el padrón pueda emitir un “voto provisional”. Más tarde el estado determinará si ese voto deberá ser tomado en cuenta.

Finalmente, la HAVA indica que cualquier persona que se registre por primera vez para votar por correo en una jurisdicción debe presentar algún tipo de identificación, ya sea en el momento de registrarse o al votar. Este aspecto de la ley ha sido sumamente controvertido: muchos defensores de las libertades civiles están preocupados de que algunos grupos como los ancianos, las minorías y los pobres no tengan los documentos necesarios. Además, algunos funcionarios de casilla podrían aplicar inapropiadamente o de forma discriminatoria este requisito.

### **¿No hay registro en papel de los votos?**

Así como el proceso de empadronamiento de los Estados Unidos es distinto al de muchos países, también lo es la manera en que las votaciones se llevan a cabo. Prácticamente todos los estados tienen elecciones federales, estatales y locales simultáneamente, por lo que se vota por todos los cargos –desde Presidente de los Estados Unidos hasta alguacil local– dentro de un mismo proceso. Esta complejidad hace que casi todos los participantes voten en boletas que, al menos, puedan ser contadas electrónicamente. Así, todas las contiendas pueden contarse simultáneamente.

En el periodo subsiguiente a las elecciones de 2000, se consideró que las tarjetas perforadas que sirvieron de papeletas electorales eran el factor principal para cuestionar las elecciones. La HAVA fomentó que los estados modernizaran sus sistemas de votación y muchas jurisdicciones avanzaron hacia sistemas electrónicos y computarizados, dejando atrás el uso de boletas de papel. Al mismo tiempo, muchas otras jurisdicciones, preocupadas por el financiamiento y el fraude, decidieron mantener las cosas tal y como estaban. En 2004, aproximadamente 32 millones de votantes seguirán votando en las máquinas de tarjetas perforadas.

Resulta interesante, ahora que todo el mundo está familiarizado con los problemas que pueden surgir al contar boletas de papel, que varios estudios realizados después de la debacle electoral de 2000 señalan problemas adicionales. Por ejemplo, las boletas de papel no son accesibles para los votantes invidentes, quienes dependen de otra persona para que les interprete la papeleta y vote en su lugar. Además, muchos estudios indican que los votos de las minorías en boletas de papel corren mayor riesgo de no ser contabilizados.

Estas inquietudes con relación a los sistemas de papel han generado que la proporción calculada de votantes que utiliza equipo electrónico aumente de 13 a 29 por ciento. Sin embargo, la transición de boletas de papel a votaciones electrónicas no ha sido fácil en gran parte del país. En la década de 1990, muchas compañías empezaron a desarrollar y poner en el mercado nuevos sistemas electrónicos de votación, pero muchos de ellos suelen no estar bien diseñados. Además, una serie de errores por parte de los fabricantes de sistemas de votación (Diebold Corporation, el más notable) ha debilitado de manera importante esta transición en los últimos dos años.

Un gran número de estadounidenses y de funcionarios de elección popular está cada vez más preocupado por que las máquinas de votación computarizadas puedan funcionar mal o ser sistemáticamente alteradas por *hackers*. Su preocupación radica en que si el único conteo de votos está dentro de las máquinas, cuando haya una elección cerrada o cuando ésta sea cuestionada, no habrá manera de hacer un conteo independiente. En los últimos dos años, varios estudios y algunos incidentes pequeños en elecciones reales han demostrado que estas inquietudes deben ser tomadas en serio.

Actualmente, muchos estados están considerando solicitar que todos los sistemas electrónicos de votación tengan un registro en papel que sea verificado por el votante. En ese caso, los votantes podrían revisar una versión impresa de su voto electrónico y votar tanto en boletas electrónicas como de papel.

Sin embargo, en una elección cerrada, la combinación del voto en papel (que utiliza un gran número de personas) con el voto electrónico (que utiliza cerca de 30 por ciento del electorado y del que muchos desconfían) generará un escrutinio intenso y altamente partidista.

### **¿Probarán distintos sistemas en los Estados Unidos?**

La debacle electoral de 2000 ejerció una fuerte presión sobre todos los actores –desde el Congreso hasta los funcionarios electorales locales– para que resolvieran los problemas y reformaran la administración electoral de forma inmediata. Lamentablemente, es difícil saber si se ha seguido el camino correcto. Como lo hizo notar un periodista, los estados pueden fungir como “laboratorios experimentales”. Después de la elección de 2000, puede ser benéfico que la nueva Comisión Federal de Asistencia Electoral financie experimentos de reforma electoral específicos en los estados y ciudades –en forma similar a lo que se hace en Gran Bretaña actualmente– para determinar la manera de evitar que vuelvan a aparecer los problemas de las elecciones del año 2000. (6)

## El Partido del Congreso enfrenta demandas de las regiones

El gobierno entrante también tendrá que enfrentar una serie de nuevos retos en temas relacionados con el federalismo:

**Los estados gobernados por aliados ejercen presiones clientelistas:** Los fondos para el desarrollo que la Comisión de Planeación canaliza (*véase recuadro*), con frecuencia han sido asignados bajo un criterio de clientelismo político y no por criterios objetivos. Con un nuevo gobierno central, los estados gobernados por el Partido del Congreso y sus aliados tienen mayores posibilidades de obtener financiamiento que aquellos gobernados por la coalición saliente. Laloo Prasad Yadav, del Rashtriya Janata Dal, un aliado clave para el gobierno entrante, ya hizo pública su intención de obtener mayores apoyos financieros para Bihar.

**La disolución de gobiernos estatales:** La Constitución de la India otorga al gobierno central la facultad de destituir cualquier gobierno estatal (en teoría, una falla en el sistema constitucional del Estado). Esta posibilidad se incluyó para hacer frente a situaciones de emergencia pero generalmente ha sido el pretexto para disolver gobiernos estatales en manos de opositores políticos. El Dravida Munnetra Kazhagam y sus aliados ya están ejerciendo presión sobre el nuevo gobierno –encabezado por el Partido del Congreso– para que les ayude a saldar cuentas con sus opositores en Tamil Nadu, destituyendo al gobierno estatal. Partidos de la oposición en Gujarat podrían presionar al nuevo gobierno central para que disuelva el gobierno del señor Modi del PBJ en ese estado. En este caso en particular, el motivo de la destitución sería su incapacidad para evitar disturbios en las comunidades del estado durante 2002.

**Todos los partidos que apoyan al nuevo gobierno son regionales.**

Disolver un gobierno estatal puede no resultar sencillo pues se requiere de la aprobación de ambas cámaras parlamentarias. Aunque el gobierno entrante tiene una mayoría en la Lok Sabha, las alianzas opositoras están equilibradas en la Cámara Alta del Parlamento (Rajya Sabha). El 21 de junio habrá elecciones en 14 estados de la India para ocupar las 60 curules de esa Cámara que quedaron libres después de que varios miembros se retiraran. Si tomamos en cuenta las arrasadoras victorias del PBJ en tres procesos estatales en noviembre del año pasado y la mejoría en su posición en la recién electa legislatura estatal de Karnataka, es previsible que el PBJ y sus aliados alcancen la mayoría en la Rajya Sabha. Esta composición seguramente limitará los esfuerzos para destituir cualquier gobierno estatal, pero no cabe duda de que los aliados del Partido del Congreso seguirán ejerciendo presión.

**Presiones para crear un nuevo estado:** Las elecciones estatales en Andhra Pradesh coincidieron con las nacionales para la Lok Sabha. Un partido aliado con el Partido del Congreso en las elecciones de Andhra Pradesh demandó crear –dentro del territorio de Andhra Pradesh– el nuevo estado de Telengana. Este partido de reciente creación, el Telengana Rashtriya Samiti, representa los intereses de una región pobre y económicamente

## Distinguir dos Comisiones

(tomado de *Federaciones*, edición especial triple, agosto de 2002)

La **Comisión de Finanzas** de la India está compuesta por cinco miembros, la mayoría, expertos en finanzas y economía. El Presidente nombra a la Comisión cada cinco años.

La Constitución confiere autoridad a la Comisión. Esta autoridad no proviene de los gobiernos en turno, ya sean del centro de la federación o de los estados que la componen. Su mandato primordial es distribuir los ingresos provenientes de una serie de impuestos federales constitucionales específicos y de los impuestos de consumo entre los gobiernos de ambos órdenes y también entre los estados. Asimismo, determina el apoyo adicional que debe ser dirigido hacia los estados con menores recursos para impulsar su crecimiento, naturalmente con cierto costo para los más desarrollados.

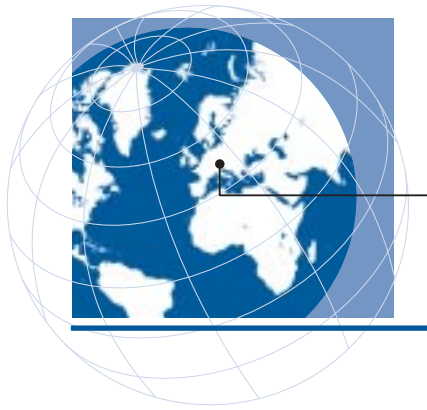
En ocasiones, la cantidad total por transferencias a los estados que maneja la Comisión de Finanzas es menor a las transferencias que maneja la **Comisión de Planeación**, órgano gubernamental que fue establecido por resolución parlamentaria en 1950 y que preside el Primer Ministro.

Ambas Comisiones utilizan sólo recursos del gobierno federal para las transferencias a los estados. La Constitución obliga al gobierno federal a compartir los ingresos que ciertos impuestos generan según una fórmula fija que la misma Constitución especifica y a distribuirlos según las recomendaciones de la Comisión de Finanzas. Sin embargo, la suma adicional que el gobierno federal otorga a los estados es discrecional, se canaliza a través de la Comisión de Planeación, y depende de la evaluación que el gobierno central haga del “Plan de los 5 años” de cada estado.

La distribución de fondos adicionales entre los distintos estados corresponde también a ciertos principios, mismos que han ido evolucionando a lo largo del tiempo.

subdesarrollada del estado: Telengana. El Partido del Congreso formó una alianza previa al proceso de votación con este partido porque temía no poder vencer solo al gobierno de Andhra Pradesh.

A fin de cuentas, el Partido del Congreso obtuvo suficientes curules por sí mismo, lo que generó un cambio drástico: actualmente el Ministro Presidente del Partido del Congreso en Andhra Pradesh, Y. S. Rajshekhar Reddy, intenta desestimar las demandas del Telengana Rashtriya Samiti para crear un nuevo estado. Aunque el partido Telengana Rashtriya Samiti forma parte del gobierno de coalición, tanto en el estado como en el centro, su poder dentro de la coalición es bastante endeble. De cualquier manera, este partido ha amenazado con desencadenar una agitación pública que ejerza presión sobre el gobierno estatal y el central para que dividan el estado y se forme uno nuevo. Un movimiento de esta naturaleza podría paralizar una gran parte del noroeste de Andhra Pradesh. Al gobierno encabezado por el Partido del Congreso le preocupa liberar la región de Telengana por el riesgo de verse debilitado en el resto del estado. Sin embargo, podría llegar el momento en que los nuevos gobiernos central y estatal tengan que tomar una decisión difícil: aceptar el nuevo estado o sufrir disturbios en la región de Telengana. (6)



# Un vuelco en las elecciones aumenta el debate sobre el federalismo austriaco

POR MELANIE SULLY

**En** abril, un revés electoral dio la victoria a Heinz Fischer, el primer socialdemócrata electo directamente para Presidente Federal en 18 años. Fischer venció a su rival: Benita Ferrero-Waldner, candidata del partido en el poder, el Partido del Pueblo, de tendencia conservadora. Por ahora, Ferrero-Waldner seguirá ocupando el puesto de Ministra de Relaciones Exteriores. Además, en las elecciones que se llevaron a cabo en marzo en dos de los nueve estados (*Länder*) austriacos, los socialdemócratas ganaron inesperadamente en las elecciones locales de la entidad de Salzburgo, y por su parte, el Partido de la Libertad de Jörg Haider se mantuvo en el poder en Carintia.

La etapa final de la contienda presidencial estuvo dominada por la presencia de Jörg Haider, político de derecha. En una reunión en la que participaron el Partido de la Libertad y Haider, Heinz Fischer avaló su repudio a las “políticas de exclusión”, respondiendo a los comentarios de Haider con relación al Tercer *Reich*. De esta manera, Fischer no aceptó ningún tipo de alianza con el “Partido de la Libertad-Haider”. Esto le ganó el reconocimiento del Partido Verde, pero como consecuencia, Haider respaldó a Benita Ferrero-Waldner, candidata del Partido del Pueblo. Los analistas políticos consideran que el apoyo que Haider dio a esa candidatura es cuestionable. La participación de los electores verdes fue un factor decisivo en la victoria de Fischer.

El tema del federalismo afloró brevemente durante la campaña: Ferrero-Waldner sugirió que algunas legislaturas estatales y el Parlamento nacional podrían ser más pequeños. Fischer se opuso a esta idea y afirmó que la representación de diputados de todos los estados en el Parlamento resultaba de vital importancia. Ferrero-Waldner también cuestionó la competencia (aunque restringida) del Presidente Federal para disolver las legislaturas estatales, como se especifica en el Artículo 100 de la Constitución Federal.

El año pasado, un comité constituyente –integrado por miembros del gobierno federal, del Parlamento y por algunos gobernadores de los estados– estableció una Convención Constitucional extraordinaria para que 70 miembros estudiaran el federalismo cooperativo, así como el papel del *Bundesrat* austriaco –la Cámara Baja del Parlamento– y su derecho a veto en casos limitados, entre otros temas. La convención presentará sus recomendaciones para la reforma federal a finales de 2004.

## **El Partido del Pueblo pierde las elecciones estatales en Salzburgo**

Los socialdemócratas también obtuvieron victorias en las elecciones estatales en Salzburgo y obtuvieron suficientes

*Melanie Sully es conferencista de la Academia Diplomática de Viena y autora de “The New Politics of Tony Blair” y “The Haider Phenomenon”.*

votos para llegar a la gubernatura, que estaba en manos del Partido del Pueblo. En Carintia, donde los socialdemócratas tenían altas expectativas, el Partido de la Libertad mantuvo el poder. Los resultados en Salzburgo significaron la primera gubernatura estatal para los socialdemócratas desde

la Segunda Guerra Mundial, que fue ocupada por una mujer, Gabi Burgstaller (en la legislatura austriaca, el gobernador de un estado es en realidad el jefe de gobierno). La elección de Burgstaller causó cierto furor en Salzburgo, estado sumamente conservador, y puede explicarse parcialmente por la disminución en la popularidad de Franz Schausberger, gobernador por el Partido del Pueblo. Los socialdemócratas lograron movilizar a los electores desafectos al Partido de la Libertad. Sin embargo, esta racha de buena suerte que acaban de estrenar los socialdemócratas ha sido frecuentemente criticada por la cúpula del partido en Viena. Burgstaller es abiertamente defensora de las políticas de “amplia coalición” y durante su gubernatura ha trabajado muy de cerca con el Partido del Pueblo.

## **La importancia del gobernador estatal**

La tercera vez que un partido político en el poder pierde la gubernatura de un estado desde 1945 fue la de Salzburgo. En 1964 el Partido del Pueblo perdió ante los socialdemócratas en Burgenland y en 1989 el Partido de la Libertad triunfó ante los socialdemócratas en Carintia. En ambos casos el cambio de partido se consolidó en los procesos electorales subsecuentes.

Haber perdido la gubernatura en Salzburgo fue un trago amargo para el Partido del Pueblo porque el puesto conlleva considerable poder clientelista (según la Constitución Federal, el gobernador preside el consejo estatal escolar, encargado de nombrar a los directores de todas las escuelas). El gobernador estatal asiste regularmente a las reuniones de la Conferencia de Gobernadores, en las que se discute la coordinación de los intereses estatales (la versión austriaca de federalismo cooperativo).

Los gobernadores están representados en la Conferencia de Integración de los Estados, misma que representa los



*Heinz Fischer, nuevo Presidente de Austria*

intereses comunes sobre asuntos de integración europea. Además, representan a sus estados en el Comité de Regiones con sede en Bruselas. También tienen derecho a ser escuchados en la Cámara Baja del Parlamento. El derecho de los gobernadores estatales a participar en el proceso parlamentario está garantizado en el *Zögernitz*, el texto parlamentario base.

Ya que cada estado elige a sus propios representantes en la *Bundesrat* con el sistema de representación proporcional, los resultados de Salzburgo significaron bajas para el Partido del Pueblo en esa Cámara. La presidencia del *Bundesrat* se rota entre los estados y, según la Constitución Federal, se selecciona entre los jefes de delegación estatales que ahora, en el caso de Salzburgo, será un socialdemócrata.

### El partido de Haider es reelecto en Carintia

En Carintia –en contra de lo previsto por los expertos, que unos meses antes aseguraban que el partido se derrumbaría– el Partido de la Libertad logró repetir los resultados de la elección estatal anterior (1999). La personalidad de Jörg Haider, sumada a las promesas mediocres de otros partidos, contribuyó a la victoria del Partido de la Libertad. Como resultado, Haider permaneció en el

## Elecciones estatales en Salzburgo, 2004

Siglas	Partido	Voto
ÖVP	Österreichische Volkspartei Partido Austriaco del Pueblo	37.9 %
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs Partido Socialdemócrata de Austria	45.4 %
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs Partido Austriaco de la Libertad	8.7 %
Grüne	Verdes	8.0 %
Total:		100

puesto de gobernador estatal, finalizando así las especulaciones sobre su regreso a la arena política federal, lo que hubiera sometido a la coalición entre el Partido del Pueblo y el Partido de la Libertad a demasiadas tensiones, y probablemente hubiera llevado a elecciones nacionales anticipadas. El resultado también fue significativo en tanto que los socialdemócratas de Carintia aceptaron a Haider como gobernador: un aparente giro de 180° en el tema de las políticas de exclusión. Esta postura generó conflictos dentro del partido y fue condenada por partidos socialistas extranjeros que se oponían a la integración con el partido de Haider. ☺

Continuación de la página 11

estar adoptando una postura más federalista. Transmitió el mensaje de que en todas sus discusiones, la Mancomunidad Británica, la Organización de las Naciones Unidas, la Cumbre de las Américas, la Comunidad Caribeña y la Organización de Estados Caribeños del Este se habían pronunciado en contra de la ruptura de la Federación. Es un cambio radical de la postura del Partido Laborista consignada en el Libro Verde de 1982, donde se presenta la propuesta de dos estados independientes que cooperen bajo un Acuerdo de Amistad.

El Partido de la Reforma de Nieves, que había defendido la escisión, también cambió su postura y actualmente está a favor de una federación reformada. El partido busca una reforma constitucional de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Constitucional de diciembre de 1997, conocida popularmente como la Comisión Phillips (véase entrevista a Sir Fred Phillips en *Federaciones Vol. 3 No. 4*). Su propuesta indica que las legislaturas, tanto la de San Cristóbal como la de Nieves, deberían delinear las relaciones a futuro entre las dos islas y apunta que debería haber un gobierno federal encabezado por un presidente que tenga bajo su responsabilidad ciertos asuntos claramente definidos.

**...la Mancomunidad Británica, la Organización de las Naciones Unidas, la Cumbre de las Américas, la Comunidad Caribeña y la Organización de Estados Caribeños del Este se habían pronunciado en contra de la ruptura de la Federación.**

### Opiniones locales y mundiales

Un cambio histórico de posturas de tal magnitud podría ser el reflejo de una madurez de los partidos, así como del reconocimiento de las realidades de la globalización y de la vulnerabilidad económica de los Estados pequeños. Después del último intento de separación prevaleció el sentimiento sobre la razón. En esta ocasión se han abierto muchos espacios para la comunicación, tanto formal como informal, en la prensa y en las calles. Muchos grupos y personas se han manifestado a favor de la unidad. Algunos no quieren que la separación llegue mientras ellos vivan, otros opinan que la solución sería que los gobiernos de las dos islas se sentaran a trabajar y resolvieran los problemas. Algunos más propugnan por que se invite a un mediador que escuche ambos puntos de vista.

La Cámara de Comercio e Industria local afirma “no estar a favor de la separación”, pero en cambio apoya la propuesta de “gobiernos separados en San Cristóbal y en Nieves con funciones gubernamentales limitadas que sean legisladas y administradas por un organismo central mutuamente acordado”. Esta postura parece ser la más consistente entre grupos e individuos.

El diálogo sobre la separación y la reforma constitucional ha sido muy amplio, pero no ha dejado de ser simplemente eso: un diálogo. Para encontrar una solución, es necesario que ambas partes tengan un espíritu conciliatorio y acrecienten su fe en una nueva estructura constitucional aceptable para las dos islas. ☺



# ¿Se separarán San Cristóbal y Nieves?

*Los partidos cambian de postura mientras la isla de Nieves intenta dividirse por segunda ocasión.*

POR TERRY NISBETT

**En** la diminuta isla caribeña de Nieves, ha surgido nuevamente un movimiento para escindir a la federación más pequeña del mundo. Una vez más, este movimiento está encabezado por Vance Amory, el primer ministro de Nieves.

La primera vez que Nieves intentó separarse de la federación de San Cristóbal y Nieves fue en 1998. Según su Constitución Federal, podría hacerlo por medio de un referéndum en Nieves que contara con dos terceras partes del voto (*véase Federaciones, Vol. 3 No. 2*). Cuando en aquel entonces Amory hizo la propuesta de separación, muchos creyeron que se trataba de simple retórica política. Sin embargo, esta propuesta pasó a referéndum cuando todavía la gente se preguntaba si Amory estaba hablando en serio. En el referéndum, los separatistas alcanzaron 61.7 por ciento del voto: prácticamente nada por debajo de la mayoría de dos terceras partes que necesitaban.

En 2003, cuando por segunda vez el primer ministro Amory afirmó que quería lograr que Nieves fuera una nación independiente, la gente lo tomó en serio. El 17 de julio de ese año, la Asamblea de la Isla de Nieves, dio lectura por primera vez a un proyecto de ley de escisión. El 12 de agosto, Amory presentó una moción con las propuestas para la nueva constitución de Nieves. Éstas estaban sustentadas, tal y como lo ordena la actual Constitución de la Federación.

## ¿Una constitución para Nieves?

Después de seis meses sin que se debatiera el proyecto de ley de escisión, parecía que el camino hacia la separación se había detenido. En ambas islas se especulaba que el Movimiento de Ciudadanos (*Concerned Citizens Movement*) del primer ministro Amory había cambiado de opinión. El primer ministro aclaró la duda el 7 de abril de 2004: presentó un proyecto de constitución enmendado ante la Asamblea. Explicó que el primer conjunto de propuestas constitucionales no incluía los pasos a seguir para garantizar la independencia de Nieves después del referéndum. Además, reafirmó su postura en relación con la separación y, una vez más, hizo pública su intención de alcanzar la independencia de la isla.

*Terry Nisbett es economista del Ministerio de Comercio Internacional de San Cristóbal y Nieves.*

El origen del movimiento separatista radica en la percepción de que San Cristóbal obtiene mayores beneficios financieros de la federación que Nieves. Los habitantes de Nieves solían quejarse de malos caminos y de un abasto insuficiente de agua y electricidad. En esta ocasión están molestos por la manera en que se gastan sus impuestos, por el destino de los subsidios, y los destinatarios de los programas de apoyo.

“Nieves genera una parte importante del ingreso, pero no recibimos nada a cambio” reclama

Ted Hobson, prominente abogado de Nieves que apoya su independencia. También hay un sentimiento de inequidad, irónicamente a causa de que –a diferencia de San Cristóbal– Nieves sí cuenta con una legislatura local. La legislatura federal trata los asuntos locales de la isla de San Cristóbal. (Actualmente, los ciudadanos de San Cristóbal y Nieves enfrentan la misma situación que el Reino Unido, donde existen legislaturas locales para Escocia, Gales e Irlanda del Norte pero no para Inglaterra).

“La estructura federal actual no permite que el electorado de Nieves tenga influencia alguna en el rumbo del Estado ni en sus políticas”, afirma Ted Hobson. Aunque Nieves elige a una parte de los miembros del Parlamento Federal, casi todos pertenecen a un partido que tiene su base en Nieves. Ocupan los escaños de la oposición y lo más probable es que permanezcan ahí después de cada elección hasta que uno de los partidos políticos de San Cristóbal los necesite para formar un nuevo gobierno de coalición.

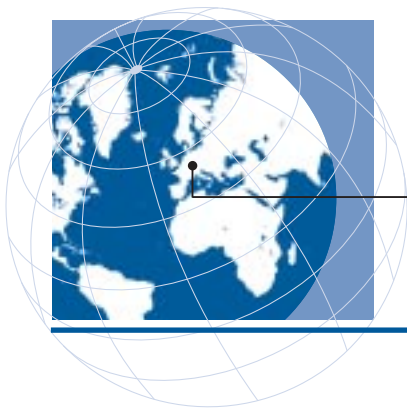
Sin embargo, resulta interesante el cambio de postura de algunos otros partidos políticos. El Partido Laborista de San Cristóbal y Nieves, que constituye el gobierno federal, ha cambiado de opinión: abandonó su antigua posición de espera para asumir la voz de alerta sobre la impopularidad de la separación de Nieves en el resto del mundo. De cualquier manera, el Partido Laborista ha suavizado su postura antiseparatista afirmando que no impedirá que Nieves se separe. En una mesa redonda extraordinaria en la que participaron los actores involucrados llevada a cabo en enero, el primer ministro Douglas empezó por dar señales de



*Basseterre, capital de San Cristóbal y Nieves.*

**En 2003, cuando por segunda vez el primer ministro Amory afirmó que quería lograr que Nieves fuera una nación independiente, la gente lo tomó en serio.**

*Continúa en la página 10*



# ¿Aceptarán los europeos una Constitución para la Unión Europea?

*El mayor cambio histórico y la desilusión del electorado se ciernen sobre Europa*

POR **ARIELLE ROUBY**

**Ahora** que la Unión Europea (UE) se ha ampliado a 25 miembros (incluyendo a casi todos los países de Europa Central y del Este), adoptar una Constitución es el mayor reto de la Unión (equiparable sólo a la disminución de la participación electoral en los comicios europeos).

El 10 de julio de 2003, el Presidente de la Convención Europea, Valéry Giscard D'Estaing, presentó un proyecto de "Acuerdo Constitucional" para Europa. El proyecto es producto del trabajo de 207 políticos que representan distintos niveles de gobierno en 28 países de Europa (los 25 Estados miembros de la UE a partir del 1 de mayo de 2004, junto con los países candidatos: Bulgaria, Turquía y Rumania). El resultado de más de un año de labores es sorprendente ya que el proyecto de Constitución incluye propuestas que cambiarían radicalmente a la UE. Esta Constitución reemplazaría todos los tratados anteriores de la Unión, desde el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París en 1951, hasta el Tratado de Niza de 2001.

Seguramente, la Constitución propuesta sería un paso enorme para que la UE funcionara más como un país federal único. Más aún, la Constitución transformaría la Carta de los Derechos Fundamentales –adoptada por la UE en el año 2000– en un documento legal de carácter obligatorio. La carta prohíbe explícitamente la pena de muerte, garantiza la libertad de contraer matrimonio y el derecho a la objeción de conciencia, "de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio". Consagra el derecho de todo ciudadano de la UE a buscar un empleo y a trabajar en cualquier Estado miembro. También confiere el derecho de todo ciudadano de la UE a "ser elector y elegible", no sólo en las elecciones de la UE sino también en las elecciones municipales del lugar en que resida, sea cual fuere.

## ¿Cuánto cambiaría la UE?

La Constitución también crea la figura de un Ministro de Asuntos Exteriores de la UE. En este puesto se combinarían los trabajos del Comisario de Relaciones Exteriores (actualmente Chris Patten) y el Alto Representante en el ámbito de la Política Exterior (actualmente Javier Solana). La Constitución contempla un Presidente Permanente del Consejo de Europa (el cual está integrado actualmente por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros) que permanecería en el cargo hasta por cinco años. Actualmente la Presidencia de la Unión Europea se rota de país en país cada seis meses. La Constitución también contempla los siguientes cambios importantes:

- la "cooperación estructural" en material de defensa
- la reducción de la Comisión Europea (órgano al que se le ha encomendado la administración de la UE y la defensa de sus intereses)

**Arielle Roubly** es Editora en Jefe de "The New Federalist", Revista de Jóvenes Federalistas Europeos, JEF-Europeo) [www.jef-europe.net](http://www.jef-europe.net), y miembro de la Red Internacional de Jóvenes del Foro. Federaciones publicará periódicamente artículos de los miembros de la Red.


- el incremento de áreas colegisladas por el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa
- la simplificación del sistema de votación en el Consejo de Ministros
- la creación de una cláusula de salida –por primera vez en la historia de la integración europea– para aquellos países que quisieran abandonar la UE

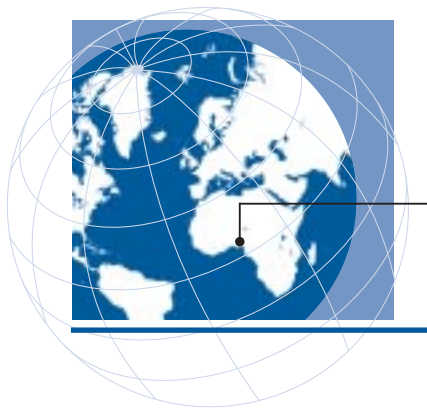
Según las encuestas, más de 60 por ciento de los ciudadanos europeos están dispuestos a aceptar que la Unión Europea tenga una Constitución. Sin embargo, hasta ahora los Jefes de Estado y de Gobierno no han alcanzado ningún acuerdo respecto a la adopción de dicha Constitución. Los líderes de la UE sacaron nuevamente a colación el debate constitucional durante la más reciente Cumbre del Consejo de Europa celebrada en marzo y se comprometieron a terminar la Constitución antes de la siguiente Cumbre de la UE que se llevará a cabo en Irlanda, los días 17 y 18 del mes de junio. La ratificación de una Constitución Europea podría tomar mucho tiempo ya que algunos miembros desean incorporar cambios al texto.

Incluso si en Irlanda se tomara la decisión de que la versión actual de la Constitución sea la versión que cada Estado miembro de la UE debe ratificar, el proceso siguiente presentará serias dificultades. Tony Blair anunció recientemente que Gran Bretaña llevará a cabo un referéndum para la Constitución en 2005. Se espera que en Irlanda, Dinamarca, los Países Bajos, Francia, España, Portugal, la República Checa y Luxemburgo también se lleven a cabo referéndums. No queda claro cuáles serían las consecuencias políticas para la UE en caso de la negativa de algún Estado miembro. Sin embargo, legalmente la Constitución sólo puede reemplazar los tratados actuales si hay un acuerdo unánime de los 25 miembros de la Unión. El temor de que algunos Estados puedan rechazar la Constitución empieza a esparcirse entre las instituciones europeas. Por tal motivo, la Comisión Europea defiende la idea de un referéndum simultáneo (voto de ratificación) a lo largo de Europa.

## La concurrencia a las urnas en la UE se encuentra en su nivel histórico más bajo

En este momento, el otro reto urgente de la Unión Europea es convencer a la ciudadanía europea para que asista a las casillas en las próximas elecciones europeas. La encuesta más reciente publicada por la Comisión Europea muestra que sólo 50 por ciento de los europeos encuestados iría a las urnas. Peor aún, sólo menos de la mitad de los ciudadanos de la Unión Europea está de acuerdo en que la membresía de su país en la Unión sea algo bueno. Este es el nivel más bajo jamás registrado.

La Constitución y las elecciones europeas no son los únicos desafíos a los que tendrá que enfrentarse la UE ampliada en el futuro cercano. Los líderes de la UE también deberán llegar a un acuerdo respecto a quién presidirá la Comisión Europea. Además, a finales del año deberán decidir si iniciarán las negociaciones para la incorporación de Turquía. 



# Las reformas del mercado presionan a la federación nigeriana

*Nigeria enfrenta las tensiones entre los estados ricos en petróleo y el resto de los estados.*

POR **KINGSLEY KUBEYINJE**

**En** Nigeria, el sector que genera mayores ingresos es el petrolero: lo que sucede con él tiene un efecto directo en la federación nigeriana. Del petróleo se obtiene la mayoría del dinero que impulsa los tres órdenes del gobierno: el gobierno federal, los 36 gobiernos estatales y los 774 consejos locales constitucionalmente reconocidos. Así pues, en enero, cuando el gobierno federal anunció una política de privatización acelerada aunada a la liberalización económica, el sector petrolero fue el primero en sentir sus efectos.

Los estados productores de petróleo en el sur del país comienzan a cosechar importantes beneficios por la apertura del sector a una mayor inversión privada, razón por la cual los gobiernos del norte nigeriano –en donde no se produce petróleo– están ejerciendo una fuerte presión sobre el gobierno federal para garantizar la reanudación inmediata de la exploración petrolera en esa zona del país, particularmente en la Cuenca del Chad y en la Depresión del Benue.

La apertura del sector petrolero se está traduciendo en más trabajos, mayores oportunidades de inversión, disponibilidad de mayor infraestructura e ingresos domésticos más altos, elementos que tienden a favorecer a los estados sureños ricos en petróleo y a sus ciudadanos. Por ejemplo, el gobierno del estado petrolero de Rivers se ha asociado con tres compañías internacionales con el objetivo de obtener la participación mayoritaria –51 por ciento de las acciones– en las dos refinerías federales que se encuentran en el estado. Las refinerías son sólo algunas de las muchas empresas públicas de la federación contempladas en el plan de privatización, en el marco del programa dirigido por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El gobierno estatal de Akwa Ibom –que también está en el sur y es productor de petróleo– se ha puesto a trabajar en la construcción de una refinería en asociación con algunos inversionistas privados.

## **Nigeria adopta las reformas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial**

En un acuerdo con el FMI firmado en 1999, el gobierno federal aceptó las reformas de mercado para atraer mayor inversión privada a los distintos subsectores de la industria petrolera. En enero de 2004, el Presidente Olusegun Obasanjo anunció una “privatización acelerada” de la industria petrolera.

Cuando asumió el poder en mayo de 1999, el gobierno federal heredó una deuda de 28,000 millones de dólares, misma que ha crecido de manera constante y que alcanzó los 32,900 millones de dólares a principios de este año. Por tal motivo, aceptó el programa de reformas dirigido por las instituciones de Breton Woods, que incluye la apertura de la economía y la privatización de todas las empresas del gobierno que no sean redituables. Nigeria necesitaba el apoyo del FMI y del BM para mantener abierto el flujo de fondos de sus acreedores

**Kingsley Kubeyinje** es editor de la Agencia Noticiosa de Nigeria (NAN, por sus siglas en inglés) que pertenece al gobierno federal.

*Puerto de Harcourt en la región petrolera nigeriana.*



internacionales y para levantar su economía. Hasta ahora, la venta de algunas empresas (entre ellas bancos, aseguradoras y cementeras) le ha otorgado al gobierno federal ganancias de cerca de 310 millones de dólares.

Desde el punto de vista estrictamente económico, la apertura de los subsectores petroleros parece estar redituando.

Por ejemplo, la prensa nigeriana ha informado con amplitud en fechas recientes que el Instituto Canadiense del Petróleo creó un fondo extraterritorial de inversión en acciones que asciende a 100 millones de dólares para impulsar la participación de inversionistas potenciales sin suficientes recursos en la exploración y producción petroleras en Nigeria (y en otros países africanos). Anteriormente, la participación en este sector era “un asunto a puerta cerrada” que estaba ampliamente dominado por las multinacionales con las que el gobierno federal tenía acuerdos de operación conjunta. Para la exploración y explotación petroleras, sólo las grandes compañías parecían tener el capital, la tecnología y la experiencia necesarios.

## **El gobierno federal mantiene su dominio en las operaciones conjuntas**

Con la nueva política, el gobierno federal ha otorgado 24 licencias a 31 compañías locales para producir petróleo crudo en campos designados oficialmente como “marginales”. Se trata de campos petroleros relativamente pequeños en el delta del Níger, al sur de Nigeria. Cada uno cuenta con reservas de hasta 17 millones de barriles de petróleo crudo y con una capacidad de producción de hasta 10,000 barriles diarios. Las multinacionales abandonaron estos campos hace muchos años porque consideraron que no eran rentables.

El gobierno federal también ha otorgado 18 licencias provisionales a algunas compañías para que establezcan refinerías privadas. Muchos estados del sur nigeriano y algunos de sus ciudadanos más acaudalados son importantes inversionistas de algunas de estas compañías.

Como parte de las políticas privatizadoras, el gobierno federal trabaja en la privatización de la Compañía Nacional de Petróleo (NNPC, por sus siglas en inglés) y de las cerca de media docena de subsidiarias que le pertenecen totalmente. Mientras que 51 por ciento de las acciones serán vendidas a los grandes inversionistas, el 49 por ciento restante sólo podrá venderse a nigerianos.

Actualmente el gobierno federal es propietario –a través de la Corporación Nacional Petrolera de Nigeria– en promedio de 57

## 1. El petróleo y la Constitución

En Nigeria, la propiedad sobre los recursos naturales está regida por la Constitución de 1999, en la que también se estipula la distribución de los ingresos provenientes del petróleo entre todos los estados. El tema de la propiedad aparece en el Artículo 44, Fracción 3, que establece: "...la propiedad total y el control de todos los minerales, aceites minerales y gases naturales debajo o sobre cualquier parte del territorio de Nigeria así como debajo o sobre las aguas territoriales y la Zona Económica Exclusiva de Nigeria recaen en el gobierno federal..."

El tema de la distribución aparece en el Artículo 162, Fracción 2: "El Presidente (...) deberá presentar a la Asamblea Nacional propuestas para la asignación de recursos de la Reserva Federal, y para determinar la fórmula, la Asamblea Nacional deberá considerar los principios de asignación, especialmente los de población, igualdad entre los estados, generación de ingresos internos, masa continental, territorio, así como la densidad de población..."

por ciento de las acciones en todos los acuerdos de operación conjunta con compañías petroleras multinacionales en el país. Incluso después de la privatización el gobierno federal mantendrá esta participación, lo que, aunado a la posición que le otorga la Constitución, le permitirá mantener un papel dominante en la economía nacional (véase recuadro 1).

### Los estados del norte exigen su parte

Todo lo anterior crea fricciones entre los estados productores de petróleo y los no productores, exacerbadas por la práctica de asignar el 13 por ciento de los ingresos del petróleo a los estados que sí lo producen. Esta asignación especial –constitucionalmente obligatoria– que se traduce en millones de nairas para cada uno de los estados petroleros, es la cereza del pastel en la asignación mensual de fondos de la Reserva Federal a los estados (véase recuadro 2).

Por ahora, el gobierno federal no parece tener demasiado entusiasmo en obligar a las compañías petroleras multinacionales que operan en el país a emprender una nueva serie de exploraciones en el norte, debido a la concurrencia de demandas y a que cada vez son menores los fondos disponibles. Estos esfuerzos no fructificaron en el pasado y tuvieron un costo enorme de 374 millones de dólares. Los estados norteños tienden a calificar la falta de disposición del gobierno federal para responder a sus demandas como una muestra de "insensibilidad" ante sus aspiraciones.

## 2. ¿Qué recibe cada cual del petróleo nigeriano?

Nigeria produce 2.3 millones de barriles de petróleo crudo diariamente. Los ingresos por su venta equivalen a 40 por ciento del PIB nacional, a 80 por ciento de sus ingresos totales, y a 95 por ciento de sus ingresos en divisas. A continuación se presenta la asignación de recursos a algunos estados productores y no productores de petróleo:

Estado	Asignación federal (en nairas)	Asignación por estado (en nairas)
1. Abia	1,037,347,233.58	262,240,525.56
2. Akwa Ibom	1,062,315,132.97	2,472,435,790.43
3. Bayelsa	840,263,873.01	3,069,322,769.32
4. Borno	1,348,852,300.10	0
5. Kano	1,711,666,760.40	0
6. Lagos	1,575,021,719.80	0

\*\*\* Tipo de cambio prevaleciente 1 dólar = 130 nairas

Fuente: Comisión Fiscal y de Asignación de Movilización de Recursos (RMAFC, por sus siglas en inglés).

Los estados del norte piensan que se puede encontrar petróleo en grandes cantidades en la Cuenca del Chad, basando su argumentación en la extracción que hace la República de Chad en la parte de la Cuenca que le pertenece.

Los gobiernos de los estados del norte sostienen que no se ha encontrado petróleo en la Depresión del Benue y en la sección nigeriana de la Cuenca del Chad por motivos de alguna forma "deliberados y políticos", a fin de mantener esta zona geopolítica dependiendo económica y permanentemente de los ingresos que se generan en el sur de Nigeria.

"Lo que es bueno para el sur de Nigeria debería ser igualmente bueno para el norte", afirma Adamu Musa, activista político y fuerte defensor del norte. "El gobierno federal inyecta enormes cantidades de recursos para encontrar nuevos campos petroleros en el sur y debería hacer lo mismo en el norte. Negar al norte la posibilidad de gozar de la riqueza petrolera equivale a robarle a Pedro para darle a Pablo".

El gobernador de Borno, Modu Sheriff –cuyo estado sería uno de los principales beneficiados si se encontrara petróleo en cantidades comerciales en la Cuenca del Chad–, advierte que el norte seguirá insistiendo en que se reinicie la exploración petrolera en esa zona geopolítica, y señala que se tuvieron que hacer grandes esfuerzos antes de que se encontrara petróleo en cantidades comerciales en Oloibiri (en el estado sureño de Bayelsa) en 1956. Además, recientemente le recordó a la Corporación Nacional Petrolera de Nigeria –la compañía petrolera del Estado– la necesidad de reanudar inmediatamente la búsqueda de petróleo en la Cuenca del Chad. Sheriff afirmó que sería justo brindar un sentido de pertenencia a todas las partes de la federación en lo relativo a la distribución de recursos.

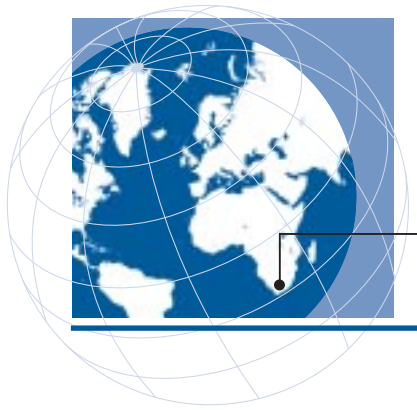
### Todos quieren formar parte

Incluso en el sur, los estados no productores de petróleo están empezando a compartir los beneficios de esta prosperidad. Por ejemplo, Ogun –un estado del suroeste nigeriano que no produce petróleo, de donde es originario el Presidente Olusegun Obasanjo– ha tomado al toro por los cuernos: el gobernador Gbenga Daniels ya informó a la NNPC que el estado obtuvo un préstamo de 50 millones de dólares para llevar a cabo estudios sísmicos de yacimientos petroleros y de gas en el estado.

"Nosotros también queremos ser un estado productor de petróleo. Creemos que hay petróleo y gas en cantidades comerciales en la ribera de Ogun y en la isla de Tongeji. Así lo indican los estudios geológicos que se llevaron a cabo hace 40 años. La exploración completa de los yacimientos podrá comenzar después de los estudios", afirmó.

En una nación políticamente volátil y religiosamente dividida como Nigeria –en la que los pequeños pleitos domésticos entre dos amas de casa refunfunas o entre niños traviosos se pueden convertir en conflictos étnicos a gran escala– los distintos rumores de descontento podrían ser motivo de preocupación, sobre todo porque el presidente Obasanjo es del sur, aunque no de un estado productor de petróleo.

Los ingresos provenientes del petróleo son tan importantes en la políticamente frágil federación nigeriana que los ciudadanos perceptivos suelen admitir que es el cordón umbilical que une a los distintos grupos étnicos. Algunos nigerianos opinan: "Si quitáramos la riqueza petrolera, la federación se desmoronaría como una torre de naipes". (6)



## PUNTO DE VISTA

# Tierra para los desposeídos: la historia de dos federaciones

POR BERTUS DE VILLIERS

*Tanto en Sudáfrica como en Australia hay poblaciones que fueron expulsadas de sus tierras. Actualmente, ambos países intentan emendar los errores del pasado. El autor, que cuenta con experiencia en ambos países, hace una comparación entre las dos federaciones.*

**El** legado de los años de segregación racial (*apartheid*) en Sudáfrica (1948-1994) fue el despojo –por medio de la fuerza– de las tierras de los sudafricanos de raza negra y la concentración de 87 por ciento de ellas en manos de la minoría blanca. El problema de esta distribución injusta continuó incluso después de la transición democrática de 1994, año en que todos los sudafricanos tuvieron derecho a votar.

En Australia, la idea de que el continente era *terra nullius* –tierra de nadie– permitió a los colonizadores apropiarse de prácticamente todo el territorio sin tomar en consideración la relación de los aborígenes australianos con su tierra. No fue sino hasta que el Tribunal Supremo de Australia emitió la Sentencia Mabo de 1992 que se descartó el concepto de *terra nullius*.

La reforma agraria o reforma de la tenencia de la tierra es quizá uno de los retos más complicados a los que actualmente se enfrentan tanto Sudáfrica como Australia (véase recuadro 1). En ambos países el proceso de reforma aún no está terminado y es uno de los problemas internos más difíciles de resolver en las dos naciones.

Sudáfrica cuenta con el marco legal y las políticas para la reforma agraria pero, ¿tiene el país los recursos, la paciencia y demás prerrequisitos prácticos para implantarla eficazmente?

En 1992, la Suprema Corte obligó a Australia a reconocer los “títulos nativos” de propiedad en 1992, sin embargo, el Estado y la comunidad en general todavía luchan por asumir cabalmente el concepto y sus implicaciones prácticas, y hay una gran resistencia popular en su contra. A falta de una política general sobre reforma agraria, la atención se centra en los títulos nativos como el punto decisivo para los pueblos aborígenes.

### La reforma agraria en un contexto federal

Hay ciertas similitudes –y ciertas diferencias– en el enfoque que cada uno de los dos países ha dado a la reforma de la

**Bertus de Villiers** es asesor de grupos aborígenes australianos en temas relacionados con la demanda de tierras y la reforma agraria. También representó a los Parques Nacionales de Sudáfrica en negociaciones de demandas de tierra en Sudáfrica. Titulado en Derecho, es abogado del Tribunal Supremo de Sudáfrica. Actualmente es profesor visitante de Derecho en la Universidad de Australia Occidental. Las opiniones que aquí se expresan recaen bajo su absoluta responsabilidad. Se puede contactar al profesor De Villiers en [Bertusdv@glc.com.au](mailto:Bertusdv@glc.com.au).

### 1. ¿Qué significa la reforma de la tenencia de la tierra?

La reforma de la tenencia de la tierra suele significar la restitución, la redistribución o la confirmación de los derechos sobre las tierras en beneficio de los pobres o desposeídos. La restitución es la restauración de derechos que fueron retirados por regímenes anteriores sobre las tierras ancestrales. La redistribución supone la adquisición de tierras privadas o la distribución de tierras del Estado entre los que no las tienen. Aunadas a la reforma, hay políticas que apoyan a los desposeídos cuando regresan a sus tierras ancestrales o se establecen en tierras nuevas. La reforma agraria requiere de una visión a largo plazo, objetivos a corto y mediano plazo, estrategias sólidas y recursos. También se necesita una opinión pública ampliamente favorable que garantice su continuidad y que la proteja de los caprichos de las nuevas administraciones.

La reforma de la tenencia de la tierra puede incluir procesos de demandas para adquirir derechos sobre las tierras ancestrales que se perdieron a causa de prácticas discriminatorias (posiblemente la medida más controversial de la reforma). Sin embargo, el proceso de reforma agraria también incluye la adquisición de tierras para distribuirlas entre los que no las tienen, el cambio y la seguridad de la propiedad de quienes las ocupan y la participación de comunidades tradicionales en la administración y control de sus tierras ancestrales.

En el sentido más amplio, estas reformas abarcan la demanda de tierras, la adquisición y distribución de la tierra, el acceso a la tierra con propósitos específicos, la planeación de su uso, el desarrollo de la infraestructura, el apoyo agrícola y comercial, los programas de reasentamiento, la seguridad de la propiedad y la capacitación.

tenencia de la tierra. En los dos casos, ésta se encuentra bajo la responsabilidad del sistema federal, pero de maneras distintas. A continuación presento una comparación:

En ambos países, la reforma agraria es una política nacional (federal), y los estados o provincias juegan un papel importante en su implantación.

En Sudáfrica, el Departamento de Asuntos Agrarios ha recibido quejas por llevar a cabo la reforma de la tenencia de la tierra sin involucrar suficientemente a las provincias y a los gobiernos locales en el proceso de regresar a las comunidades a sus tierras. Como resultado, en muchos casos las autoridades provinciales han sido incapaces de enfrentar los problemas de reasentamiento que han afectado a los nuevos propietarios.

En Australia, los estados son los principales receptores de las demandas de títulos nativos y, salvo unas cuantas resoluciones tomadas por consenso, han opuesto resistencia a ellos. Pocos estados han implantado una política de reforma



Antes de 1998, 64,000 granjeros sudafricanos desposeídos presentaron demandas de posesión de tierras.

agraria que ayude a los aborígenes a tener acceso a sus tierras, a su control y administración, ya sea con fines culturales o comerciales. En Sudáfrica se llevan a cabo reuniones ministeriales intergubernamentales específicamente dedicadas a la reforma agraria entre los ministros nacionales y provinciales y altos funcionarios. En Australia, en cambio, las estructuras intergubernamentales no han desarrollado una base política que dirija las actividades federales y estatales.

### Historias distintas y objetivos poco claros

El origen de la restitución de la tierra tiene diferencias fundamentales en los dos países.

A pesar de su renuencia, Australia se involucró en la reforma de la tenencia de la tierra en general y en el reconocimiento de los títulos nativos, primero, a través de la Sentencia Mabo y después, con la Ley de Títulos Nativos. En Sudáfrica la restitución es parte del programa político y económico de la mayoría, y también de los principales partidos de minoría, sin embargo, los acuerdos en áreas en las que se impugnan las demandas –como las zonas rurales y agrícolas– pueden ser sumamente complejos. Mientras que la reforma agraria en Australia se centra primordialmente en reconocer el título nativo como un derecho de coexistencia, el proceso de reforma en Sudáfrica busca que millones de personas tengan acceso a la tierra dentro del esquema de “propiedad absoluta”. Además, los gobiernos provinciales deben brindar servicios a quienes han sido reasentados.

La falta de claridad en los objetivos de la reforma es común a los dos países. Es decir, ¿la reforma está dirigida a resolver demandas, a crear empleos, a mejorar la producción, a asegurar un mayor acceso a las tierras o a todo lo anterior?

La experiencia sudafricana demuestra que aunque muchas demandas hayan sido resueltas con pagos en efectivo (un “éxito” si se habla en términos numéricos), mientras no se hayan implantado los servicios de apoyo correspondientes, el regreso de las comunidades a sus tierras en zonas rurales podría requerir de muchos recursos e incluso acarrear un mayor desempleo.

Ambos países ejecutan políticas diseñadas para complementar el proceso que se basa en demandas.

Algunos ejemplos en Australia son la entrega de tierras por parte de los gobiernos estatales a los habitantes aborígenes y

## 2. El camino de Sudáfrica hacia la reforma agraria

### Marco legal

En Sudáfrica, los objetivos principales de la reforma de la tenencia de la tierra que empezó en 1997 son: resarcir las injusticias de la segregación racial (*apartheid*), fomentar la reconciliación y la estabilidad nacionales, fortalecer el crecimiento económico, mejorar el bienestar de la familia y reducir la pobreza.

En 1996, la Constitución de Sudáfrica –posterior al *apartheid*– estableció el marco legal para la reforma agraria. Las políticas de esta reforma se basan en tres elementos: reforma de la propiedad, redistribución y restitución de las tierras. Esta política se detalla en 22 estatutos. Se creó un tribunal especial, el Tribunal de Demandas de Tierra, para examinar las denuncias que no pudieran resolverse por acuerdo y otros asuntos que pudieran desprenderse de la reforma de propiedad de la tierra.

### Tres elementos de la reforma de la tenencia de la tierra en Sudáfrica

**La reforma de propiedad de la tierra** busca mejorar los derechos de los campesinos y de las personas con tierras comunales o “reservas nativas” (*homelands*). Se estima que elevar el nivel de la tenencia de la tierra, así como brindar mejores bases legales para que se tomen en cuenta sus derechos de propiedad sobre las tierras y de acceso a ellas podría beneficiar a aproximadamente cuatro millones de personas.

**La redistribución** supone que haya subsidios accesibles para personas y familias que no reúnan los requisitos necesarios para la reforma de propiedad de la tierra ni para la restitución, de tal manera que cuenten con apoyos para comprar tierras bajo un esquema de acuerdo entre comprador y vendedor.

**La restitución** tiene como objetivo específico compensar a aquellas personas que fueron despojadas de sus tierras durante la consolidación de las llamadas “reservas nativas negras” o del programa conocido como “eliminación de manchas negras” en el *apartheid*. Este proceso se basa en demandas y requiere evidencia básica que sustente que las personas fueron despojadas de sus tierras ancestrales por medios que la actual Constitución de Sudáfrica considera ilegales. Para tener éxito en una demanda de tierra es necesario que la persona o comunidad interesada demuestren haberle dado un uso benéfico durante un mínimo de diez años, a partir de 1913; que hayan sido privadas de sus derechos sin una compensación adecuada, y que la privación sea ilegal a la luz de la Constitución actual. Se presentaron alrededor de 64,000 demandas antes de la fecha límite, que era el 31 de diciembre de 1998, y se ha resuelto aproximadamente 55 por ciento de ellas, la mayoría por medio de pagos en efectivo.

el programa de adquisiciones de la Corporación de Tierras Indígenas. Hasta ahora, los resultados de estos programas han aparecido lentamente. Las políticas surgen principalmente de los estados y existe poca coordinación federal para garantizar que las necesidades razonables de tierra de los aborígenes se satisfagan en todo el país.

En Sudáfrica el proceso de demanda cuenta con una serie más amplia de apoyos: la devolución o adquisición de títulos

Continúa en la página 18

# Cuéntenos de usted y lo que opina de esta publicación

Nombre: \_\_\_\_\_ Ciudad: \_\_\_\_\_

País: \_\_\_\_\_ Correo electrónico: \_\_\_\_\_

Afiliación profesional: \_\_\_\_\_

## Consulta Federaciones porque

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> me es útil para el trabajo                     | <input type="checkbox"/> es un recurso pedagógico útil                                    |
| <input type="checkbox"/> me mantiene informado con una lectura sencilla | <input type="checkbox"/> me da la información que no puedo encontrar en ningún otro lugar |
| <input type="checkbox"/> todo lo anterior                               |   |

¿Qué le gustaría encontrar en *Federaciones* que la revista no tiene ahora?

¿Qué no le gusta de *Federaciones*?



## ¿Conoce a alguien que le gustaría recibir *Federaciones*?

**Return Envíe por fax al Foro de Federaciones (613) 244-3372**

El **Foro** enviará con gusto *Federaciones* a cualquier persona que usted considere que estaría interesada. También los incluiremos en nuestra lista de correos. Favor de llenar la ficha que aparece a continuación con la mayor información posible.

Nombre: \_\_\_\_\_ Puesto: \_\_\_\_\_

Organización: \_\_\_\_\_

Dirección: \_\_\_\_\_

Ciudad/Provincia/Estado: \_\_\_\_\_

Código Postal: \_\_\_\_\_ País: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

Correo electrónico: \_\_\_\_\_ Página de Internet: \_\_\_\_\_

Temas de desarrollo profesional: \_\_\_\_\_



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

Tel.: (613) 244-3360 • Fax: (613) 244-3372

forum@forumfed.org • www.forumfed.org

de propiedad absoluta es sólo una de las opciones. Entre otras posibilidades se encuentran la entrega de tierra estatal alterna, la adquisición de tierras alternas de propiedad absoluta, el pago de compensación económica, la asistencia en el pago de gastos de reasentamiento, los programas de capacitación y acceso a esquemas alternos de vivienda, la administración conjunta de parques nacionales, o una combinación de las anteriores.

### **La última palabra es de los tribunales: las provincias y los estados tienen distintos papeles**

En los dos países, un tribunal nacional o federal es el árbitro final en los procesos no resueltos sobre demandas de tierras. En Sudáfrica, se han tomado medidas para que un Tribunal de Demandas de Tierra especializado se encargue de estos reclamos y de los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra. En Australia, la Corte Federal examina las demandas de títulos nativos.

Los enfoques adoptados por las respectivas entidades (provincias o estados) difieren de manera significativa en Sudáfrica y Australia. En el país africano, las provincias básicamente son “brazos” administrativos del gobierno nacional en la implantación de políticas para la reforma agraria. Las provincias no están realmente involucradas en el análisis del mérito legal de una demanda. Sin embargo, es su responsabilidad brindar apoyo una vez que las comunidades hayan regresado a sus tierras.

En Australia, los gobiernos estatales en general juegan un papel protagónico en el proceso de litigio: reciben la mayoría de las demandas de títulos nativos. Los gobiernos estatales y de la Mancomunidad son renuentes a conceder títulos nativos salvo en circunstancias excepcionales que se limitan a la zona despoblada del país. Algunos gobiernos estatales –como el de Queensland– han desarrollado métodos alternos para determinar los títulos nativos que reemplazarían las demandas de títulos nativos. Estas iniciativas continúan en una fase experimental.

### **Un proceso legal complejo y acusatorio**

Los dos países tienen limitaciones serias en la implantación de programas de reforma de la tenencia de la tierra. Desde el punto de vista legal, administrativo y financiero, en Sudáfrica se ha subestimado la complejidad de la reforma. En Australia, el mecanismo principal para enfrentar la demanda de tierras aborígenes es un proceso de litigio y acusatorio sumamente complicado. La Corporación de Tierras Indígenas no ha dado buenos resultados en cuanto a los servicios brindados a los nuevos dueños de la tierra después del reasentamiento.

En Sudáfrica existen programas de apoyo para ayudar a los demandantes a establecerse en las tierras adquiridas, pero hay personas que son reasentadas en sus tierras sin la infraestructura y la capacitación suficientes. En los dos países existe el riesgo de que la tierra que se adquiere a través de programas de compra sea subutilizada o que, a pesar de que se absorban grandes extensiones de tierra a través de los programas de adquisición, en el proceso se genere poca riqueza y empleo.

## **3. El enfoque de Australia en la reforma de la tenencia de la tierra**

En Australia, la Suprema Corte obligó al país a reconocer títulos nativos en 1992 a través de la Sentencia Mabo, bien conocida en el derecho civil. Se aprobó la **Ley de Títulos Nativos**, que brinda el marco estatutario para demandar el derecho a títulos nativos de tierras ancestrales. En base a la Sentencia Mabo y en algunas posteriores, como la Wik, la Wark, y la Yorta Yorta, se requiere de los siguientes tres elementos probatorios fundamentales para demandar exitosamente títulos nativos:

1. **Vínculos tradicionales con la tierra** demandada bajo las leyes y costumbres del grupo, es decir los demandantes deben demostrar una conexión ininterrumpida con los aborígenes que ocupaban la tierra en soberanía (al momento del establecimiento británico).
2. **Una comunidad o grupo identificable con leyes y costumbres** que regulen su acceso a la tierra y el control de la misma, lo que requiere de una serie coherente de leyes y costumbres que, aunque hayan sido ligeramente adaptadas, deriven de quienes ocupaban originalmente la tierra.
3. **Un mantenimiento substancial de vinculación con la tierra** y la observancia de sus leyes y costumbres, es decir, el acato y aplicación ininterrumpidos de las leyes y costumbres tradicionales.

Probar un título nativo es sumamente difícil pero además, el título en sí mismo es frágil pues coexiste con otros derechos y en caso de conflicto, hay otros derechos que lo limitan. Se han presentado alrededor de 630 demandas desde 1993 y sólo 45 de ellas han sido dictaminadas. De estas últimas sólo 31 han sido exitosas.


Además de las demandas de títulos nativos, el gobierno federal también estableció la Corporación de Tierras Indígenas, responsable de adquirir tierras para los aborígenes. La Corporación ha comprado cerca de 150 propiedades que oscilan entre negocios urbanos y estaciones de ganado bovino y ovino.

### **Se requiere de estándares mínimos**

El proceso de la reforma de la tenencia de la tierra es arduo y complejo. En países federales o en países con atributos federales, el éxito de la reforma puede depender de que haya una clara visión nacional apoyada por los gobiernos federal y los estatales. Los estados o provincias pueden experimentar con iniciativas de reforma, siempre y cuando éstas mantengan el equilibrio con la necesidad de garantizar la igualdad de derechos a los ciudadanos –independientemente de dónde vivan– en un sistema equitativo de reforma agraria. Un sistema exitoso de reforma requiere que se establezcan estándares mínimos para quienes busquen tener acceso a las tierras.

### **Lecturas adicionales**

Adams, Martin, *Breaking ground: Development aid for land reform*. Londres: Overseas Development Institute, 2000.

De Villiers, Bertus, *Land reform: issues and challenges*. Johannesburgo: Konrad Adenauer Foundation, Johannesburgo, 2003. 



## La página del profesional

# Vicente Trevas de Brasil Cómo balancear el diseño constitucional de Brasil

**Vicente Trevas** es Director Adjunto de Asuntos Federativos del Ministerio de Coordinación Política y Asuntos Institucionales de la Presidencia de Brasil. Fue entrevistado en Brasilia por dos colaboradores del Foro de Federaciones: Diana Chebenova y David-Alexandre Mac Donald.

### **Federaciones:**

Transcurrido un año del nuevo gobierno de Lula, ¿cuáles son los resultados de la reforma de las relaciones federales en Brasil?

### **Vicente Trevas:**

Hay consenso en que este primer año (de la presidencia de Lula) se ha distinguido por una nueva relación entre los alcaldes brasileños y el gobierno federal. Este primer año se caracterizó por la sincronía de las agendas del movimiento municipal y del gobierno federal. Organizamos un evento importante en Brasilia la semana pasada que ya forma parte de la agenda política nacional: la Séptima Marcha Anual de Alcaldes a Brasilia, cuyo propósito es la defensa de los municipios.

Esta agenda común se organiza en torno a tres temas importantes. Primero, la seguridad social y la reforma fiscal. Segundo, los mecanismos de transferencia de recursos, especialmente la forma de proporcionar financiamiento federal a los municipios. Tercero, el esfuerzo de terminar el diseño constitucional del sistema federal brasileño. El gobierno federal, los estados y los municipios reconocen que nuestro diseño constitucional no está terminado, especialmente en determinados temas. Por ejemplo, los miembros de la Asamblea Constituyente de 1988 definieron lo que llamaron jurisdicciones comunes de los miembros de la federación. Esta definición, que no ha sido regulada por la legislación, ha sido considerada por los municipios como un mecanismo que les transfiere responsabilidades pero no les brinda los recursos necesarios.

Los tres niveles federales tienen jurisdicción en materia de medio ambiente, educación y salud, lo que ha generado una ambigüedad que en ocasiones se traduce en que la población exija a la alcaldía recursos o servicios de los que en realidad la federación es corresponsable.

### **Federaciones:**

¿Cómo se ha mejorado la relación entre el gobierno federal y los estados?

### **Vicente Trevas:**

La nueva relación federal que se inició con el gobierno de Lula se caracterizó por la creación de un foro permanente de negociación. Porque también, hasta ese momento, las relaciones federales eran relaciones bilaterales que se manejaban caso por caso, de forma esporádica y no permanente.

En marzo del año pasado, además de una agenda de negociación, el gobierno creó un foro de negociación llamado Comité Federal.

Estamos llevando a cabo un proceso de integración continental en América del Sur. Esta es una parte fundamental de nuestro nuevo predesarrollo. Sabemos que tanto su éxito como el de Brasil, depende del fortalecimiento del Mercosur, el área de libre comercio de América del Sur. Depende además de que nuestro país se incorpore nuevamente a la comunidad internacional. En esta área contemplamos acontecimientos muy innovadores con un alcance no sólo continental sino que incluye además Sudáfrica, India y China.

Para que el país pueda desenvolverse simultáneamente en múltiples niveles de su desarrollo requiere de una visión no jacobina, de una dinámica en la que no sea un Estado unitario el que lleve a cabo la ley nacional. En Brasil tenemos un diseño constitucional de federación que data del Siglo XIX. Pero en la dinámica de nuestra nación tenemos la tradición jacobina de un fuerte Estado unitario.

Por este motivo, es esencial reconocer que nuestros estados y nuestros municipios son actores importantes en el desarrollo nacional. No podemos actuar activamente en términos del Mercosur si los estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná no toman también la iniciativa y son sensibles a esta dimensión.

### **Federaciones:**

¿Cuál es la posición del gobierno acerca del libre comercio?

### **Vicente Trevas:**

Tenemos varios impuestos fronterizos que siempre han sido una barrera. Debemos de cambiar este concepto y ver nuestras fronteras como puentes. Por consiguiente, nuestras ciudades fronterizas también tienen el papel de facilitar la

integración continental. Por otro lado, somos lo mismo que ustedes en Canadá: un país de dimensiones continentales, un país diverso, y además muy desigual.

Sabemos que sin el fortalecimiento de nuestra red urbana, sin el fortalecimiento de nuestras cadenas de producción dentro del territorio nacional y de aquéllas que atraviesan nuestras ciudades, no fortaleceremos nuestro desarrollo. Enfrentamos el reto de que el Siglo XX no ayudó en el desarrollo de Brasil salvo en el desarrollo de la concentración social y geográfica. Brasil es un caso de estudio del Siglo XX, un caso exitoso de desarrollo que es citado en los estudios de política económica del Siglo XX. Durante varias décadas mantuvimos una tasa alta de crecimiento de más de 7 por ciento. Sin embargo, este estándar de desarrollo que mantuvimos a lo largo del Siglo XX reprodujo los defectos estructurales en nuestro país que son los defectos de la desigualdad social y regional de la nación.

¿Cómo podemos dejar de reproducir estas desigualdades sociales y regionales? Esto nos lleva a un dilema en el trabajo que desempeñamos, que desempeña la Oficina del Ejecutivo en las acciones federales. Creemos que durante más de cien años el diseño federal de organización de la nación brasileña fue muy bien pensado por nuestras clases dominantes. Gobernaron el país y enfrentaron el siguiente problema: cómo preservar sus dimensiones continentales, cómo preservar su diversidad y al mismo tiempo reproducir sus desigualdades.

El sistema federal brasileño ha sido siempre un mecanismo que hace soportable la reproducción de las desigualdades sin ocasionar daños a la estructura territorial, social y política del país. Siempre fue un mecanismo compensatorio.

Estamos llevando a la federación en la otra dirección, para lograr que también sea un recurso estratégico con un enfoque que no reproduzca nuestras desigualdades sino que las enfrente. La administración de Lula así concibe la federación.

### **Federaciones:**

¿Cómo ha trabajado el gobierno de Lula con los alcaldes y los representantes estatales?

### **Vicente Trevas:**

Lo que caracterizó al gobierno de Lula y a la federación durante el primer año fue, en primer lugar, una intensa movilización federal. El Presidente sostuvo cuatro reuniones con todos los gobernadores estatales. Además, los gobernadores tuvieron dos reuniones al nivel macrorregional. La región nordeste sostuvo alrededor de cinco reuniones regionales el año pasado y también hubo reuniones en las zonas norte y centro occidental, entre otras.

La verdad es que esta movilización federal fue bilateral, no fue una movilización total. Fue del gobierno federal y los estados, del gobierno federal y los municipios. Reconocemos que es necesario preparar una transición hacia la participación completa. La Federación Brasileña en su conjunto tiene una agenda y problemas comunes que requieren de la participación de todos. Durante una marcha la semana pasada hubo un encuentro importante: una reunión de la federación completa. El grupo estuvo formado por miembros del gobierno federal, gobernadores y alcaldes. Todos ellos hicieron un esfuerzo para inaugurar este ideal federal más amplio.

La Asamblea Constituyente de 1988 eliminó la jurisdicción que pertenecía al gobierno federal consistente en regular las

políticas públicas de las regiones metropolitanas. Esta jurisdicción ahora recae en los estados. Hubo un desequilibrio en esta transferencia de jurisdicción. São Paulo y sus zonas conurbanas –que es la zona metropolitana más importante del país con una población de 17 millones de personas– no se rediseñó a la luz de la Constitución de 1988.

En la década de 1970, una autoridad estatal tenía a su cargo la región metropolitana, era una secretaría de asuntos metropolitanos. El diseño de la década de 1970 no era realmente un diseño federal porque de hecho los militares estaban detrás. Aunque mantenían la apariencia de una federación, estaba dominada desde arriba. Los gobernadores eran designados por el Presidente y ellos, a su vez, nombraban directamente a los alcaldes de las capitales de los estados. También existía el Consejo Consultivo que lo era solamente en apariencia.

La crisis económica del país es más dramática en las regiones metropolitanas. Las tasas de desempleo son mucho más altas y hay una serie de problemas degenerativos que se presentan debido a la falta de soluciones compartidas. Por ejemplo, la Región Metropolitana de São Paulo nuevamente se encuentra casi paralizada. La congestión de tráfico está alcanzando límites insostenibles porque no tenemos un acuerdo federal de transporte urbano.

La sociedad sabe que no es posible enfrentar el asunto de la seguridad pública –que por mandato constitucional ahora es responsabilidad de los estados– sin un acuerdo federal renovado. Desde el principio, el gobierno de Lula propuso que la seguridad pública se considerara dentro de un sistema unificado.

### **Federaciones:**

¿Cómo puede manejar Brasil la administración pública con tantos problemas en sus ciudades?

### **Vicente Trevas:**

Necesitamos alcanzar un nuevo acuerdo sobre la federación; un nuevo acuerdo sobre la unión federal, los estados de la federación y los municipios. A través de estos acuerdos debemos crear instrumentos e instituciones adecuados.

Está también el tema del transporte, el tema de la vivienda, el tema de la salud y el tema de la seguridad pública. Son varios los temas de esta agenda. La forma de resolverlos es diseñar una solución que incluya a los tres órdenes de gobierno.

Tenemos que rediseñar el formato de la administración pública en las áreas metropolitanas porque el plan propuesto por algunos estados ha resultado insuficiente. Tenemos consejos deliberativos de desarrollo; luego un consejo con autoridad compartida —mitad del gobierno del estado y mitad de los municipios—, además de que algunas regiones crean oficinas de desarrollo.

De acuerdo con los informes que tengo, los resultados de la oficina de Santos han sido magros. Los municipios están enviando su basura a lo alto de las montañas. Esto es un fracaso. Las posibilidades de la administración pública metropolitana se debilitan cuando una región no es capaz de llegar a un acuerdo sobre la forma de deshacerse de sus desperdicios sólidos. Tendremos que establecer nuevos acuerdos en cuanto a procedimientos institucionales y otros temas de políticas públicas. (6)



# Breves y Actualidades

## **Los electores suizos rechazan tres leyes**

En un referéndum celebrado el 16 de mayo, los electores rechazaron dos leyes que habrían incrementado el financiamiento para el plan estatal de pensiones para las personas mayores mediante el aumento del Impuesto al Valor Agregado. También rechazaron una ley que habría reducido los impuestos a los matrimonios, las familias y los propietarios de casas habitación. La Federación Suiza de Sindicatos organizó la campaña de referéndum en contra de la primera de las leyes de reforma de pensiones. La segunda estaba obligatoriamente sometida al voto porque implicaba una enmienda a la Constitución. Por otro lado, 11 cantones y un gran número de ciudadanos suizos pidieron el referéndum a la ley de reducción de impuestos. La legislación suiza permite que cualquier ley federal sea sometida a referéndum si 50,000 electores u ocho cantones firman una petición.

## **Putín fue reelecto Presidente de Rusia**

Vladimir Putin fue reelecto Presidente para un segundo período de cuatro años con 71 por ciento de los votos en las elecciones rusas del 14 de marzo. Su contrincante, Nikolaj Charitonov, del Partido Comunista, recibió únicamente el 13.7 por ciento. Un total de 64.3 por ciento de la población rusa acudió a las urnas en las elecciones presidenciales. El voto a favor del presidente Putin aumentó significativamente desde su primera elección en el año 2000, cuando ganó con 52.5 por ciento de los votos, frente al 29.4 por ciento obtenido por su contrincante del Partido Comunista, Gennady Zyuganov.

## **El gobierno canadiense financia el plan de licencia por paternidad de Quebec**

El gobierno liberal de Quebec llegó a un arreglo con el primer ministro canadiense Paul Martin para que el plan de licencia por paternidad de la provincia reciba fondos federales. El gobierno federal aportará 80 por ciento de los fondos para este muy generoso plan quebequense. El convenio se hizo días antes de que Martin convocara a elecciones federales para el 28 de junio. El plan es el mismo que introdujo el separatista Partido Quebequense algunos años atrás. El primer ministro liberal de Quebec, Jean Charest, refrendó el plan y obtuvo una decisión favorable de la Corte. Según el plan, acordado entre el gobierno de Quebec y el gobierno federal el 19 de mayo, los quebequenses podrán recibir el 75 por ciento de su ingreso durante las 40 semanas siguientes al

nacimiento de un hijo. El plan de licencia por paternidad federal en vigor recibe los fondos a través del Seguro de Empleo federal, y da a los padres 55 por ciento de su ingreso, siempre y cuando no rebase los 39,400 dólares canadienses, durante 50 semanas. El programa de Quebec eleva el ingreso para asegurar 52,500 dólares canadienses.

## **Horst Köhler, Presidente electo de Alemania**

Horst Köhler, candidato de centro-derecha, fue electo noveno Presidente de la República Federal Alemana el 23 de mayo durante una asamblea especial celebrada en el antiguo edificio del Reichstag de Berlín. Köhler ganó por 604 votos a Gesine Schwan, presidenta de una universidad y candidata de los socialdemócratas y los verdes. El Presidente electo fue director administrativo del Fondo Monetario Internacional y estuvo postulado por la Democracia Cristiana, la Unión Social Demócrata, y el liberal Partido Demócrata. La asamblea especial, la *Bundesversammlung*, está constituida por un número igual de miembros del Parlamento (*Bundestag*) y de las asambleas legislativas de los 16 estados (*Länder*) alemanes. El señor Köhler sucede en el cargo al socialdemócrata Johannes Rau.

## **Fracasa el referéndum al plan de reunificación de Chipre**

El plan constitucional para concluir la división de la isla de Chipre fue rechazado en un referéndum celebrado en abril. Los chipriotas turcos aprobaron el plan, pero fue rechazado por los chipriotas griegos. Este fracaso provocó que sólo la parte sur de Chipre, la parte chipriota griega de la isla, fuera admitida en la Unión Europea el 1º de mayo. A pesar del fracaso, las autoridades chipriotas turcas disminuyeron las tensiones el 26 de mayo al permitir el acceso a los ciudadanos de la Unión Europea –incluidos los chipriotas griegos– a la parte norte de la isla con sólo mostrar la cartilla de identidad en lugar de los pasaportes.

## **Fallos de la Corte estadounidense obligan a operaciones de limpieza para reducir la contaminación del aire**

Una decisión de la Suprema Corte de los Estados Unidos en defensa de los estándares de calidad del aire, de febrero de 2004, establece que se deben llevar a cabo operaciones para reducir las emisiones contaminantes en 470 condados de 31

estados. Grupos ambientalistas y de salud pública –como la Asociación Pulmonar Americana y Defensa Ambiental– presentaron una demanda para obligar al gobierno a ejecutar acciones que redujeran la contaminación por ozono, según lo dio a conocer la *Associated Press* el 16 de abril. Esta decisión hará que aumente el número de inspecciones vehiculares y su mantenimiento, y que se produzca gasolina de combustión más limpia, entre otros cambios. En un segundo juicio legal, el acuerdo ordenado por una decisión reciente del Tribunal ejerció presión sobre el Oficina Estadounidense de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency, EPA*) para que adoptara medidas para la protección de los ecosistemas vitales contra los niveles dañinos de contaminación por óxido de nitrógeno en todo el territorio estadounidense. En cumplimiento con lo anterior, la EPA debe expedir una propuesta de norma antes del 30 de septiembre de 2004 y una norma definitiva un año más tarde. Así lo indican las páginas electrónicas tanto de la EPA como la de la Defensa del Ambiente. No se espera que la Corte de Apelaciones Estadounidense para el Distrito de Columbia emita un fallo con relación al tercer proceso legal sobre la contaminación del aire antes del 1° de agosto. Esta demanda fue presentada por varios estados de la unión americana en contra del programa de Revisión de Nuevas Fuentes de la EPA (véase *Federaciones Vol. 3. No.4 y Vol. 4. No 1*).

### **El gobierno federal de Malasia administrará el suministro de agua**

Aún no está en operación el sistema federal de suministro de agua a pesar de que todos los estados de Malasia, salvo Sabah y Sarawak, acordaron hace un año ceder al gobierno federal el derecho de administrar el abastecimiento de agua del país. El ministro Datuk Seri Dr. Lim Keng Yaik del Ministerio de Energía, Agua y Comunicaciones estima que todavía se necesita más tiempo para finalizar el acuerdo. El cambio podría requerir reformas legales e incluso una enmienda a la Constitución, según un informe de la Agencia Noticiosa Nacional de Malasia. El Ministerio también está obligado a redactar un documento que sirva de parámetro para el nuevo abasto federal de agua y su administración.

### **Aumenta la mayoría del Congreso Nacional Africano en las elecciones**

En las elecciones sudafricanas del 14 de abril de 2004, el Congreso Nacional Africano aumentó su mayoría obteniendo 62.7 por ciento del voto, lo que significó 279 de las 400 curules en la Asamblea Nacional. El segundo partido con más escaños es Alianza Democrática, que obtuvo 50 curules gracias al 13.2 por ciento del voto popular. Sigue el Partido de la Libertad de Inkatha, con 28 escaños y 7 por ciento del voto. El Nuevo Partido Nacional, sucesor del Partido Nacional que encabezaba el gobierno de segregación racial (apartheid), cuando sólo los blancos podían votar, consiguió 7 curules con 1.7 por ciento del voto. Un total de 76.7 por ciento de los sudafricanos se presentó a votar.



*La Presidenta de Sri Lanka, Chandrika Bandaranaike Kumaratunga.*

### **Pierde el gobierno las elecciones en Sri Lanka**

El gobierno del Partido Unido Nacional perdió las elecciones del 2 de abril contra la Alianza Libertad del Pueblo Unido encabezada por la presidenta Chandrika Bandaranaike Kumaratunga. El primer ministro entrante será Mahinda Rajapakse de la Alianza Libertad del Pueblo Unido, agrupación que obtuvo 45 por ciento del voto y alcanzó 105 de las 225 curules en la legislatura. El Partido Unido Nacional del primer ministro saliente, Ranil Wickramasinghe, alcanzó 82 escaños con 37.8 por ciento del voto. La Alianza Nacional Tamil, respaldada por los Tigres Libertadores de Tamil Eelam, cuenta con 22 curules en el parlamento que le fueron otorgados con 6.8 por ciento del voto.

### **Después de las elecciones en la India, Pakistán tiene fe en el reestablecimiento de las negociaciones de paz**

Según el periódico pakistaní *Dawn*, el secretario de Asuntos Exteriores de Pakistán, Riaz Khokhar, informó al Comité de Relaciones Exteriores del Senado su optimismo por el consenso entre los partidos más importantes de la India con relación a dialogar con Pakistán. Khokhar hizo referencia a las conversaciones telefónicas que el presidente Pervez Musharraf sostuvo recientemente con el nuevo primer ministro de la India, Manmohan Singh, y con la lideresa del Partido del Congreso, Sonia Gandhi, y afirmó que habían sido positivas y fructíferas. El secretario agregó que las conversaciones entre él y su homólogo de la India, programadas para el mes de junio, significan la continuación del proceso acordado entre Pakistán y el gobierno anterior de la India. La nueva coalición encabezada por el Partido del Congreso prometió respetar el proceso de paz. “Vamos a ver por dónde quieren continuar, ya sea por Shimla, Lahore, Agra o Islamabad”, dijo. Khokhar también afirmó que Pakistán mantendría una “actitud positiva” para fomentar el diálogo, que incluye negociaciones para llegar a un acuerdo sobre Cachemira y Jammu. (6)



# Eventos próximos

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

Abril-Junio de 2004	<p><b>Diálogo mundial: Mesas redondas en 12 países.</b> El Foro de Federaciones y la Asociación Internacional de Centros para Estudios Federales organiza mesas redondas en 12 países con la finalidad de analizar la gobernanza ejecutiva y legislativa en las democracias federales.</p>	Agosto de 2004	<p><b>Diálogo mundial: Mesa redonda internacional</b> en Melbourne, Australia. Esta mesa redonda discutirá el tema: La gobernanza ejecutiva y legislativa en las democracias federales.</p>
1º de junio al 11 julio de 2004	<p><b>Convocatoria para el Programa de prácticas para jóvenes 2004-2005 del Foro de Federaciones.</b></p>	29 de agosto al 12 de septiembre de 2004	<p><b>Programa de verano para jóvenes sobre temas de federalismo 2004</b> en Suiza y Bosnia-Herzegovina. El Foro, en asociación con el Instituto de Federalismo de Friburgo, Suiza, organiza este programa de estudio comparativo sobre el federalismo en Suiza y Bosnia-Herzegovina. Participarán dieciséis jóvenes profesionales y académicos de diversas regiones del mundo.</p>
14 al 21 de junio de 2004	<p><b>Talleres de trabajo interestatales sobre responsabilidad fiscal</b> en México. Estos talleres son organizados en conjunción con el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, la Secretaría de la Función Pública, y los gobiernos estatales de Baja California Sur, Coahuila, Estado de México, y Jalisco.</p>	Agosto-Septiembre de 2004	<p><b>Cursos sobre federalismo</b> en Sri Lanka. El Foro de Federaciones y el Centro de Políticas Alternativas ofrecerán dos cursos sobre federalismo en Colombo: Introducción al Federalismo, y Federalismo, Paz y Mejores Procesos Gubernamentales en Sociedades Multiculturales. El primer curso está dedicado a activistas, periodistas y miembros de ONG. El segundo curso está dedicado a científicos políticos, académicos, y funcionarios públicos.</p>
26 al 29 de junio de 2004	<p><b>Reunión del Comité de la Red Internacional de Jóvenes</b> en Ottawa, Canadá. Miembros del Comité de 10 países se reunirán para discutir los planes de trabajo para el presente año.</p>	25 de septiembre de 2004	<p><b>Diálogos globales sobre democracia y diversidad</b> en Barcelona, España. Esta conferencia internacional es organizada por el Foro y cinco instituciones españolas.</p>
28 y 29 de junio de 2004	<p><b>Taller sobre transporte urbano sustentable</b> en Ottawa, Canadá. El Foro de Federaciones, en asociación con el Ministerio de Transportes de Canadá, organizan este evento con duración de un día para analizar las diversas experiencias internacionales en materia de desarrollo e instrumentación de programas sustentables de transporte urbano.</p>	Septiembre, octubre o noviembre de 2004	<p><b>Talleres regionales sobre Federalismo y Resolución de Conflictos</b>, a celebrarse en la India (datos y lugar por confirmarse). La conferencia reunirá a expertos internacionales en materia de federalismo interesados en la región del Océano Índico para explorar las propuestas para promover el cambio al interior de sus respectivos países.</p>
15 al 17 de junio de 2004	<p><b>Primer Encuentro Nacional de Administradores de Impuestos</b> en Salvador, Brasil. Este evento es organizado en cooperación con la Secretaría de Finanzas del estado de Bahía y el Ministerio de Finanzas y de Ingreso Federal de Brasil.</p>	Septiembre de 2004-Febrero de 2005	<p><b>Programa internacional de prácticas para jóvenes 2004-2005</b> en Nigeria, Sudáfrica y Sri Lanka. El Foro de Federaciones está coordinando prácticas profesionales para ciudadanos canadienses y residentes permanentes en Canadá para viajar a Nigeria, Sudáfrica y Sri Lanka, con el apoyo de las organizaciones asociadas del Foro en estos países.</p>
5 de julio de 2004	<p><b>Mesas de diálogo para el viaje de estudios para las comunidades étnicas rusas</b> en Ottawa, Canadá. En cooperación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, el Foro será el anfitrión de una mesa de diálogo con etnias rusas de la región de Kamchatka (extremo este de Rusia), académicos, funcionarios, y líderes de comunidades indígenas canadienses.</p>	Octubre de 2004	<p><b>Viaje de estudios a Brasil por parte de expertos en el sector salud de la India</b>, a realizarse en Brasil.</p>
Julio-Septiembre de 2004	<p><b>Convocatoria para jóvenes a la Conferencia Internacional sobre Federalismo 2005</b> en Bélgica. Las tres oficinas gubernamentales de la juventud en Bélgica y el Foro aceptarán solicitudes para el programa de jóvenes en la Conferencia Internacional sobre Federalismo 2005 organizada por el gobierno federal belga y los gobiernos de las comunidades y regiones de ese país.</p>	Diciembre de 2004	<p><b>Federalismo y Ley Judicial</b> en Sri Lanka. El Foro de Federaciones y el Centro de Políticas Alternativas (Colombo) sostendrán una serie de sesiones públicas con instituciones legales de Sri Lanka.</p> <p><b>Conferencia Internacional sobre Federalismo</b>, a celebrarse en Bruselas, Bélgica (Oficinas del Parlamento Europeo).</p>

## ***El Foro de Federaciones es una red internacional que busca consolidar la gobernanza democrática a través de la promoción del diálogo y el entendimiento de los valores, prácticas, principios y posibilidades del federalismo.***

### **El Foro de Federaciones**

El nombre implica un lugar de encuentro entre países federales, un lugar en donde pueden compartir e intercambiar ideas en materias de interés común. El Foro desempeña ese papel como una organización no gubernamental, lo cual le da flexibilidad para trabajar alrededor del mundo a través de una gran variedad de maneras.

El Foro trabaja con socios en el proyecto Diálogo Mundial, una iniciativa que producirá una serie de recursos relevantes en materia de federalismo comparativo en los años por venir. El Diálogo Mundial reúne académicos, investigadores y profesionales del federalismo. Su gama mundial de actividades, que van desde talleres nacionales hasta conferencias globales, tiene alcances sin precedentes.

El Foro también trabaja intensamente en un selecto grupo de países en colaboración con organizaciones locales asociadas. En los próximos años estos países son la India, Nigeria, México y Brasil. El Foro tiene programas de larga duración en cada uno de los cuatro países. Una de las ventajas que el Foro ofrece es una extensa red internacional de expertos y profesionales del federalismo. Para cada uno de sus cuatro programas, el papel del Foro es involucrar a los expertos internacionales en el tratamiento de los retos que estos países enfrentan.

En áreas del mundo donde el federalismo podría ser parte de una solución a conflictos entre grupos étnicos, religiosos y tribales, el Foro también ofrece su experiencia y servicios. Estas áreas incluyen Sri Lanka, Filipinas y Sudán.

El Foro produce un gran volumen de publicaciones de alta calidad y productos multimedia dirigidos a profesionales y al público en general. El Foro no duplica el trabajo académico y de investigación. Su meta es hacer del conocimiento y la experiencia herramientas accesibles y útiles para un extenso público a escala internacional.

No es sorprendente que Canadá haya impulsado una organización como el Foro de Federaciones. Por mucho tiempo el federalismo ha sido una preocupación central de la sociedad canadiense.

Una de las razones de la creación del Foro fue abrir las ventanas a la discusión canadiense del federalismo y recibir las ideas provenientes de todo el mundo.

La conferencia mundial inaugural del Foro en Mont-Tremblant Quebec, en 1999, logró ese propósito. Cientos de expertos y profesionales de casi todo el mundo se reunieron en Canadá, trayendo consigo una amplia gama de perspectivas en torno al federalismo. En esa ocasión se encontraron rusos, nigerianos, norteamericanos, mexicanos, argentinos, suizos, belgas, indios, sudafricanos y muchos más. Pocos habían participado en un diálogo de tan amplia magnitud en torno a la gobernanza federal.

La Conferencia de Mont-Tremblant condujo al establecimiento del Foro como una institución activa e importante, con sede en Ottawa. También condujo a la Conferencia Internacional de 2002, en Saint-Gallen, Suiza, la cual contó incluso con más países participantes.

Uno de los grandes logros de la Conferencia de Saint-Gallen fue el avance del proceso de diálogo comenzado en Mont-Tremblant. En ese entonces, el lema de la conferencia de Saint-Gallen fue "aprender los unos de los otros", y ese es el espíritu que ha venido guiando los trabajos del Foro.

Después de la Conferencia de 2002, las autoridades suizas se comprometieron a trabajar más estrecha y continuamente con el Foro. Un símbolo importante de ese compromiso fue el nombramiento, en 2003, de un suizo como el vicepresidente de los programas globales del Foro.

Actualmente el Foro se encuentra en un proceso de internacionalización a futuro a fin de continuar trabajando como una ONG flexible y orientada a la acción.

Foro de Federaciones  
700-325 Dalhousie  
Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canadá  
Tel.: (613) 244-3360 Fax: (613) 244-3372  
Email: forum@forumfed.org

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

La Junta Directiva del Foro de Federaciones está compuesta por: Bob Rae (Canadá); Rui de Britto Álvares Affonso (Brasil); David Cameron (Canadá); Alex Ekwueme (Nigeria); Nicholas Haysom (Sudáfrica); Clarence Thomas (Manny) Jules (Canadá); Arnold Koller (Suiza); Teresa de Madero (México); Narasimhan Ram (India); Gil Rémillard (Canadá); Henning Voscherau (Alemania); Ronald Watts (Canadá); y Michael Zorbas, Representante de la Juventud (Australia).