



# Federaciones

Lo nuevo del federalismo en el mundo

Vol. 4, No. 3 / marzo de 2005

## En este número

<b>Portada: Bélgica en el centro de la Conferencia sobre Federalismo 2005....</b>	<b>3</b>
<i>Guy Tegenbos</i>	
<i>Cómo creó Bélgica un estado federal en 25 años.</i>	
<b>Portada: La Conferencia fue una experiencia sobre aprendizaje compartido .....</b>	<b>5</b>
<i>Raoul Blindenbacher y Andrea Iff</i>	
<i>Los resultados de la Conferencia sobre Federalismo 2002 indican que los ciudadanos de los países federales tienen valores en común.</i>	
<b>El financiamiento de la educación en el Distrito Federal provoca un debate constitucional.....</b>	<b>7</b>
<i>Medardo Tapia Uribe</i>	
<i>Educación, la separación de responsabilidades y políticas genera división.</i>	
<b>¿Serán los derechos de los homosexuales una batalla a librar estado por estado en los EEUU?.....</b>	<b>8</b>
<i>Jeremy D. Mayer</i>	
<i>A algunos les funcionó oponerse a los matrimonios de parejas del mismo sexo para las elecciones del 2004 pero, ¿qué harán ahora los estados?</i>	
<b>El gobierno de transición de Somalia empieza a construir una democracia federal.....</b>	<b>9</b>
<i>Burhaan Warsame</i>	
<i>Un gobierno nuevo, con un equilibrio entre clanes retorna a Somalia.</i>	
<b>La reforma Federal en Alemania, otro intento fallido.....</b>	<b>11</b>
<i>Rainer-Olaf Schultze</i>	
<i>Berlín y los estados no pudieron llegar a un acuerdo sobre cómo destrabar el sistema federal alemán.</i>	
<b>La abolición de elecciones para gobernadores rusos .....</b>	<b>14</b>
<i>Vladimir N. Lysenko</i>	
<i>Putin obtiene un mayor control en lo que los rusos han llamado la expansión del "poder vertical".</i>	
<b>Los cantones suizos y la Confederación: ¿De qué se ocupa cada uno y quién paga? .....</b>	<b>15</b>
<i>Pascal Bulliard</i>	
<i>Los electores aprueban un plan para igualar los servicios gubernamentales en todos los cantones.</i>	
<b>India: los derechos del pueblo Bodo dan un paso hacia adelante .....</b>	<b>17</b>
<i>Harihar Bhattacharyya</i>	
<i>El pueblo original de Assam obtiene un nuevo consejo territorial.</i>	
<b>Canadá: el escandaloso altercado sobre la producción de petróleo marítimo y la igualación .....</b>	<b>19</b>
<i>Jennifer Smith</i>	
<i>Un acuerdo de último minuto otorga a dos provincias del este los ingresos generados por el gas y el petróleo submarinos.</i>	
<b>Breves y actualidades.....</b>	<b>21</b>
<b>Cartas al Editor .....</b>	<b>23</b>

## Del Editor

Este número de *Federaciones* coincide con la tercera Conferencia Internacional sobre Federalismo (Bruselas, marzo 2-5, 2005), que es un acontecimiento importante para Bélgica (véase el artículo de Guy Tegenbos, página 3); fundamental para el Foro de Federaciones, y también es significativo para el gran número de personas que desarrollan un profundo interés por el federalismo.

La primera conferencia de este tipo, celebrada en Monte Tremblant, Quebec, Canadá, en 1999, sentó el precedente de que es posible reunir a quienes se desempeñan en la práctica y a expertos en la materia, en un grupo de amplia diversidad cultural para sostener una conversación fructífera sobre la forma de gobierno federal. Entre los momentos memorables de esa ocasión, se cuentan las intervenciones de Wole Soyinka, Premio Nobel nigeriano y del entonces Presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton.

Soyinka señaló que si algo nos ha enseñado el siglo XX, es que "el señuelo del poder centralizado debe ceder el paso a su distribución entre los pueblos en todos los niveles de responsabilidad los cuales varían de un país a otro, simplemente debido a sus diferentes historias e incluso a las distintas dimensiones de sus poblaciones..."

Clinton hizo una consideración sobre la reciente intervención de los Estados Unidos y otras potencias mundiales para permitir la separación casi total o completa de Kosovo y Timor Oriental. En su discurso enfatizó que fueron casos extremos y que, por regla, alguna forma de federalismo era muy superior a la separación. Argumentó que la secesión únicamente se puede justificar cuando los pueblos en minoría sufren opresión y se les niegan los derechos básicos, que no pueden resarcir de ninguna otra forma. Terminó su intervención diciendo que el federalismo es una idea antigua que adquiere hoy más relevancia que nunca. Sus palabras finales fueron: "¡Este federalismo no es ninguna mala idea!"

La segunda conferencia, celebrada en Suiza, impulsó aún más el concepto del diálogo y del aprendizaje compartido. El director ejecutivo de la Conferencia, Raoul Blindenbacher (actual Vicepresidente del Foro) y la directora del proyecto, Andrea Iff, contribuyen en este número con un artículo que nos ayuda a adentrarnos en ese proceso de aprendizaje compartido.

Ahora, mientras cientos de personas se reúnen en Bruselas, la utilidad —incluso la necesidad— del federalismo está más arraigada en el mundo de lo que había estado en mucho tiempo.

Esto se debe en parte al interés por iniciativas federales en lugares con tanta turbulencia como Irak, Sudán y Sri Lanka. (En este número aparece un artículo sobre uno de estos casos, el de Somalia.)



Bill Clinton, ex Presidente de los Estados Unidos, con Bob Rae, Presidente del Foro, en la Conferencia de Monte Tremblant, en 1999.

Pero la renovación del interés en el federalismo surge también del deseo que existe en muchos lugares de crear estructuras de gobierno más flexibles y con mayor capacidad de respuesta. En lugares como Italia, el interés por el federalismo es impulsado por el deseo de un mayor control local y regional. En muchas de las federaciones ya establecidas, el asegurar la igualdad de condiciones económicas o delimitar las áreas de responsabilidad dentro del gobierno son temas que han puesto al federalismo en debate político.

En esta revista informativa procuramos ver el mundo a través del enfoque federalista. En cada número, damos cuenta y hacemos un análisis de los acontecimientos recientes que ejemplifican la forma en que el federalismo se practica en todo el mundo.

Este número se centra en temas fiscales, de eficiencia gubernamental, de poder compartido y de control; en asuntos como los valores sociales y los derechos de las minorías, entre otros. Como siempre, los autores que presentan los casos, viven y trabajan en esas regiones del mundo.

Si desea seguir recibiendo esta revista informativa, lo invitamos a suscribirse. Incluimos una forma de suscripción en este ejemplar. Por favor, háganosla llegar por fax o correo electrónico y le haremos el cargo correspondiente con posterioridad. (6)

Sus cartas también son bienvenidas. Envíelas a:

Karl Nerenberg,  
Forum of Federations,  
325 Dalhousie, 7th Floor,  
Ottawa, On, K1N 7G2, Canada.

E-mail: [nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org)

Fax: +1-613-244-3372

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

### Una publicación del Foro de Federaciones

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

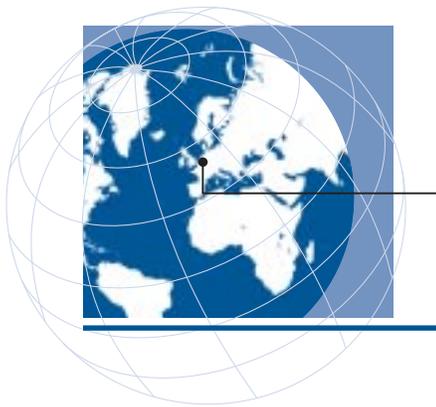
Teléfono: (613) 244-3360 • Fax: (613) 244 3372 • [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org) • [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

**Equipo editorial:** Karl Nerenberg, editor; Carl Stieren y Mahalya Havard, editores asociados; Rita Champagne, asistente editorial/administrativa. La traducción al español se coordina por la Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (México). Corrección de estilo: Eva Baños.

**Fotografías:** Portada: Conferencia Internacional sobre Federalismo 2002, St. Gallen, Suiza; Página 2: Conferencia Internacional sobre Federalismo 1999, Monte Tremblant, Canadá; Página 3: Conferencia Internacional sobre Federalismo 2002, St. Gallen, Suiza; Página 7: Gobierno del Distrito Federal, México, D.F.; Página 9: Agencia France Presse; Página 12: Presse- und Informationsamt des Landes Berlin / G. Schneider; Página 14: Servicios de prensa de la Presidencia, Oficina del Presidente de Rusia; Página 17: Cortesía de PM, India; Página 19: Oficina del Primer Ministro de la Provincia de Terranova y Labrador; Página 21: Caribbean Net News.

*Federaciones* es una publicación trimestral del Foro de Federaciones. Los costos anuales de suscripción son de \$20 dólares canadienses en Canadá y \$20 dólares estadounidenses en el resto del mundo. Las contribuciones y artículos son bienvenidos. Favor de comunicarse con los editores por los medios arriba mencionados. El Foro de Federaciones no garantiza la devolución de los originales 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*.



# Bélgica en el centro de la Conferencia sobre Federalismo 2005

*En Bélgica, federalismo es un verbo, no un sustantivo.*

POR GUY TEGENBOS

**¿Por** qué es tan bien recibida en Bélgica la Conferencia sobre Federalismo 2005? y ¿por qué acoge a sus participantes de forma tan entusiasta? Para responder estas preguntas necesitamos contar una historia sobre el surrealismo, sobre la pipa que no es pipa, sobre los trajes que sin ser perfectos quedan como un guante, sobre el federalismo que es verbo, sobre las restauraciones constantes que no habrán terminado —o quizás apenas hayan finalizado— el 3 de marzo de 2005 cuando se inaugure en Bruselas la Conferencia sobre Federalismo\*. Así como sobre diversidad y armonía, y la relación que existe entre ambas.

Este año, el Reino de Bélgica celebra su 175 aniversario. En 1830, el país se separó del Reino de los Países Bajos, formado 15 años antes. Con la aprobación de las superpotencias, Francia, Gran Bretaña y Alemania, Bélgica se convirtió en un Estado independiente, después de haber pertenecido total o parcialmente a una u otra superpotencia europea.

Una de las mayores atracciones del 175 aniversario de este Estado relativamente joven es la gran exposición “Hecho en Bélgica”\*\*, que presenta un panorama general de la historia y los logros de las regiones que ahora se conocen como Bélgica, desde los tiempos prehistóricos hasta nuestros días.

La exposición gira alrededor de 12 temas diferentes. Entre ellos, la música, la pintura, el folclore, la arquitectura y la moda, los deportes, la ciencia, la comida y la bebida. Además, muestra todos los monumentos, productos y personalidades importantes como: las papas, los chocolates y la cerveza belga; el mundialmente famoso ‘Gilles de Binche’ (una figura de carnaval); personajes históricos como Ambiorix, quien luchó contra los romanos, y Godfrey de Bouillon, que encabezó a los cruzados; ciudades históricas como Brujas y Bruselas; personajes de tiras cómicas como Tintin; Eddy Merckx, el “mejor ciclista jamás visto; Justine Henin y Kim Clijsters, las dos tenistas que brillaron recientemente en el tenis femenino; músicos como Jacques Brel y Toots Thielemans; pintores como Peter Paul Rubens y René Magritte.

Guy Tegenbos es articulista principal del periódico belga De Standaard.



*El Primer Ministro belga Guy Verhofstadt (derecha), el Canciller austriaco Wolfgang Schäussel (centro) y Vojislav Kostunica de Serbia (izquierda) durante la Conferencia Internacional sobre Federalismo 2002 en Suiza*

## **“Ceci n’est pas une pipe” (“Esto no es una pipa”) - René Magritte**

Sin embargo, no encontraremos a ningún político incluido en la exposición. Ninguno. Recientemente se agregó el décimo tercer tema: “El modelo belga”: nuestra forma particular de federalismo. Sin lugar a dudas se trata de un hecho sorprendente. De manera oficial, esta celebración lleva el título de 175-25, por el 175 aniversario de Bélgica y sus 25 años de federalismo. Además de su propio cumpleaños, el país celebra su aniversario como federación.

Su corta experiencia como país federal contrasta con el entusiasmo con el que Bélgica presentó su candidatura para ser anfitrión de la Conferencia Internacional sobre Federalismo, cuyas sedes habían sido Monte Tremblant (Canadá, 1999) y St. Gallen (Suiza, 2002). Su breve historia como federación también contrasta con su determinación de obtener resultados importantes, tal y como lo refleja el título de la conferencia: *Transformar la diversidad en armonía.*

Nos recuerda un poco a René Magritte, nuestro famoso pintor surrealista. Su obra más conocida titulada “Ceci n’est pas une pipe” (“Esto no es una pipa”), es una pintura detallada de una pipa muy hermosa. Decimos ser un estado federal, pero igual decimos no serlo. A veces estamos orgullosos de serlo y a veces no.

## Dos páginas electrónicas esenciales

\* **Conferencia Internacional sobre Federalismo 2005**,  
Bruselas: [www.federalism2005.be](http://www.federalism2005.be)

\*\* **Exposición Hecho en Bélgica:**  
[www.expo-madeinbelgium.be](http://www.expo-madeinbelgium.be)  
Dexia Kunstcenter, Edificio Bellevue, Schildknaapstraat 50,  
1000 Bruselas, Cerca de la Plaza del Mercado. A partir del  
8 de marzo de 2005.

Oficialmente Bélgica fue un estado con una administración centralizada durante los primeros 150 años. De manera no oficial, mantuvo ese carácter sólo durante 14 décadas. El inicio de la organización federal de Bélgica con frecuencia se sitúa en 1970 y no en la fecha oficial: 1980. Alrededor de 1970, todos los partidos políticos nacionales se dividieron en dos partes, una de habla holandesa y otra de habla francesa. Los partidos siempre han sido actores políticos dominantes en las esferas políticas belgas. La organización federal del país empezó más o menos en ese momento. En 1970, con la primera revisión constitucional, Bélgica quedó dividida en tres comunidades (una francófona, una de habla holandesa y otra de habla alemana) y en tres regiones (la región de Valonia, Flandes y Bruselas). Cada una tenía su propio territorio y sus propios poderes. En 1980, sólo diez años después, en la segunda revisión constitucional, se reconoció claramente el carácter federal del país. Desde entonces, el Artículo 1 establece que “Bélgica es un Estado Federal conformado por comunidades y regiones”.

Cada vez que los políticos belgas viajan al extranjero, se expresan positivamente del federalismo nacional, lo enaltecen. Sin embargo, en casa no son tan concesivos sobre el tema. En el país, nunca están totalmente satisfechos con su federalismo. Es un asunto que los ocupa constantemente. De hecho, actualmente trabajan en él, en las negociaciones que se iniciaron a principios del año, y siguen en curso sobre los ajustes en la distribución de poderes entre la federación y las entidades. Serán el resultado de concesiones, sin ganadores ni perdedores. Y esta situación seguramente dará paso a nuevos ajustes dentro de pocos años.

**Hecho a la medida.** Bélgica no tiene ninguna marca importante de ropa de confección ni cadenas de tiendas de ropa; sin embargo, sí tiene sastres excelentes, diseñadores de moda sobresalientes de fama internacional como Ann Demeulemeester, Dirk Bikkembergs, Walter Van Beirendonck, Olivier Strelli, Edouard Vermeulen (Natan) y Gérald Wathélet. Algo similar sucede con el Federalismo: no se puede exhibir en un aparador sin una nota explicativa. Si vemos un traje en el maniquí del sastre, bajo los reflectores, siempre notaremos que tiene una manga más larga que la otra, que las piernas no son exactamente del mismo ancho, que el segundo botón no está centrado a la perfección. No se trata de un federalismo de manual y por eso, en ocasiones, les causa cierta molestia a los belgas. Es diferente y complejo.

Pero les sienta bien. Es más, está hecho especialmente para ellos, les queda como un guante. Está hecho a la medida. Que Bélgica haya tomado el riesgo de ser anfitrión de la Conferencia significa que ese sentimiento innecesario de vergüenza finalmente fue desechado.

**Un método y un verbo.** La adopción del federalismo no fue la solución para todos los problemas en Bélgica. El federalismo —y su ajuste constante— es un método para prevenir y resolver conflictos en nuestro país. En Bélgica, el federalismo no es una situación permanente, es un movimiento. “Es una búsqueda constante”, afirmó el Primer Ministro belga, Guy Verhofstadt. Por eso, la Conferencia no lleva el título de “Diversidad y armonía” sino “Transformar la diversidad en

armonía”. En Bélgica, *federalismo* no es un sustantivo, es un verbo. Cada vez que en el nivel federal hay desacuerdos sobre las políticas, el tema pasa gradualmente a las comunidades o a las regiones. Siempre implica negociaciones extenuantes, especialmente sobre la distribución del dinero.

**Paso a paso.** El federalismo en Bélgica no se estableció de la noche a la mañana. Además de las cuatro enmiendas constitucionales (1970, 1980, 1988 y 1993), entre cada una de ellas, y mediante numerosas leyes especiales se han modificado las facultades de las entidades y las reglas del juego. Nunca existió un plan maestro de introducción del federalismo. Fue un proceso paulatino. Paso a paso se fueron encontrando las soluciones a los problemas y al final nos dimos cuenta de que lo que teníamos era un federalismo.

**Bipolaridad.** Como Bélgica tenía que enfrentar problemas específicos, dotó al federalismo de un significado propio. A continuación daré algunos ejemplos: No es fácil formar un estado federal con sólo dos grandes unidades constituyentes, sin partidos políticos federales y sin una opinión pública federal. No es nada fácil crear una estructura federal con un grupo lingüístico muy pequeño y dos grandes (uno que se identifica más con las tradiciones del sur de Europa y otro que centra su atención en la cultura europea del norte y anglosajona) que no tienen el mismo impacto internacional; sobre todo porque dichos grupos lingüísticos prácticamente coinciden, aunque no completamente, con las regiones geográficas, que tienen un desarrollo económico absolutamente distinto. Además, la capital es bilingüe y se encuentra en un área lingüística distinta a la del idioma que en ella predomina. Esta situación requiere de soluciones hechas a la medida. Varios autores tienen dificultades incluso para calificar de federal o confederado al Estado belga.

**Ferocidad y tranquilidad.** Todos los asuntos que tienen que ver con la interrelación de las comunidades y regiones suelen ser muy discrepantes en términos políticos. Las discusiones políticas de estos temas siempre son feroces. Con frecuencia se escuchan a gritos palabras como “nunca” e “indiscutible” y expresiones como “el fin de la solidaridad” y “el fin de Bélgica”. Conflictos de esta naturaleza pueden paralizar la actividad política y generar crisis gubernamentales. En momentos de conflictos como esos la opinión pública belga no existe; existe la Flamenca o la Valona. Sin embargo, esto suele pasar inadvertido en las calles o en las tiendas. Los Flamencos

*Continúa en la página 6*



# La Conferencia fue una experiencia sobre aprendizaje compartido

*Un análisis de los resultados de la pasada Conferencia Internacional indica que los participantes de todo el mundo tienen muchos valores en común.*

POR **RAOUL BLINDENBACHER Y ANDREA IFF**

**Nota del Editor:** La primera Conferencia Internacional sobre Federalismo se llevó a cabo en Monte Tremblant, Canadá, en 1999, y la segunda, en St. Gallen, Suiza, en 2002. Raoul Blindenbacher, director ejecutivo de la segunda conferencia, y Andrea Iff, directora del proyecto, tras aplicar una encuesta detallada a los participantes en la Conferencia, hicieron un análisis de sus respuestas. A continuación, se presenta un resumen de este trabajo.

**Los** resultados de la Conferencia Internacional sobre Federalismo 2002, celebrada en Suiza, generaron una gran cantidad de información sobre los ciudadanos en los países con régimen federal. Uno de los resultados de la investigación sobre esta Conferencia fue que cada individuo o grupo de personas en un sistema federal tiene más de una identidad, identidades que casi siempre traslapan entre sí. Lo anterior puede extenderse hasta un sentido de nacionalidades distintas: una nación con diferentes razas. India, Bélgica, Suiza y Canadá son vivos ejemplos de esta multiplicidad de identidades nacionales.

En la Conferencia de St. Gallen, participantes de todo el mundo discutieron sobre: el federalismo y las relaciones internacionales; el federalismo, la descentralización y el manejo de los conflictos en sociedades multiculturales, y sobre la asignación de responsabilidades y el federalismo fiscal.

## **El aprendizaje empezó antes de la Conferencia**

La organización de la Conferencia estaba diseñada para estimular el diálogo en una “espiral de conocimiento”, mediante un proceso por el cual los participantes ampliaban sus conocimientos, tanto individuales como institucionales. Esto se logró en cuatro etapas, que empezaron antes de la Conferencia y terminaron un mes después de ella.

Antes de la Conferencia, eminentes especialistas internacionales prepararon artículos con los antecedentes científicos e informaron sobre el tema en una serie de documentos publicados como material de lectura para la Conferencia que fue enviada a todos los participantes.

Durante la Conferencia, especialistas y políticos de nivel federal y estatal, administradores y empresarios presentaron casos de estudio sobre los subtemas en una serie de sesiones de trabajo.

**Raoul Blindenbacher** es Vicepresidente del Foro de Federaciones y Director de los programas globales. Se desempeñó como Director Ejecutivo de la Conferencia Internacional sobre Federalismo 2002.

**Andrea Iff** es investigadora científica del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Berna, Suiza. Trabajó como Directora de Proyecto en la Conferencia Internacional sobre Federalismo 2002.

Hacia el final de la Conferencia, todos los participantes en cada uno de los tres temas se reunieron en mesas de diálogo para discutir los puntos que habían surgido y para la formulación de nuevas ideas y soluciones.

Después de la Conferencia se integraron en un solo documento de forma coherente las reflexiones de las sesiones de trabajo y los nuevos conocimientos adquiridos en las mesas de diálogo.

## **Cómo se analizó el trabajo**

Los relatores presentes en las sesiones de trabajo y en las mesas de diálogo llevaron el registro de las discusiones. Sus informes se publicaron completos en la memoria de la Conferencia, *Federalismo en un mundo en evolución, aprender los unos de los otros* junto con los artículos sobre los antecedentes científicos y los discursos de los jefes de estado en las plenarios.

Estos informes registraron el trabajo de 600 personas —personal directivo y líderes de opinión— de los ámbitos político, administrativo, científico y económico de más de 60 países que participaron en la Conferencia. Los informes fueron analizados en forma abierta y sin tener en mente una teoría o modelo determinados de federalismo.

## **Los resultados indicaron valores comunes**

La investigación indicó que las 300 declaraciones más frecuentes podían ser agrupadas en cuatro categorías: *identidad, responsabilidad, reciprocidad y pragmatismo*. A continuación, los lectores encontrarán una declaración representativa de cada una de las categorías.

**Identidad.** *Cada individuo o grupo de personas en un sistema federal tiene más de una identidad, identidades que casi siempre traslapan entre sí. Lo anterior puede extenderse hasta un sentido de nacionalidades distintas: un país con diferentes nacionalidades.*

**Responsabilidad.** *“El que paga, manda”. Hubo consenso durante los diálogos en que el orden de gobierno responsable de un determinado servicio debe tener la facultad de elevar los impuestos para pagar el servicio.*

**Reciprocidad.** *El proceso de creación de un pacto constitucional debe ser incluyente para desarrollar una identidad común que fortalezca la construcción de una nación. Entre más gente participe en las consultas o negociaciones para la formulación de leyes nuevas, y entre mejor informada esté, mayor será su motivación para implementarlas. Esto también rige cuando participan unidades subnacionales en el proceso federal de toma de decisiones.*

**Pragmatismo.** *Durante el proceso de descentralización, el surgimiento de administraciones paralelas y burocracias a nivel central, regional y local, conduce con frecuencia a un sistema más complejo en el que no hay una asignación de responsabilidades bien*

demarcadas. Este es el precio que deben pagar por la convivencia algunos países con sistema de gobierno federal.

## Conclusiones

La cultura política y las actitudes sí cuentan. Ya sea en el manejo de las relaciones internacionales, de la descentralización, de los conflictos en las sociedades multiculturales, o en las disposiciones financieras la eficacia en la práctica depende no solamente de instituciones y procesos adecuados, sino —y en mayor medida— del respeto generalizado de los valores inherentes al federalismo. Muchos participantes mencionaron la importancia del respeto a las diferencias regionales y culturales, a la inclusión, a la confianza, al equilibrio, a la aceptación de la flexibilidad, a las

respuestas pragmáticas en circunstancias específicas y a las prácticas genuinamente democráticas.

Adicionalmente, un tema fundamental fue la importancia de las disposiciones financieras que están parcialmente relacionadas con la eficiencia económica. También guarda relación con las disposiciones de ajuste y con la medida en que éstas contribuyen o socavan la preservación de las identidades regionales y lingüísticas, así como la promoción de la “solidaridad” dentro de las federaciones.

Para consultar el artículo completo y la totalidad de los resultados de la investigación, visite:  
[www.forumfed.org/federalism/pdfs/StGal-ch-Blindenbacher.pdf](http://www.forumfed.org/federalism/pdfs/StGal-ch-Blindenbacher.pdf) 

### Continuación de la página 4 (Bélgica)

y los Valones no se atacan mutuamente. Nunca ha habido violencia entre esos grupos lingüísticos. La compleja estructura del gobierno belga es complicada y siempre desvía los posibles conflictos entre los distintos grupos al nivel político. ¡Que sean los políticos quienes se peleen! Y vaya que se pelean, a veces con tal fiereza y tan técnicamente que la ciudadanía pierde interés.

**Primer Ministro.** El Primer Ministro Guy Verhofstadt está convencido de que por único e “intransferible” que sea este modelo, otros países pueden aprender del nuestro: “Manejar la diversidad cultural es uno de los retos más importantes hoy en día. La protección de la libertad y la diversidad cultural se ha convertido en un tema global. Ejemplos de ello se pueden observar diariamente en los encabezados de los periódicos: Irak, Sudán, los Balcanes, Irlanda del Norte, Costa de Marfil, Afganistán, entre muchos otros. Las pugnas por la identidad cultural se pueden convertir en poco tiempo en una de las mayores causas de inestabilidad, tanto dentro de las naciones como entre ellas.”

“En este mundo podemos aprender unos de otros, gracias a que se encuentra en el cruce de diferentes culturas, Bélgica tiene una larga historia de diálogo entre las comunidades. Este diálogo dio como resultado un sistema federal único que busca proteger la identidad de nuestros tres grupos lingüísticos ofreciendo a cada uno un alto nivel de autonomía política, económica y cultural. La búsqueda del equilibrio entre unidad y diversidad es constante. Nuestra organización institucional permite muchas estructuras de consulta; pesos y contrapesos distintos. Como es natural, el sistema no excluye las tensiones pero, en conjunto, ha demostrado ser eficiente.”

Y enfatizo: “No existe un modelo federal único que funcione para todo el mundo. Cada situación requiere un enfoque hecho a la medida que se adapte a las necesidades de un ambiente cultural, histórico y demográfico específico. Cambiar los sistemas de un país es un proceso gradual y complejo que implica dar y recibir con un espíritu abierto a la negociación así como, en ocasiones, encontrar soluciones

sumamente técnicas. Estoy convencido de que al combinar la experiencia y la creatividad acabaremos por encontrar las soluciones. La Tercera Conferencia Internacional sobre Federalismo busca contribuir a ese proceso.”

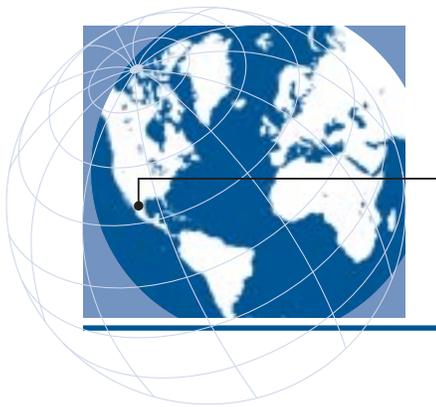
### Preguntas fundamentales

Durante la Conferencia se analizarán una serie de preguntas fundamentales que surgen cuando se trata el tema del federalismo belga. El tecnicismo y la intensidad de los conflictos políticos en la estructura gubernamental con frecuencia cuestionan la legitimidad política, la tendencia hacia la asimetría en las estructuras gubernamentales es cada vez mayor. Hay preguntas sobre la participación de las unidades constituyentes en la toma de decisiones federal así como sobre la solidaridad financiera entre las regiones. Bélgica tiene experiencias positivas y otras no tan positivas y está muy interesada en escuchar las opiniones y experiencias que prevalecen en otros países.

El 3 de marzo, los políticos, académicos y periodistas belgas prestarán mucha atención a estos temas. En enero se inició un nuevo diálogo para convertir al Senado en “Senado de los Estados Federales” para tratar la división de poderes y responsabilidades entre la federación y las entidades.

Las negociaciones enfocadas a encontrar la solución estarán a cargo de políticos de los niveles federal y local; la “participación de los estados en el gobierno federal” y los “acuerdos intergubernamentales y órganos de cooperación dentro de las federaciones” serán puestos en práctica (tema 3 de la Conferencia).

A partir de las elecciones pasadas, los gobiernos federal y estatal ya no cuentan con las mismas coaliciones políticas. Esta asimetría política (tema 1 de la Conferencia) es nueva y complica la resolución de conflictos. Además, obliga a encontrar nuevas formas de negociación y de solución de conflictos; un motivo más para que Bélgica dé la bienvenida a esta Conferencia. Aunque probablemente los políticos belgas sean los mejores especialistas de negociación en el mundo, no cabe duda que pueden aprender mucho sobre la resolución de conflictos de otros estados federales. 



# El financiamiento de la educación en el Distrito Federal provoca un debate constitucional

*El gobierno mexicano hace que la ciudad capital pague el costo de la educación básica*

POR MEDARDO TAPIA URIBE

**En** México, estalló un conflicto de carácter constitucional concerniente al financiamiento educativo del Distrito Federal. Durante décadas, el Artículo 122 de la Constitución mexicana concedió a la ciudad una condición excepcional gracias a la cual, el gobierno federal ha financiado la educación básica de la ciudad de México. Pero la reforma constitucional que actualmente está en espera del dictamen de la Cámara de Senadores podría obligar al gobierno del Distrito Federal a pagar el costo de sus escuelas, la ciudad se vería frente a una decisión difícil: elevar los impuestos locales, recortar programas escolares o eliminar otros servicios.



*Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.*

El conflicto tiene también su lado político. La reforma propuesta es además una acción política contra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal antes de las elecciones presidenciales del año próximo. El Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de centro izquierda encabezaba las encuestas de opinión como candidato a la presidencia. El Presidente Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), de centro derecha electo en 2000, no puede postularse otra vez en las elecciones de 2006. Y el otro candidato, Roberto Madrazo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ocupaba el segundo lugar en las encuestas.

La propuesta de reforma puso en discusión el pacto federal a tal grado que el Jefe de Gobierno y su partido, que es mayoría en la Asamblea Legislativa amenazaron con romper el convenio fiscal con la federación.

## **El poder federal y la política de partidos**

El impulso al federalismo en México ha sido bloqueado o distorsionado con frecuencia con fines políticos, ya sea por el PRI, que estuvo en el poder durante más de 70 años, o por el partido gobernante actual, el PAN.

El argumento para que la educación en el Distrito Federal estuviera financiada por el gobierno federal se ha basado en la equidad, la pluralidad cultural y la diversidad étnica y territorial nacional. Se argumenta dentro de los motivos de la reforma al Artículo 122 que la capital del país tiene algunos privilegios fiscales en el terreno educativo frente a los 31 estados de la República. Pero la historia de los últimos 70 años

muestra que el gobierno federal concedía facultades meramente administrativas en educación a las entidades federativas y no verdaderas potestades.

Cuando se presentó la propuesta de reforma al Artículo 122 en la Cámara de Diputados, se repitieron estas dos críticas. El gobierno federal fue acusado de tratar de “castigar” al Distrito Federal, desconociendo que constitucionalmente el gobierno federal dio un tratamiento de excepción al gobierno de la ciudad de México al dejarlo bajo la tutela directa del Presidente de la República. El Gobierno del Distrito Federal no tuvo asamblea de representantes sino a partir de 1987 y en 1997 los ciudadanos de la ciudad pudieron elegir por primera vez a su Jefe de Gobierno, que antes de esa fecha era designado por el Presidente de la República.

## **¿Es necesario el cambio constitucional?**

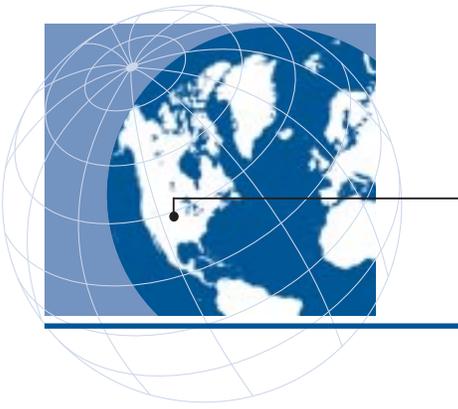
Los críticos han declarado “innecesaria” la reforma al Artículo 122, ya que desde 1973 la Ley Federal de Educación obligaba al Distrito Federal a asignar un 15% de su presupuesto de egresos a la educación, prescripción que le fue ratificada en la Ley General de Educación de 1993 “de concurrir al financiamiento de los servicios educativos”, sin determinar un porcentaje.

Con la segunda federalización educativa, ejecutada en 1992 con el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal, se acordó con todas las entidades federativas del país la administración descentralizada de esos servicios educativos, exceptuando al Distrito Federal por las mismas razones históricas. Ninguna de las entidades federativas podía hacer contribuciones significativas a planes y programas de estudio, libros de texto, sistemas de evaluación, ni a la formación y actualización de maestros de educación básica. Esta segunda federalización no permitía un control local eficaz.

La reforma al Artículo 122 ya fue aprobada por la Cámara de Diputados y está en espera de la decisión del Senado. Si la reforma es aprobada, el gobierno federal retendrá la porción que antes daba al Distrito Federal para darla a otros estados. Los estados que recibirían la aportación del Distrito Federal serían las entidades que aportan más que el promedio general nacional, en particular, Nuevo León y el Estado de México. Esta fórmula no beneficiará a los estados más necesitados y con mayor población indígena del país, como Chiapas entre otros. Es innegable que se necesita mejorar la calidad de la educación básica y dinero adicional para lograrlo. En 2003, los estudiantes mexicanos de 15 años de edad ocuparon el lugar número 37 en PISA, una evaluación a nivel mundial de 40 países.

Esta controversia se ha convertido en un debate sobre federalismo y no sobre educación. No ha probado ser la manera de enfrentar los problemas educativos de calidad y equidad. (6)

**Medardo Tapia Uribe** nació en Zacatepec, Morelos. Es Investigador Titular del Centro Regional de Investigaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) desde 1989 y profesor de estudios de licenciatura y posgrado en diversas instituciones de educación superior de México.



# ¿Serán los derechos de los homosexuales una batalla a librar estado por estado en los EEUU?

POR JEREMY D. MAYER

**¿Prueba** la elección presidencial de 2004 —en la que para algunos comentaristas el matrimonio entre homosexuales pareció ser clave para la victoria del Presidente Bush— que la batalla por los derechos de los homosexuales en los Estados Unidos se llevará a cabo fundamentalmente a nivel federal?

En lo absoluto. Además de que no existe la certeza de que el tema del matrimonio entre homosexuales haya sido crucial en la reelección de Bush, la discusión pasa por alto una verdad más profunda: la lucha entre los defensores de los derechos de los homosexuales y los oponentes al cambio por motivos religiosos sigue siendo primordialmente una batalla que deberá librarse estado por estado.

El apoyo de Bush a una reforma constitucional que prohíbe el matrimonio entre homosexuales así como las uniones civiles probablemente ayudaron a reanimar a sus seguidores, pero no fue sino política simbólica. Prácticamente no existen probabilidades de que dicha enmienda sea aprobada, aun cuando una sólida mayoría esté en contra del matrimonio entre homosexuales. Un rasgo característico del federalismo estadounidense es la gran dificultad de modificar la Constitución. Una reforma debe ser aprobada por ambas cámaras del congreso con el voto de las dos terceras partes, y por las tres cuartas partes de los estados. En más de 200 años, este arduo proceso sólo se ha seguido en 27 ocasiones. En 1912, cuando la gran mayoría de los estadounidenses blancos se oponía firmemente al matrimonio entre personas de distintas razas y muchos estados lo declararon ilegal, la reforma constitucional para prohibirlo no prosperó. No es probable que una nación mucho más dividida por el tema del matrimonio entre homosexuales apruebe una enmienda que lo prohíba.

## **Acción a nivel estatal**

Fue el levantamiento a nivel estatal lo que hizo que Bush abogara por la prohibición del matrimonio entre homosexuales. En el año 2000, Vermont se convirtió en el primer estado que legalizó las uniones civiles entre homosexuales y en 2003, la Suprema Corte de Massachusetts contribuyó a enardecer la discusión del tema al resolver que el matrimonio entre homosexuales era un derecho constitucional de los estados. Alcaldes activistas en Nueva York y California incluso empezaron a celebrar matrimonios entre homosexuales, lo cual constituía una violación directa de las leyes estatales.

Once estados sometieron la prohibición del matrimonio entre homosexuales a votación y en la mayoría fue aprobada con márgenes de 2 a 1. Como ninguno de estos estados iba a legalizar el matrimonio entre homosexuales y la Ley Federal de Defensa del Matrimonio (DOMA, por sus siglas en inglés) ya protegía a los estados de la obligación de reconocer estos matrimonios contraídos en estados distintos, ¿cuál era la prisa de evitar a toda costa el matrimonio entre homosexuales?

Algunos conservadores estaban preocupados porque la decisión Lawrence contra Texas aprobada por la Suprema Corte en 2003,

que había anulado las leyes contra la sodomía en los pocos estados que todavía las tenían, se convirtiera en un antecedente para que los tribunales federales aprobaran el matrimonio entre homosexuales o revocaran la DOMA. El Juez Scalia expresó este temor en la inconformidad que presentó ante la decisión Lawrence, en la que hizo notar que en Canadá, los tribunales estaban llevando a la nación por ese camino. La situación actual de la corte en los Estados Unidos hace que ese recurso de acción sea poco probable.

## **¿Lo peor de dos mundos?**

En los hechos, el movimiento a favor de los derechos de los homosexuales fue golpeado por lo peor de ambos mundos en las elecciones de 2004. Además de que es muy poco probable que los derechos de los homosexuales obtengan garantías jurídicas a nivel nacional, el Partido Republicano ha animado a sus partidarios con una campaña en contra de los homosexuales, particularmente en el tema del matrimonio, en elecciones estatales y federales. Durante las elecciones circularon folletos republicanos en varios estados en los que se sostenía que la victoria demócrata se traduciría en una acción inmediata hacia la legalización del matrimonio entre homosexuales.

Los derechos jurídicos de los homosexuales estadounidenses no mejoraron después del 11 de septiembre de 2001. Además de que muchas leyes estatales y compañías de seguros negaron los beneficios de sobreviviente a las parejas de víctimas homosexuales de los ataques del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, la decisión inicial del fondo federal de compensación a víctimas fue seguir la política estatal. Sin embargo, la fuerza del tema quedó demostrada cuando varios estados como Nueva York y California, cambiaron rápidamente las leyes de compensación cuando el problema se cristalizó en las parejas de homosexuales víctimas del terrorismo. Si el movimiento a favor de los derechos de los homosexuales se hubiera centrado en esta injusticia persuasiva, el día de la elección la agenda homosexual habría obtenido mejores resultados.

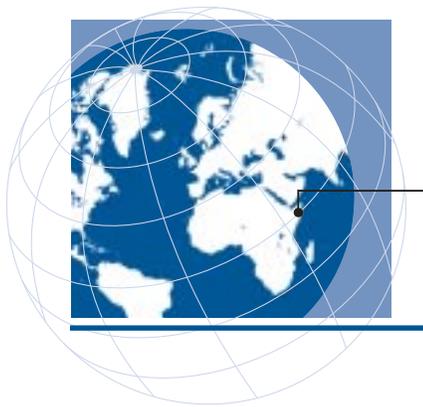
## **¿Leyes sobre los derechos de los homosexuales?**

En perspectiva, ¿qué pasará con los derechos de los homosexuales en el federalismo estadounidense después de los acontecimientos de 2004? La comparación con el movimiento de los derechos civiles vuelve a ser ilustrativa. Ciertamente la mayor parte de las demandas de 1954 se hizo realidad hasta 1994, pero mientras tanto la reacción republicana contra los derechos civiles dio al partido muchas victorias electorales.

La ironía final de 2004 para los estadounidenses homosexuales, es que perdieron terreno aunque la aceptación de la homosexualidad sea mayor en la cultura de los Estados Unidos. Incluso el Presidente Bush ha reconocido implícitamente que la tendencia histórica no está del lado de las fuerzas contrarias a los homosexuales. En la última semana de campaña, expresó claramente su desacuerdo con la reforma constitucional al decir que no estaba en contra de las uniones civiles. Si el presidente más religiosamente conservador en la historia moderna de los Estados Unidos no se opone a las uniones civiles, la suerte está echada. (6)

Jeremy D. Mayer es Profesor Adjunto en la School of Public Policy de la Universidad George Mason en Alexandria, V.A., Estados Unidos.

Leyes de otros países sobre los derechos de los homosexuales – p. 22



# El gobierno de transición de Somalia empieza a construir una democracia federal

POR **BURHAAN WARSAME**

**Varios** de los ministros del gobierno federal de transición de Somalia recientemente integrado, acaban de hacer un recorrido por las costas del país para evaluar el daño causado por el tsunami que dejó a 50,000 personas sin cobijo, sin agua ni alimentos.

El recorrido de la delegación representó la primera incursión en el país del nuevo gobierno, establecido por un parlamento federal de transición integrado por representantes de los clanes de todo el país reunidos en Nairobi, Kenia. El plan del gobierno es empezar a trasladar a los miembros del parlamento y a los ministros del gabinete a la capital Mogadishu hacia finales de enero. El retorno del resto del gobierno continuará hasta abril. La Unión Africana ha prometido enviar una fuerza de paz para proteger al gobierno de Somalia.

El proceso que condujo a la formación del nuevo gobierno ha sido largo y difícil. Tomó dos años llegar a un acuerdo sobre la formación del parlamento de transición. A principios de octubre, el parlamento eligió a Abdullahi Yusuf como presidente, posteriormente el Presidente Yusuf anunció que había elegido para ocupar el cargo de Primer Ministro a Ali Mohamed Ghedi pero cuando Ghedi dio a conocer la integración del gabinete recibió un voto inicial de censura, prueba de que la democracia parlamentaria se había iniciado realmente en Somalia: una moción gubernamental fue derrotada.

A fines de diciembre, el Presidente presentó nuevamente a Ghedi —sin gabinete— y el parlamento lo aprobó. En enero, el parlamento acordó una fórmula por la cual se dividían los puestos del gabinete entre los clanes y posteriormente aprobó el segundo gabinete de Ghedi, en el que se incluía a los principales dirigentes de ejército, líderes de facciones y a algunos políticos y tecnócratas que habían ocupado puestos con anterioridad.

## **Una nueva esperanza para un estado que había fracasado**

El gobierno federal de transición de Somalia es el resultado de dos años de una conferencia de reconciliación en Kenia. La conferencia, auspiciada por la Autoridad Intergubernamental de Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés), organismo regional conformado por Etiopía, Djibouti, Eritrea, Sudán, Somalia, Kenia y Uganda, agrupó a representantes de distintos clanes somalíes, grupos de la sociedad civil y facciones políticas. La conferencia representa el esfuerzo más serio sostenido para reconstituir una autoridad nacional en Somalia, país que ha experimentado uno de los casos de colapso de estado más prolongados en la historia moderna.

El sistema de gobierno unitario nacional se derrumbó en 1991 cuando las facciones armadas provenientes de los clanes derrocaron al Presidente Mohammed Siyad Barre y se enfrentaron entre sí en una desastrosa guerra civil que dividió el país en

**Burhaan Warsame** es Consultor sobre la región del Cuerno de África, y Director Fundador del Centro de Apoyo para el Desarrollo con sede en esa región.

feudos de clanes. Los numerosos intentos por restaurar la paz y la autoridad nacional que se han hecho desde la caída de dicho gobierno han fracasado, entre ellos, la intervención militar de las Naciones Unidas encabezada por los Estados Unidos a principios de la década de 1990 y por lo menos 13 conferencias de reconciliación con auspicio internacional.

Aunque los escépticos predijeron que este reciente intento correría la misma suerte, después de mucha acrimonia y desacuerdo, en la conferencia auspiciada por IGAD se llegó a consensos en puntos centrales, entre ellos, que el poder fuera compartido por los clanes y la adopción un sistema federal para gobernar las regiones rebeldes del país.

## **El poder compartido: la fórmula 4.5**

Al romper con la retórica poscolonial de “conformar una nación” que caracterizó tanto la primera república (1960-1969) como la segunda (1969-1991), los participantes somalíes en la conferencia de reconciliación de Nairobi adoptaron el sistema de clanes tradicional como mecanismo para compartir el poder.

El número de participantes, que en ocasiones alcanzaba la cifra de 800 delegados representantes de facciones políticas, grupos de la sociedad civil y ancianos tradicionales, opuestos entre sí, convinieron en sentar las bases para una autoridad nacional con la formación de un parlamento en el que todos los clanes de Somalia estuvieran representados. Al fin, después de largas negociaciones sobre quién obtendría que y cuánto, acordaron la fórmula 4.5. Los cuatro clanes más importantes (Dir, Darod, Hawiye, y Digil-Mirifle) tendrían 61 escaños cada uno, mientras que el bloque de los clanes minoritarios tendría 31 escaños, con lo que se integraría una asamblea nacional parlamentaria de transición con 275 miembros.

El proceso de compartir la representación parlamentaria de acuerdo con la fórmula 4.5 fue complicado y las disertaciones de Nairobi estuvieron a punto de fracasar en distintas ocasiones. Dentro de cada clan existen docenas de clanes subsidiarios que tienen una imagen inflada de su importancia y fuerza numérica.

Sin embargo, finalmente el Parlamento Federal de Transición de Somalia fue establecido en Nairobi, Kenia, el 29 de agosto de 2004, en el entendido de que los poderes ejecutivo y judicial del Gobierno Federal de Transición de Somalia también serían compartidos según la fórmula 4.5, antes mencionada. Por eso, el 15 de septiembre, cuando el parlamento eligió a Sharif Hassan Sheikh Aden del clan Digil-Mirifle, como Presidente del



*Abdullahi Yusuf, Presidente de Somalia, y Mohamed Ghedi, Primer Ministro (der.).*

Parlamento, su clan comprendió que habían quedado fuera de la competencia para el cargo de Presidente y Primer Ministro.

En los primeros días del mes de octubre, en una campaña en la que compitieron 28 candidatos, el Parlamento eligió como Presidente de la República a Abdullahi Yusuf, miembro del clan Darod y líder del estado autónomo nororiental de Putlandia. Posteriormente, a menos de un mes el Presidente Yusuf nombró Primer Ministro a Ali Ghedi, miembro del clan Hawiye, quien formó un gabinete de acuerdo con la fórmula 4.5.

La fórmula conformada por clanes tiene sus críticas. Los nacionalistas, un grupo que parece haber quedado al margen del proceso político, considera que la fórmula que se adoptó equivale a una institucionalización del sistema de clanes que en un futuro podría debilitar la cohesión del pueblo homogéneo somalí (que en su mayoría comparte la misma lengua, cultura y religión). Algunos grupos de mujeres también han expresado su preocupación por lo que consideran un sistema patriarcal que podría impedir la participación femenina en el proceso político (sólo 16 de los 275 miembros del parlamento son mujeres). Sin embargo, parece ser que el mecanismo para compartir el poder basado en los clanes ha sido bienvenido por la mayoría de los somalíes, que lo consideran un sistema de transición adecuado.

### **Acuerdo sobre una constitución federal**

De todos los temas discutidos en la conferencia de reconciliación de Somalia, ninguno fue tan delicado como el de la adopción de una constitución federal para el país. En el verano de 2003, cinco de los seis comités que fueron establecidos para tratar los temas centrales, desde desarme hasta derechos sobre la tierra, presentaron informes de consenso, pero el comité para la constitución federal tenía posturas divididas entre las facciones.

Entre otras cosas, uno de los grupos quería aprobar de inmediato la forma de gobierno federal, mientras que el otro quería que la aprobación fuera precedida por los trabajos de una comisión nacional constitucional la cual debía constituirse y en la que recaería la responsabilidad de redactar una constitución federal y de determinar las entidades de la federación. Aún persistía el desacuerdo entre los dos grupos cuando, el 15 de septiembre de 2003, en una asamblea plenaria pobremente organizada, los delegados aprobaron el séptimo borrador de la constitución. Esta aprobación prematura de una constitución que en opinión de algunos todavía estaba sometida a discusión, hizo que algunos delegados, entre los que se encontraban varios líderes importantes de facciones, abandonaran el recinto y proclamaran el derrumbamiento de las pláticas de Nairobi.

A pesar de que el desacuerdo entre los delegados no era sobre la pertinencia de adoptar o no un sistema federal sino que se reducía al procedimiento para hacerlo, renovó la energía de quienes se oponían desde el principio al sistema federal. Algunos intelectuales nacionalistas, que se sintieron excluidos de las conversaciones, vieron en la cercanía del fracaso de las pláticas de Nairobi la oportunidad para desestimar una vez más todo el proceso como una farsa orquestada por los enemigos de Somalia (todavía desconfían particularmente de Etiopía).

Fueron necesarias las intervenciones del Presidente Mwai Kibaki de Kenia, país anfitrión, y del Presidente Yoweri Museveni de Uganda, Presidente en turno de IGAD, para que los dos grupos regresaran a la mesa de negociaciones. A finales de enero de 2004, ya se había llegado a una opinión convergente sobre la constitución que incluía el acuerdo de adoptar un enfoque pragmático y asimétrico de federalismo, enfoque que permitía considerar los estados autónomos ya existentes mientras se trabajaba en dar forma a las demás entidades de la federación.

### **Establecimiento de la paz entre los clanes y las regiones**

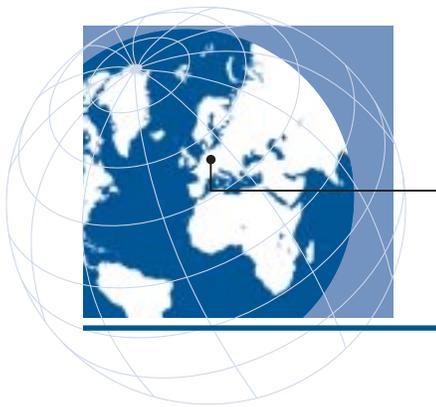
Se piensa que las posibles unidades de la federación se podrán identificar con los clanes más importantes, lo que permitiría la formación de cinco o seis estados, cada uno de los cuales abarcaría dos o más de las 18 regiones del régimen anterior. Sin embargo, únicamente la autoproclamada República de Somalilandia, al noroeste del país y el Estado de Putlandia, al noreste, cuentan con administraciones y parlamentos locales en ejercicio que pueden considerarse estados constituyentes ya formados. No parece probable que Somalilandia se incorpore a la federación en un futuro cercano. La administración de Hargaisa, capital de Somalilandia, no reconoce los resultados de las conversaciones de Nairobi, a pesar de que algunos representantes de sus clanes participaron en ellas. Somalilandia está enfrascada en una disputa peligrosa con Putlandia sobre dos regiones que han sido fuente de confrontaciones políticas y, en ocasiones, militares entre los dos estados autónomos.

La parte central y el sur del país tienen una administración mínima o carecen de ella. Las milicias de los clanes rivales se disputan algunas áreas. Sería considerablemente difícil para el gobierno federal de transición precariamente constituido conciliar los intereses opuestos de los clanes, la mayoría de ellos transregionales, con la fusión de regiones que servirían de base para las futuras unidades estatales de la federación.

Más allá de los retos de construir un marco federal de abajo hacia arriba, el gobierno debe ocuparse de las tareas operativas más apremiantes y de los problemas heredados de la guerra civil. Entre ellos, el restablecimiento de una presencia administrativa eficaz en la inestable capital; la recuperación del control sobre los bienes generadores de impuestos, como los puertos aéreos y marítimos; la facilitación de la genuina reconciliación entre los clanes y subclanes polarizados, junto con la desmovilización y rehabilitación de sus milicias aún en guerra; la reconstrucción de la fuerza policíaca, del poder judicial y de otros aspectos de la seguridad pública, así como la preparación del país para la celebración de elecciones nacionales libres y limpias. Todo ello debe lograrse con recursos mínimos y bajo la atenta mirada de una comunidad internacional escéptica que tiende a más a adoptar una actitud de espera ante los acontecimientos que a ofrecer una mano amiga. 6

### **¿Qué piensan los somalíes?**

El sitio web de la BBC tiene un foro para los somalíes que viven en el país o en la diáspora bajo el rubro "¿Es Somalia prueva de que son necesarios los gobiernos?" La gran mayoría de los aproximadamente 20 somalíes que respondieron la pregunta, dijo que sí; sólo unos cuantos dijeron que era mejor que no hubiera gobierno alguno y otros pocos elogiaron el gobierno separatista de Somalilandia, al norte del país. Además, un reportero de la BBC entrevistó a ocho somalíes en Mogadishu a los que preguntó cuáles deberían de ser las prioridades del nuevo gobierno y cómo habían sobrevivido 14 años sin gobierno. La gente mencionó la seguridad y el transporte (sin controles carreteros) como las necesidades más apremiantes. Los ocho habían sobrevivido haciendo de todo, desde vender *khat* (una droga suave) hasta formar parte del personal de un punto de control armado, desde cargar las provisiones en el mercado hasta cantar durante las bodas de los somalíes ricos. Prácticamente todos apoyaban el nuevo gobierno pero no sin cierto escepticismo. El sitio web es:  
[http://news.bbc.co.uk/1/hi/talking\\_point/4022009.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/talking_point/4022009.stm)



# La reforma Federal en Alemania, otro intento fallido

El gobierno federal y los estados no pudieron llegar a un acuerdo.

POR RAINER-OLAF SCHULTZE

**Después** de 13 meses de deliberaciones, fracasó el intento de la Comisión Conjunta del *Bundestag* (Cámara Baja) y el *Bundesrat* (Consejo Federal) para la Modernización del Orden Estatal Federal de revisar y modernizar el sistema alemán de federalismo intraestatal altamente integrado. La propuesta de la Comisión debió de haber sido presentada el 17 de diciembre pero sus 32 miembros con pleno derecho de voto (véase el recuadro 1) no han podido llegar a un acuerdo.

La agenda de la comisión era muy exigente, aunque no exhaustiva. Se enfocaba principalmente en:

- El aumento de la capacidad del gobierno federal y de los gobiernos de los estados (*Länder*) para tomar decisiones con mayor independencia entre uno y otros,
- La aclaración de los ámbitos de competencia del gobierno federal y de los gobiernos estatales y la determinación más precisa de las responsabilidades políticas de cada uno, y
- Una mayor eficacia y eficiencia administrativa gubernamental.

Sin embargo, no estaban incluidos elementos esenciales del federalismo alemán, tales como el nuevo trazo de las fronteras territoriales o los elementos centrales del federalismo fiscal, particularmente los impuestos conjuntos (impuesto sobre la renta e IVA) ni el “*Solidarpakt*”, que determina el monto de las transferencias federales y de los *Länder* a favor de los cinco nuevos *Länder* de la Alemania Oriental hasta 2019. El sistema de igualación horizontal tampoco fue considerado.

## Qué quería el gobierno federal

El objetivo principal del gobierno federal era reducir el número de proyectos de ley federal que requirieran de la aprobación de la segunda cámara, el Consejo Estatal (controlado por los gobiernos de los estados). El número y el rango de esos proyectos aumentaron continuamente a partir de la década de 1950. Ahora suman más del 60 por ciento de todos los proyectos de ley federales. Cuando hay una mayoría opositora en las dos cámaras, la *Bundestag* y el *Bundesrat*, debe llegarse a algo que se acerque a una negociación de todos los partidos en relación con las propuestas de reforma federales. Ante los crecientes conflictos partidistas, los partidos de oposición han

Rainer-Olaf Schultze es Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Augsburg, en Alemania. Es autor de numerosos trabajos sobre los sistemas federales de Alemania, Canadá y la Unión Europea.

## 1. ¿Quiénes formaban parte de la comisión?

Miembros	Derechos
<b>Miembros de pleno derecho</b>	
* <i>Bund</i> /Federación: 16 miembros asignados de acuerdo con número de miembros por partido en la <i>Bundestag</i>	Derecho a participar en el debate, a presentar mociones y al voto
* <i>Länder</i> /Estados: los ministros presidentes de los 16 estados	
<b>Miembros Adjuntos</b>	
* 4 representantes del gobierno federal	Derecho a participar en el debate, a presentar mociones; sin derecho al voto
* 6 representantes de los parlamentos estatales	
* 3 representantes de las organizaciones sombrilla del gobierno local	
Expertos: 12 expertos académicos (8 abogados constitucionalistas, 2 científicos sociales y 2 economistas)	Derecho a participar en el debate; sin derecho a presentar mociones ni al voto
<b>Organización y procedimiento de votación</b>	
2 grupos de trabajo para:	
* “división de los poderes legislativos y el derecho de participación”;	
* “relaciones financieras” divididos en 7 subgrupos de trabajo temáticos	
Quorum	Mayoría de dos terceras partes de los miembros de pleno derecho
Presidencia: Franz Müntefering, Líder del caucus del Partido Social Demócrata de la <i>Bundestag</i> ; Edmund Stoiber, Ministro Presidente de Baviera	

utilizado el *Bundesrat* como herramienta para bloquear las iniciativas del gobierno federal.

El gobierno federal procuró cambiar tres artículos de la constitución (que los alemanes llaman Ley Fundamental), en parte con el objeto de reducir el número de iniciativas sujetas a veto del *Bundesrat*. Estos son: el artículo sobre iniciativas de ley federales que especifica la forma en que los estados organizarán y administrarán sus funciones; los proyectos de ley que conllevan obligaciones fiscales para los estados, y las estipulaciones sobre tareas conjuntas en materias como la política agrícola, el desarrollo regional y la construcción de edificios universitarios.

El tema de la legislación concurrente es de particular interés para el gobierno federal (véase el recuadro 2). La necesidad de una reforma nació del hecho de que el gobierno federal —en concordancia con su responsabilidad constitucional de garantizar la igualdad en todo el país— se involucró en las políticas en diversas áreas que originalmente correspondían a los estados.

El gobierno federal también buscaba una mayor independencia de acción frente a los gobiernos de los estados a nivel

supranacional por medio de la abolición de la sección en la Ley Fundamental que permite a los estados participar en asuntos internacionales. Tal y como está establecido actualmente, los estados participan directamente en las negociaciones a nivel europeo, en aquellos casos que correspondan a su exclusiva jurisdicción. El gobierno federal tiene limitaciones en muchas otras áreas por estar obligado a definir una postura común con los gobiernos de los estados antes de iniciar negociaciones con la Unión Europea.

Además, el gobierno federal estaba fuertemente comprometido a definir las responsabilidades compartidas en el área de política ambiental (especialmente en lo que respecta a energía nuclear) y transferirlas en forma exclusiva al campo de competencia federal.

### Los estados tenían sus propias ideas

Los gobiernos estatales se proponían recuperar autoridad sobre muchos campos de políticas sujetos a la legislación concurrente, a cambio de hacer concesiones en la reducción de su poder de veto en el *Bundesrat*. En particular, pidieron:

- competencia sobre sus servicios públicos, incluyendo derechos, obligaciones y el pago de sus servidores públicos (entre ellos, los maestros, los profesores universitarios y la policía);
- competencia exclusiva en las políticas regionales, comprendidas también las políticas del mercado de trabajo, de vivienda, económicas, de medio ambiente y de asistencia social.
- competencia exclusiva en la educación, con excepción de las políticas de investigación científica, y
- La abolición de la legislación “marco” federal.

Además, los nuevos estados de Alemania Oriental argumentaron a favor de la inserción en la Ley Fundamental de una disposición constitucional relativa al *Solidarpakt*.

### La negociación

Los políticos convinieron en la importancia de desenredar la madeja de responsabilidades pero sus planteamientos fueron muy distintos, especialmente con respecto al método y los instrumentos apropiados.

Por ejemplo, expertos como Fritz Scharpf, un miembro de la comisión que ha escrito ampliamente sobre la “trampa de la decisión conjunta” del federalismo alemán, defendía firmemente la autoexclusión de disposiciones existentes en ciertas áreas de la legislación concurrente. También abogó por una mayor autonomía de los estados en materia fiscal, otorgándoles competencia sobre las tasas y categorías tributarias en ciertas áreas impositivas.

Los políticos y sus funcionarios públicos de alto nivel seleccionaron un camino distinto. Su compromiso primordial era la redefinición de competencias. Sostenían una postura contraria a la que apoyaba la autoexclusión de los estados de las disposiciones de la legislación federal (excepción hecha de la política del medio ambiente). También hubo fricciones en muchos otros temas entre los gobiernos de distintos estados, ricos y grandes, pequeños y pobres, orientales y occidentales. Esta situación reveló la existencia de múltiples grietas en el federalismo alemán.

En repetidas ocasiones, los dos Presidentes, Edmund Stoiber y Franz Müntefering, hicieron grandes esfuerzos de reconciliación y lograron una propuesta negociada.



*Bundesrat en Berlín.*

La negociación contenía las siguientes propuestas: que el *Bundesrat* continuara participando en la legislación federal a través de un veto de suspensión en todas las iniciativas de ley y con un veto absoluto en materia impositiva y en iniciativas de ley en las que se impusieran obligaciones financieras a los estados. A cambio, los estados cederían el derecho de veto absoluto que tienen en la actualidad en aquellas iniciativas federales cuyo *contenido* es definido por la federación aunque los estados desempeñen el papel de *administradores e implementadores*. La negociación establecía el derecho de los gobiernos de los estados a autoexcluirse en estos casos.

En materia de impuestos, los cambios incluyeron otorgar la competencia sobre los impuestos de propiedad y de seguros a los estados, y la de tenencia de automóviles al gobierno federal. Ambos órdenes de gobierno se comprometieron a aceptar el límite de déficit de 3 por ciento del PIB establecido por el Acuerdo de Maastricht.

Por lo que respecta a los poderes legislativos, los cambios propuestos incluían adicionar la producción y uso de energía nuclear, las política exterior en el ámbito cultural y la política del medio ambiente a la lista de exclusividad del gobierno federal, con la provisión de que habría disposiciones para la autoexclusión de los estados en materia de medio ambiente.

Al mismo tiempo, algunos asuntos considerados en la lista de competencias concurrentes pasarían a ser de competencia exclusiva de los gobiernos estatales; entre ellos: el servicio público (estructura, derechos, obligaciones y salario de los funcionarios y otros empleados públicos), el sistema penal, ciertos aspectos de la ley de comercio (horarios de oficina y de tiendas, por ejemplo), la vivienda pública, la prensa, los medios de comunicación y la cinematografía.

### ¿Por qué fracasó?

Sin duda, esta negociación hubiera cambiado las relaciones entre la federación y los estados. Con la reforma, el número de iniciativas de ley federales sujetas a veto del *Bundesrat* se hubiera reducido de aproximadamente 60 a 40 por ciento del total. Esa era la meta principal del gobierno federal.

Algunas responsabilidades menores hubieran sido transferidas a los estados. Sin embargo, las áreas más importantes de la formulación de políticas hubieran permanecido dentro del marco del federalismo intraestatal. Incluso en el ámbito de la educación, el gobierno federal hubiera mantenido algunos

poderes al amparo de la legislación marco y de las tareas conjuntas. El gobierno federal hubiera podido conservar su influencia sobre los estados a través del lanzamiento de programas de subsidios bajo ciertas condiciones, por ejemplo, y del establecimiento de estándares aplicables a todos los estados.

Finalmente, el 17 de diciembre los gobiernos de los estados rechazaron la propuesta de reforma. Gran parte de la oposición provino de los gobiernos de los estados demócrata cristianos que se resistieron con fuerza a los esfuerzos del gobierno federal por conservar alguna influencia en materia educativa. Pero su resistencia también fue indicativa de las divisiones

entre los gobiernos de los estados con relación a un cambio fundamental en las reglas del juego. En cierto sentido, el asunto de la educación sólo fue un clavo más en el ataúd de la negociación. Se convirtió en un elemento particularmente polémico cuando, justamente unos días antes de que la comisión aprobara la propuesta, el ministro federal de Educación, Edelgard Buhlman, reiteró la necesidad de hacer un cambio fundamental en el sistema de tres niveles de educación primaria y secundaria alemana para adaptarlo a estándares establecidos a nivel nacional.

El fracaso se debió además a muchas otras razones. Por ejemplo, los estados del este de Alemania se opusieron firmemente a cualquier esfuerzo que tuviera que ver con el federalismo fiscal y la igualación horizontal. Desde 1998 los estados occidentales más ricos han propugnado reformas en esa materia, a las que el este se ha resistido con tenacidad.

El argumento decisivo de los estados demócrata cristianos fue que si bien las reformas le permitirían al gobierno federal actuar con mayor independencia, los esfuerzos de descentralización quedarían muy por debajo de sus expectativas. Por eso, ante reformas inaceptables para ellos, preferían el *statu quo*. Ese *statu quo* todavía les permite desempeñar un poderoso papel en el ámbito federal y ejercer influencia sobre la legislación marco a través del *Bundesrat* sin quedar expuestos al resentimiento electoral por adoptar medidas impopulares.

Varios observadores han comentado que quizá el mayor defecto de las reformas radica en que carecieron del largo alcance necesario. Un paquete de reformas más adecuado sería aquél que respondiera a la diversidad cultural de Alemania y a las diferencias sociales, cada vez mayores. La consolidación de los mecanismos de autoexclusión sería una forma de lograrlo. Con esto se crearía un sistema federal más asimétrico, algo que pareció asustar a todas las partes. Pero en diciembre, al vencer el plazo, los gobiernos estatales, en particular, se mostraron reacios a intercambiar su poder de veto en el *Bundesrat* por más competencia en materia de impuestos y mayores responsabilidades legislativas.

El proceso de reforma alemán es un caso más que enfatiza el concepto de que las "políticas mega constitucionales" tienden a fallar, incluso cuando hay acuerdo sobre la necesidad de un cambio constitucional. Para llevar a cabo reformas estructurales profundas en una federación, sería más útil constituir comisiones o asambleas constitucionales formadas no sólo por políticos a quienes afecte directamente el resultado de la reforma sino también por expertos apartidistas, así como por ciudadanos comunes.

Si se toman en consideración los retos principales que conforman la agenda política en Alemania, es probable que ambos órdenes de gobierno restablezcan pronto las negociaciones para llegar de una u otra forma, a un acuerdo. ¡Y los expertos alemanes predicen que el nuevo acuerdo de reforma posiblemente sea similar al ya propuesto por los dos copresidentes! Tanto los políticos que encabezan los distintos partidos como Horst Köhler, Presidente de la República Federal, coinciden en la necesidad de llegar pronto a un acuerdo, a pesar de las pocas probabilidades de que se restablezca esa misma comisión.

Como lo han declarado ambas partes, incluido el Copresidente Edmund Stoiber, el plazo vence este verano. A partir de ese momento, los partidos políticos estarán absortos en los preparativos de la siguiente campaña electoral federal del verano de 2006. ☺

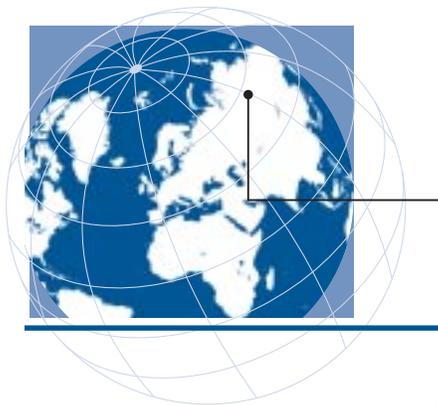
## 2. ¿Cómo está estructurado el sistema federal alemán?

(De Federaciones, Vol. 3, No. 3)

El federalismo alemán es un sistema de gobierno altamente integrado y centralizado. Es el modelo de federalismo intraestatal y se define mejor por medio del término acuñado por Fritz W. Scharpf: *Politikverflechtung* o vinculación intergubernamental, basada en la toma de decisiones en conjunto. *Politikverflechtung*, es un término general que se refiere a un sistema político en el que las principales decisiones políticas son tomadas conjuntamente entre el nivel federal y las entidades federadas (*Länder*), con base en soluciones negociadas entre los participantes, por lo que la mayoría de las actividades de gobierno tienen que ser instrumentadas también conjuntamente por ambos actores, horizontalmente a través de cooperación entre los *Länder* y verticalmente a través de cooperación entre el nivel federal y los *Länder*, con un esquema multinivel. Este proceso involucra a diferentes niveles de gobierno de las instituciones de la Unión Europea (UE), incluyendo a las municipalidades. Institucionalmente, la vinculación intergubernamental se deriva por lo siguiente:

- **Cláusulas constitucionales** que le dan preferencia a la ley federal por encima de la ley estatal; dichas cláusulas le permiten al gobierno federal actuar e intervenir en caso de que los *Länder* no hayan acordado responsabilidades compartidas en determinada área, o si el interés nacional o los intereses de terceros miembros de la federación son afectados por la legislación de una región (*Land*), o bien para proteger la unión legal y económica de la federación.
- **Una distribución funcional de responsabilidades** en donde la legislación es predominantemente una responsabilidad federal (excepto en las áreas de cultura y educación y en el sistema judicial, que se encuentran bajo la jurisdicción de los *Länder*) y la mayoría de las tareas administrativas las llevan a cabo los *Länder* y las municipalidades.
- **La participación de los *Länder* en la legislación federal** a través del Consejo Federal (*Bundesrat*). La representación del *Länder* en la segunda cámara está basada en el llamado "principio *Bundesrat*", el cual radica en la representación asimétrica y ponderada, dejando fuera la norma de representación poblacional. Los integrantes no son sujetos a elección, el Consejo se compone por delegados de los gobiernos de los *Länder*, que votan en bloque y de acuerdo con las decisiones tomadas por los gabinetes de su respectivo *Länder*.

El Consejo Federal (*Bundesrat*) puede intervenir en toda la legislación federal. Existen dos tipos de iniciativas: aquellas sobre las cuales la segunda cámara sólo tiene un veto parcial (*Einspruchsgesetze*), y aquellas en las que tiene un veto absoluto (*Zustimmungsgesetze*). En caso de que la mayoría se oponga a la iniciativa en ambas cámaras, la legislación pendiente se remite a un comité de mediación con 16 miembros representantes del *Bundestag* y *Bundesrat*. El grupo de "leyes de veto absoluto" incluye no sólo 60 por ciento de toda la legislación federal, sino también casi toda la legislación principal (política económica y social, así como leyes fiscales e iniciativas concernientes al federalismo fiscal).



# La abolición de elecciones para gobernadores rusos

POR VLADIMIR N. LYSENKO

**Una** nueva ley que permite al Presidente ruso, Vladimir Putin, nombrar a los 89 gobernadores de Rusia ha ahondado las diferencias de la opinión pública del país sobre el proceso de centralización. La ley fue firmada por Putin el 13 de diciembre, después de haber sido aprobada por la Duma Federal. Por medio de esta ley queda abolida la elección directa de gobernadores en las regiones de la Federación rusa. Ahora, el Presidente ruso propondrá su candidato a la asamblea legislativa de cada región, que podrá aceptarlo o rechazarlo. En caso de que una asamblea rechace dos veces a los candidatos propuestos por el Presidente, será disuelta y se convocará a nuevas elecciones.



Vladimir Putin, Presidente de Rusia.

Putin propuso la medida en septiembre, después del ataque de perpetrado a la escuela de Beslan. El Presidente afirmó que la ley serviría para fortalecer el control en el país y ayudaría en la lucha contra el terrorismo.

La opinión de la elite política rusa sobre la ley está dividida. La mayoría de los gobernadores y presidentes de las repúblicas apoyan la iniciativa de Putin. En la parte sur de los Urales, el Presidente de Bashkortostan, Murtaza Rakhimov, declaró: "Apoyamos con firmeza y de manera incondicional las medidas que ha adoptado el Presidente ruso para dar seguridad al país y a sus ciudadanos y para que haya un mejor gobierno en todos los niveles de poder." (*Nezavisimaya Gazeta*, 8 de octubre, 2004). El representante de la oposición, Alexander Ivanchenko, ex Presidente del Comité Central Electoral de Rusia, se opone a la ley: "El nombramiento de los líderes regionales no cumple con el mandato constitucional que establece un régimen republicano democrático y una organización del poder estatal de carácter federal en Rusia." (*Nezavisimaya Gazeta*, 8 de octubre, 2004).

## Las 89 entidades constituyentes de Rusia

La Constitución de 1993 de la Federación de Rusia define a Rusia como un estado federal formado por 89 unidades constituyentes llamadas "sujetos de la federación":

- 21 repúblicas federadas
- 55 provincias (*oblast*) y territorios (*krai*)
- 10 distritos autónomos (*okrug*)
- 2 ciudades importantes a nivel federal (Moscú y San Petersburgo)
- 1 región judía autónoma

Vladimir N. Lysenko es Copresidente del Partido Republicano de Rusia. Miembro del Soviet y, posteriormente, de la Duma Federal (1990-2003), también fue Presidente Adjunto de la Comisión de la Duma de Asuntos Federales y Políticas Regionales (1996 a 2003).

## Centralización: la expansión del "poder vertical"

Desde que asumió la presidencia por primera vez en 2000, Vladimir Putin inició la centralización del poder ejecutivo en la Federación de Rusia, proceso que los rusos han llamado expansión del "poder vertical". En mayo de ese año, Putin dividió Rusia en siete distritos federales, cada uno encabezado por un representante autorizado por el Presidente; en la mayoría de los casos, un general. Además, para cada región de la Federación, se nombró a un inspector federal que ejerciera control sobre los gobernadores de elección popular. En noviembre de 2004, Putin presentó una iniciativa de ley en la Duma Federal con el objeto de elevar el número mínimo de miembros que un partido político necesita para aspirar a un escaño en ese órgano: el límite aumentó de 10,000 a 50,000. Además, los partidos deberán contar con un mínimo de 500 miembros en, por lo menos, 45 de las 89 legislaturas regionales.

## Divergencia de opinión frente a la ley

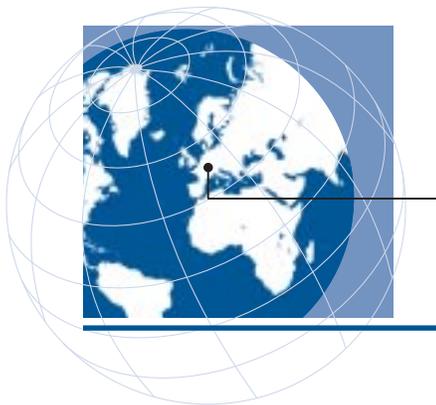
Las asambleas legislativas regionales presentaron a la Duma Federal más de 70 dictámenes sobre la iniciativa. La provincia de Murmansk fue la única que objetó la legislatura de Putin. Las demás legislaturas regionales dictaminaron a favor del concepto; sin embargo, todas las regiones se opusieron firmemente a la disolución de las asambleas legislativas regionales si éstas se rehusaban a aprobar un candidato propuesto por el Presidente.

La oposición a la ley proviene tanto de la opinión popular nacional como de la exterior. Los resultados de las encuestas de VZION (el centro ruso de investigación de opinión pública independiente más antiguo, dirigido por el sociólogo Yuri Levada) mostraron que el 52 por ciento de los rusos encuestados prefería que sus gobernadores fueran electos y que sólo el 28 por ciento estaba a favor de que fueran nombrados. El 10 de diciembre, Giovanni di Stasi, Presidente del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa expresó el temor del Consejo de que al facilitar la disolución de los parlamentos regionales, esta ley debilitara la estructura federal de Rusia. El Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, muchos líderes europeos y ciudadanos de varios países del Continente también han criticado esta ley.

## ¿Es legal el cambio?

Un grupo ruso formado por reconocidos abogados y defensores de los derechos humanos ha sometido el asunto a la consideración de la Corte Constitucional de la Federación de Rusia y espera que después de examinar las propuestas de Putin, las declare inconstitucionales.

A pesar de la oposición nacional y extranjera, el Presidente Putin sigue adelante, impertérrito. Pretende aplicar un procedimiento similar en el caso de los alcaldes de las ciudades grandes, que serían nombrados por los gobernadores de Putin. (6)



# Los cantones suizos y la Confederación: ¿De qué se ocupa cada uno y quién paga?

POR PASCAL BULLIARD

**Los** ciudadanos suizos dijeron sí al otorgamiento de fondos a los cantones más desiguales y pobres para pagar los servicios gubernamentales, así como a la delimitación de tareas de los dos órdenes de gobierno. En el referéndum del 28 de noviembre de 2004, más del 64 por ciento de todos los votantes suizos, y una mayoría de éstos en 23 de los 26 cantones, votó a favor de la reforma. Únicamente votaron en contra de la medida los cantones más pequeños, Unterwalden Bajo, Schwyz y Zug.

Para mejorar el programa de ajuste fiscal entre cantones, el parlamento federal adoptó un paquete de medidas y lo sometió a referéndum de los ciudadanos suizos. Dicho paquete incluyó 27 reformas a la Constitución suiza, lo que requerirá cambios a docenas de leyes. La propuesta de ajuste financiero, aprobada anteriormente por ambas cámaras del parlamento federal suizo, obtuvo inclusive el apoyo de Zurich y Ginebra, dos cantones que no se beneficiarán con la nueva ley. El objetivo general de la reforma consiste en delimitar las tareas de los dos órdenes de gobierno y brindar apoyo a las regiones más pobres y desiguales en el país. Representa un avance muy importante del federalismo suizo, y es muestra de que además de estar vivo, puede adaptarse a los nuevos desafíos.

La reforma logra cuatro cosas:

1. **delimita las tareas** de los dos órdenes de gobierno;
2. **sigue el principio de subsidiaridad** (una tarea pública debe ser asignada al orden de gobierno más adecuado para realizarla);
3. **elimina incentivos equivocados** en el sistema de transferencias; y
4. **reduce las diferencias** entre los cantones financieramente fuertes y los débiles.

El sistema actual de ajuste financiero ha sido descrito como un sistema que promueve la centralización, crea redundancias, alarga

**Pascal Bulliard** era investigador en el Instituto de Federalismo, Friburgo (Suiza) cuando escribió este artículo. En la actualidad, trabaja en la Unidad de Capacitación para el Liderazgo Estratégico de la Cancillería Suiza en Berna. Los puntos de vista expresados en este artículo son exclusivamente suyos.

## 1. Delimitación de las tareas de la Confederación y de los cantones

Confederación	Cantones	Confederación y Cantones
Pensiones para los adultos mayores	Subsidios para la construcción y el uso de hogares para personas discapacitadas	Concesiones complementarias (la Confederación paga el 62.5%) Becas para universidades
Concesiones para personas discapacitadas	Escuelas especiales para jóvenes discapacitados	Transporte público urbano
Asistencia financiera para organizaciones nacionales que ayudan a personas adultas mayores y discapacitadas	Asistencia financiera para organizaciones cantonales y municipales que ayudan a personas adultas mayores y discapacitadas	Transporte público regional (la Confederación paga el 50%)
Carreteras nacionales	Becas hasta la escuela secundaria	Descuento en el pago de seguro de salud obligatorio (la Confederación paga el 25%)
Defensa nacional	Seguridad de carreteras	Carreteras principales
Financiamiento de servicios para la popularización agrícola	Protección de los monumentos culturales e históricos de importancia cantonal	Medidas oficiales
Promoción de la cría de ganado	Subsidios a escuelas para trabajadores sociales	Protección de monumentos culturales e históricos de importancia nacional
	Deporte (material para deportes no obligatorios en las escuelas)	Lucha contra el ruido en las vías cantonales y municipales
	Aeropuertos locales	Mejoras estructurales en la agricultura
	Arreglos especiales en regiones frágiles	Protección de la naturaleza y el medio ambiente
		Protección contra inundaciones
	Popularización agrícola cantonal	Protección de aguas
		Mantenimiento de bosques
		Inspección de caza
		Inspección de pesca
		Ejecución de sanciones legales

Fuente: Departamento de Finanzas Federales de Suiza, 2004.

el proceso de toma de decisiones y es complejo y difícil de controlar. Actualmente, alrededor de 30 leyes rigen los flujos financieros de 15 mil millones de francos suizos entre la confederación y los cantones.

Las diferencias de tamaño, PIB y población entre los cantones suizos son muy grandes: fluctúan desde los 1.2 millones de habitantes en Zurich (una sexta parte de la población total de Suiza) hasta únicamente 15,000 en Appenzell Rodas Interiores

## La homologación fiscal empezó en 1959

El primer sistema de homologación fiscal entre los cantones se estableció en 1959, cuando se otorgaron al gobierno federal las facultades constitucionales para hacerlo. La ley de homologación fiscal fue diseñada para proporcionar los medios necesarios a todos los cantones para el desempeño de sus funciones en el estado federal, así como para ofrecer a sus ciudadanos un nivel básico de servicios.



La Confederación Suiza otorga subvenciones federales a los cantones de acuerdo con lo que la ley denomina “capacidades financieras” de los cantones. La fórmula para calcular estas subvenciones toma en cuenta los impuestos que recauda cada cantón y genera un índice para cada uno. Se considera que los cantones con un índice de por lo menos 120 tienen una capacidad financiera alta y no reciben subvenciones o únicamente las subvenciones fijas. Los cantones con un índice de 60, o menos, reciben subvenciones a la tasa máxima. Se aplica una escala flotante a los cantones que se encuentran entre los dos extremos. La capacidad fiscal de los cantones no sólo se toma en consideración para calcular los subsidios de asistencia, también se utiliza para compartir los ingresos y determinar las contribuciones de los cantones a la seguridad social.

Actualmente, la homologación fiscal total supera los 7.5 mil millones de francos suizos al año. En una escala porcentual el 100 por ciento representa una igualación completa. El monto de la equidad del sistema actual se encuentra entre un 15 y un 16 por ciento. Menos de la mitad de los fondos para esta equidad proceden de subvenciones federales. Dos terceras partes de los programas de ajuste representan menos del 40 por ciento de la homologación. Esta ineficiencia se debe al sistema bizantino de toma de decisiones y financiamiento entre el gobierno federal y los cantones. Después de años de transigir en el ámbito político, la homologación fiscal se ha convertido en un sistema de medidas no relacionadas.

### La homologación no cubre todo

A este respecto, el carácter de la nueva estipulación fiscal confirma una característica importante del federalismo suizo: no existe obligación jurídica ni compromiso político que asegure la igualdad exacta de todos los servicios gubernamentales en todas partes. La paridad fiscal debe proporcionar no el mismo nivel, sino un nivel básico de servicios públicos. El grado de solidaridad se alcanza primordialmente a través de la negociación, puesto que es difícil lograr el consenso en una unidad política mayor al municipio.

El sistema actual de equivalencia fiscal toma en cuenta las condiciones geográficas adversas (el aislamiento de los cantones en lo alto de las montañas, por ejemplo). El sistema también contempla compensaciones por la carga especial que representa la infraestructura de interés nacional, como las autopistas y los cuarteles militares, que quedan bajo la responsabilidad fiscal del cantón correspondiente. Además, los problemas sociales han cobrado una mayor importancia.

### Dos Criterios: la geografía y las condiciones sociales

Por lo anteriormente expuesto, el proyecto de reforma para la homologación financiera y la asignación de tareas establece dos tipos de compensación de costos: uno atiende a las condiciones geográficas y el otro, a las sociales. El primero da más a los cantones pobres y toma en cuenta tres elementos: el área ubicada a una altura superior a los 1,080 metros (valor relativo: 33.3%), la población que vive a una altura superior a los 800 metros (valor relativo: 33.3%), y la estructura de los asentamientos, aquéllos con menos de 200 habitantes o con una baja densidad de población (valor relativo: 16.7% cada uno). El segundo tipo de compensación es específico de los cantones que tienen un alto costo *per capita* en bienestar social y en infraestructura resultante de los problemas en el núcleo urbano. Se identifican dos tipos de costos: el costo sociodemográfico de factores como la pobreza, la ancianidad, la integración de inmigrantes, las personas con adicciones, el desempleo (valor relativo: 66.6%), y el costo específico: un costo adicional por los problemas que conlleva vivir en el centro de una ciudad (valor relativo: 33.3%).

## 2. Tareas de colaboración entre los cantones

Instituciones de ayuda para la integración de personas discapacitadas
Medicinas y clínicas especializadas
Universidades de los cantones
Escuelas profesionales técnicas
Transporte urbano
Aplicación de sanciones legales
Organizaciones culturales de categoría suprarregional
Manejo de desperdicios
Tratamiento de aguas residuales

Fuente: Departamento Federal de Finanzas de Suiza.

Un estimado arroja los siguientes flujos financieros:

La confederación pagará 1.4 mil millones de francos suizos y los cantones financieramente fuertes pagarán mil millones de francos suizos por la homologación de recursos, a fin de proporcionar fondos a los cantones que no tienen el ingreso para pagar determinados servicios. Estos 2.4 mil millones de francos suizos irán en su totalidad a los cantones financieramente débiles. En forma paralela a este sistema, la confederación misma pagará 600 millones de francos suizos en compensación de costo. La mitad de esta cantidad irá a los cantones montañosos y la otra mitad a los cantones urbanos. Con el nuevo sistema, el gasto sería de casi 3 mil millones de francos suizos, en comparación con los 7.5 mil millones que se gastan actualmente. Aunque con un gasto menor, el nuevo sistema tendrá como resultado una homologación mayor que el sistema actual debido a las ineficiencias de éste último.

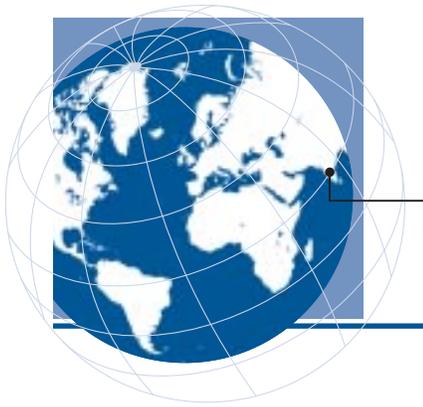
La reforma también tiene el propósito de delimitar las tareas de la confederación y los cantones. Sin embargo, debido a cierta resistencia por parte de los cantones, los resultados de la reforma son menos revolucionarios de lo esperado (véase el recuadro 1).

El proyecto también requiere de la colaboración de los cantones en nueve áreas (véase el recuadro 2). Las consecuencias de lo anterior son difíciles de prever. ¿Qué pasará si un cantón no coopera? ¿Cuáles serían las “sanciones”, si las hubiera? ¿Se esperan largos debates sobre los principios!

La reforma reduce las disparidades entre los cantones mediante:

- 1) **Un uso más eficiente de los impuestos** (la democracia directa garantiza que el gobierno rinda cuentas directamente),
- 2) **Una reducción de las disparidades de capacidad financiera entre cantones,**
- 3) **Una mejor solución para satisfacer las necesidades cantonales y regionales,**
- 4) **Un acercamiento a los ciudadanos de las decisiones políticas** (el principio de subsidiaridad),
- 5) **Una equivalencia fiscal** que asegure que los que decidan sean los que tengan que asumir las consecuencias financieras: los cantones serán responsables de una mayor parte de los bienes y servicios públicos.

El proyecto ya ha sido aceptado. Está compuesto por 27 modificaciones a la Constitución suiza. Queda mucho trabajo por hacer a fin de adaptar las leyes federales y cantonales. Además, es necesario diseñar un nuevo acuerdo sobre los principios y procedimientos para la colaboración entre cantones. El nuevo sistema entrará en vigor el 1º de enero de 2008. ¿Funcionará? Sabremos el éxito alcanzado por el nuevo sistema cuando lleve un año o más en operación. (6)



# India: los derechos del pueblo Bodo dan un paso hacia adelante

POR *HARIHAR BHATTACHARYYA*

**La** violencia étnica ha sido endémica en el noreste de India desde antes de la independencia, pero la creación de un nuevo consejo territorial aumenta la esperanza para los Bodo de que se llegue a un arreglo político entre India y otros militantes separatistas.

La región ha esperado un tiempo de paz. A principios de octubre de 2004, regresó la violencia separatista que causó la muerte a 37 personas en el estado de Assam y a 28 en el estado vecino, Nagaland. Se cree que el Frente Democrático Nacional de Bodolandia, grupo secesionista que reclama un estado soberano para el pueblo Bodo, estuvo implicado en el ataque de Assam.

El noreste, un área que tiene frontera con Nepal, China, Myanmar y Bangladesh, está compuesto por siete entidades federales, en su mayoría dominadas por tribus y con un gran número de grupos separatistas. La ola de violencia reciente en Assam dificultó la formación del Consejo Territorial Bodo (BTC, por sus siglas en inglés), un consejo de autogobierno interino, constituido hace más de un año.

En 2003, con la presencia de L. K. Advani, Viceprimer Ministro de la India, se formó una versión interina del consejo. Alrededor de 2,600 militantes fundamentalistas Bodo entregaron sus armas como parte del acuerdo. Hagrama Basumatary, Presidente de los Tigres de Liberación de Bodolandia (BLT, por sus siglas en inglés), la principal organización Bodo que encabeza la creación del consejo, prestó juramento como su Presidente. Un autogobierno garantizado constitucionalmente para los pueblos aborígenes de India no es algo nuevo (véase *Federaciones*, Vol. 3, No. 3, agosto de 2003), pero el consejo es un caso aparte. Hasta ese momento, el autogobierno en India había sido concedido a pueblos que constituyeran la mayoría en un territorio y a las tribus de las colinas. Sin embargo, los Bodo (1.1 millones de personas) representan únicamente el 11.5 por ciento de la población en el área propuesta para el consejo; el resto está conformado por bengalíes, assameses y otros grupos, y para ellos se han reservado lugares en el consejo.

## Orígenes del descontento de los Bodo

El descontento de los bodo tiene sus raíces en una historia de olvido y marginación en un estado que, aseguran, ha sido su patria original desde hace siglos. Los Bodo son un grupo tribal importante y la tribu más numerosa en la planicie de Assam; en 1991 constituían alrededor de 2 millones de una población total de 22 millones en Assam. Los Bodo afirman que fueron los primeros y auténticos pobladores de Assam, y que, de hecho, los assameses son intrusos. En 1947, cuando la India se independizó, los Bodo constituían el 49 por ciento de la población total. Sin embargo, debido a migraciones y

**Harihar Bhattacharyya**, Doctor por la London School of Economics, es Profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Burdwan, Bengala Occidental, India.

asentamientos sucesivos de bengalíes y assameses, entre otros, han quedado reducidos a una pequeña minoría. La migración sucesiva ha resultado en la enajenación de su tierra por colonizadores no tribales y en la consecuente pérdida de su relativa fuerza e identidad.

## Resistencia a la assamización

Cuando el assamés fue declarado idioma oficial único de Assam en 1960, los Bodo, que no tenían una escritura autóctona para su propia lengua reaccionaron rechazando el alfabeto assamés que habían utilizando para su lengua y adoptaron el latín. En 1976, después de un trabajo de persuasión del gobierno central, los Bodo renunciaron a su demanda de adopción del abecedario latino y aceptaron la escritura *devnagari*, utilizada para el hindi, lengua nacional de India.

El rechazo de la escritura assamesa acrecentó la brecha entre los assameses y los Bodo. Y también aumentó el temor de los assameses de quedar reducidos a una minoría en su propio estado. Por su parte, los Bodo temían que su lengua e identidad se perdieran en la "assamización".

Asom Gana Parishad, el partido político que ocupa el poder en el Estado de Assam, inició una campaña en todo el estado en la década de los setenta para deportar a los inmigrantes ilegales. Posteriormente en 1986, la Unión de Estudiantes Bodo (ABSU, por sus siglas en inglés) hizo nuevas demandas, entre ellas:

- un estado separado al norte del valle del Brahmaputra
- un distrito autónomo en las áreas tribales en la margen sur del Río Brahmaputra, y
- la inclusión de la lengua Bodo en el Octavo Anexo de la Constitución de la India, dándole carácter de lengua oficial.

## Un período de violencia

En la década de los ochenta, empezaron los actos de violencia de los Tigres de Liberación de Bodolandia, una organización militante. Antes de las elecciones de la Asamblea Estatal en Assam, en 1983, masacraron a un número importante de assameses, los que a su vez, tomaron represalias. Desde la década de los noventa, la violencia que practicaban los Tigres de Liberación de Bodolandia, incluyó volar trenes y puentes, derivando pérdida de vidas y de bienes materiales. Varios miles han muerto en la insurgencia Bodo que ha durado dieciocho años. Durante todo este período, el reclamo de los Bodo de una patria significaba, en la mayoría de los casos, sencillamente una unidad política dentro de la federación india. El gobierno no



Unas mujeres Bodo trillando el arroz.

## ¿Quiénes son los Bodo?

Algunos autores sostienen que la historia del asentamiento del pueblo Bodo en Assam es anterior a 3,000 aEC (antes de la Era Común), pero el contacto con la emergente cultura aria empezó en el siglo VII EC junto con la influencia del hinduismo. La lengua Bodo, hablada por 1,221,881 personas, de acuerdo con el Censo de 1991 de India, forma parte de la familia de lenguas tibeto-birmanas. Su economía tradicional es la agricultura, aun cuando se han incrementado otras industrias: Assam produce la mitad del té de la India, la mitad de su arroz, y una gran parte del petróleo del país. La rica tradición de canto, danza y literatura de los Bodo resultó en un renacimiento cultural a partir de la década de 1920. Con el creciente asentamiento de indios de otras áreas, se incrementaron las tensiones y surgieron rebeliones en los años ochenta con ceses al fuego que empezaron y terminaron muchas veces. El nombre Bodo en realidad es incorrecto - el nombre original era "Boro" pero Brian Hodgson, un oficial británico de la época de la colonia, quien era etnólogo, lo entendió mal en el siglo XIX, y desde entonces se ha utilizado el término "Bodo".

atendió ese reclamo porque los Bodo no constituyen una mayoría en las áreas en las que actualmente están concentrados.

Hasta ahora, el gobierno y los Bodo han firmado dos acuerdos de paz étnica, en 1993 y 2003. Estos acuerdos les conceden un amplio margen de autonomía dentro del federalismo indio.

### El Primer Acuerdo Bodo

El primer acuerdo, firmado en 1993 estipulaba un Consejo Autónomo de Bodolandia —democráticamente electo— en el valle norte del Río Brahmaputra en donde el 50 por ciento o más de la población es tribal. De conformidad con la ley del Estado de Assam, al Consejo se le otorgó competencia sobre lo siguiente: la industria artesanal, la cría de animales, los bosques, la agricultura, las obras públicas, la sericultura, la educación para adultos, la educación primaria y secundaria superior, los asuntos culturales, la cooperación, los *panchayats* (consejos de aldea) y el desarrollo rural, la salud y el bienestar de la familia, el riego, el bienestar social, el trueque y el comercio, y la planeación urbana. Los recursos provenían de una partida del Presupuesto Estatal. El consejo estaba específicamente obligado a salvaguardar las prácticas religiosas y sociales de los Bodo, las leyes del derecho consuetudinario, los procedimientos y el control sobre la propiedad y transferencia de la tierra.

### Fracaso del Consejo Autónomo de Bodolandia

Después del Acuerdo, la Ley del Consejo Autónomo de Bodolandia fue aprobada por la Asamblea Legislativa Assamesa en 1993. Sin embargo, como resultado de la considerable oposición de varias organizaciones Bodo, nunca se llevaron a cabo las elecciones para constituir ese organismo. La manzana de la discordia fueron las 515 aldeas adicionales que una sección de los Bodo había reclamado y el Gobierno de Assam se había negado a incluir en el área con el argumento de que los Bodo no constituían más del dos por ciento en esas aldeas.

Varias organizaciones militantes Bodo, incluidas la Fuerza de Seguridad Bodo (que posteriormente recibió el nombre de Frente Democrático Nacional de Bodolandia) y los Tigres de Liberación de Bodolandia se opusieron firmemente al Acuerdo estableciendo un control efectivo sobre el consejo nominado. En 1994 empezó una limpieza étnica que continúa hasta nuestros días. En 1996 casi 100 santales (otra tribu no Bodo) fueron muertos por Bodos dentro del área que abarca el consejo, obligando a casi 100,000 santales a refugiarse en los campos de asistencia de la Parte Baja de Assam. La finalidad de los

extremistas era reclamar la tierra que les habían quitado a los Bodo aproximadamente 40 años antes.

### El Segundo Acuerdo Bodo

El movimiento Bodo se hizo cada vez más violento después de 1993, los Tigres de Liberación de Bodolandia tomaron el mando. En 2003 el Gobierno de India, el Estado de Assam y los Tigres de Liberación de Bodolandia —en representación de los Bodo— firmaron el segundo acuerdo para un Consejo Territorial Bodo autónomo con competencia similar a la del consejo original pero con una mayor autonomía bajo el Sexto Anexo de la Constitución de la India.

El consejo se formó como un organismo de 46 miembros con 40 escaños de elección y 6 nominados por el Gobernador de Assam. Se reservó un total de 30 escaños para las representaciones tribales, 5 para no las tribales y 5 para las demás. El consejo fue establecido con autoridad en los siguientes distritos de Assam: Kokrajhor, Udalguri, Baska y Chirang —los últimos tres todavía no han sido creados—, los cuales cubren 3,082 aldeas. Se incorporarían las garantías necesarias a fin de asegurar la protección de los derechos de la gente que no pertenecía a una tribu, cubriendo los derechos sobre la propiedad territorial y de otra índole en las áreas del consejo.

### El futuro

Como los Bodo son una minoría pequeña en las áreas del consejo contarán con 30 de los 46 escaños, a primera vista el nuevo consejo no parece democrático. No obstante, están en juego otros derechos aparte de la mera democracia: la principal preocupación de los acuerdos de paz sigue siendo la protección de la comunidad aborigen en peligro, a fin de evitar una mayor destrucción de su identidad.

Los Bodo ahora tienen una unidad política autónoma de autogobierno. El Consejo Territorial Bodo fue autorizado bajo el Sexto Anexo de la Constitución de la India mediante una enmienda constitucional. En diciembre de 2003, el parlamento de ese país protegió al lenguaje Bodo al incluirlo en el Octavo Anexo de la Constitución de la India, al aprobar la Ley de la Centésima Enmienda. Estos son verdaderos logros para los Bodo. El recién formado consejo interino identificó entre sus prioridades una solución al subdesarrollo persistente en las áreas Bodo: atención a la salud, educación e infraestructura. Las elecciones para formar el consejo se programarían para los primeros seis meses, contados a partir de marzo de 2003, cuando los Tigres de Liberación de Bodolandia se transformarían en un partido político para competir en las elecciones. (Cabe señalar que los Tigres entregaron las armas y el consejo provisional fue formado en diciembre de 2003.)

Sin embargo, existe oposición en ambos lados: del Frente Democrático Nacional de Bodolandia y del Sanmilito Jangoshtiya Sangram Samity (varios pueblos unidos en un frente común de 18 partidos no Bodo). Este último grupo reclama que a su comunidad no se le permite poseer tierras en las áreas sujetas a la autoridad del consejo. Es poco probable que el ofrecimiento que recientemente hizo el gobierno de sostener conversaciones con el Frente Democrático Nacional de Bodolandia produzca algo más que una solución institucional del Consejo Territorial Bodo. El gobierno estatal aprobó en principio la formación del consejo. Los intelectuales locales, en general, tienden a ver el consejo propuesto como la mejor esperanza para resolver el problema de los Bodo. En vista de la propuesta de establecer en el noreste un corredor comercial de India con el Sudeste de Asia, la paz interna en la región cobra una importancia predominante. ☺



# Canadá: el escandaloso altercado sobre la producción de petróleo marítimo y la igualdad

*Un poco de retórica y política acalorada terminan en un pacto entre el gobierno federal y dos provincias del Atlántico.*

POR JENNIFER SMITH

**E**l otoño pasado, el Primer Ministro canadiense Paul Martin y los primeros ministros de las provincias y territorios —grupo al que se denomina “primeros ministros”— se reunieron para examinar los puntos clave del nuevo proyecto de homologación propuesto por el gobierno federal. Al concluir la reunión el Primer Ministro anunció un amplio apoyo al proyecto. Sin embargo, ese mismo día, Danny Williams, Primer Ministro de Terranova y Labrador, la provincia más pobre situada en el extremo este del país, abandonó la reunión y regresó a su provincia y acusó al Primer Ministro de romper el pacto que permitía que la provincia conservara el 100 por ciento de los ingresos de su gas y petróleo submarinos.

El Primer Ministro Williams giró órdenes de que las banderas canadienses fueran retiradas de los edificios de la provincia, y palabras de amenaza volaron de ida y de vuelta entre la capital de la provincia y el gobierno federal. Pero de repente, antes de que el Parlamento reanudara sesiones después de su receso de invierno a finales de enero, se anunció un acuerdo: el gobierno federal había transigido y establecido un nuevo pacto con Terranova y Labrador y con Nueva Escocia, también en la costa atlántica.

Claramente un acuerdo de igualdad es un tema emocionalmente cargado en Canadá. ¿Qué pasó? ¿Y qué tienen que ver el gas y el petróleo marítimo con la igualdad? (véase el recuadro “Cómo funciona la igualdad fiscal en Canadá”).

## No sólo se trata de dinero

Las negociaciones sobre igualdad que precedieron el acuerdo se encuentran entre las más interesantes hasta la fecha por varias razones. Primero, el ofrecimiento que el gobierno federal hizo a las provincias y a los tres territorios incorporaba algunos elementos innovadores. Segundo, se trataba de los ingresos del petróleo y gas marítimo. Tercero, había que tomar en cuenta la precaria situación de minoría en que estaba el gobierno federal de Martin.

Lo que ofreció el gobierno federal no es sólo cuestión de una cantidad mayor de dinero; es algo más. Durante los últimos años, el gobierno federal ha recibido más ingresos fiscales de lo que ha gastado; por lo tanto puede darse el lujo de ser generoso. Lo siguiente dará una idea de las cantidades que se manejan: De acuerdo con lo programado, las provincias recibirían alrededor de 9.66 mil millones de dólares canadienses en 2004-2005. Bajo el ofrecimiento del otoño pasado, en el mismo período las provincias recibirían 10 mil millones de dólares canadienses y los territorios, 1.9 mil



*Danny Williams, Primer Ministro de Terranova.*

millones de dólares canadienses. En 2005-2006, las cifras son de 10.9 mil millones y de 2 mil millones de dólares canadienses, respectivamente. El nuevo pacto con Terranova y Labrador garantiza que sólo esta provincia recibirá 2 mil millones de dólares canadienses en un período de ocho años.

Además, el ofrecimiento federal del otoño pasado incluyó la promesa de un incremento de 3.5 por ciento anual hasta 2009-2010 y el establecimiento de un panel independiente para revisar los distintos elementos del programa de igualdad y hacer recomendaciones de mejoras.

Vale la pena hacer una pausa para considerar la importancia de la segunda y tercera propuestas.

Se podría alegar que la promesa de un 3.5 por ciento anual no corresponde a la idea de igualdad, que consiste en asegurar que ninguna provincia quede por debajo de una capacidad fiscal estándar conforme a las mediciones de fuentes específicas de ingreso. No es imposible imaginar un escenario en el que cada provincia esté cerca del estándar, en cuyo caso las cifras de igualdad serían menores. La promesa de incrementos anuales inyecta en la igualdad un elemento del programa de subvención “sin condiciones”.

## ¿No tomar en cuenta la política ...?

Un nuevo factor de interés fue el panel independiente que había propuesto el gobierno federal para revisar la fórmula vigente usada para medir la capacidad fiscal. También examinará enfoques alternativos para medirla; analizará el nivel de apoyo público al programa de igualdad y, finalmente, considerará la pertinencia de que el panel independiente sea permanente.

Un segundo factor es que las empresas productoras de petróleo y gas están logrando muy buenos resultados, pero también los gobiernos que reciben rentas de esas empresas. Nadie puede predecir el futuro de los precios del petróleo y el gas.

Por último, en la elección general de junio de 2004, los Liberales perdieron su condición de gobierno de mayoría. El Primer Ministro Martin encabeza ahora un gobierno minoritario que depende del apoyo de los miembros electos de otros partidos en la Cámara de los Comunes. Los gobiernos provinciales insatisfechos tienen más apalancamiento con este gobierno federal del que tendrían con un gobierno respaldado por una mayoría fuerte en la Cámara.

## Asunto inconcluso

Los recursos submarinos tienen un efecto significativo en los pagos de igualdad. Al aumentar las rentas que las provincias

*Jennifer Smith es Profesora y Presidente del Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad de Dalhousie en Halifax, Nueva Escocia.*

obtienen de estos recursos, también se incrementa su capacidad fiscal. Se acercan más a la 'medida de cinco provincias' del estándar de rendimiento fiscal provincial. Como resultado, reciben menos en pagos de igualación. Actualmente, alrededor de 70 centavos en igualación regresan al gobierno federal por cada dólar obtenido por ingresos de energéticos submarinos.

Desde el punto de vista de las dos provincias en cuestión, esta situación era difícil de aceptar. Su argumento, en pocas palabras, era que los recursos del petróleo y gas submarinos constituyen una ganancia imprevista, algo así como sacarse la lotería. Querían quedarse con el cien por ciento de las rentas de esa ganancia imprevista, *sin que esas rentas pusieran en riesgo la parte que reciben actualmente de los pagos de igualación*. Querían la oportunidad de saltar al nivel "de los que sí tienen".

Y hay algo más. Durante la campaña para las elecciones de junio, el Primer Ministro Martin, ante los resultados nada alentadores para él en las encuestas, hizo una escala en San Juan de Terranova (capital de Terranova y Labrador) y le prometió al Primer Ministro Williams —de acuerdo con lo dicho por éste último— que la provincia podría quedarse con el 100 por ciento de las rentas del petróleo y el gas submarinos sin condición alguna, es decir, sin la reducción proporcional de los pagos de igualación del gobierno federal. Sobra decir que desde entonces los problemas relacionados con este acontecimiento han abrumado al gobierno federal.

### **Un tope y un límite de ocho años**

Dejando a un lado las promesas de campaña, desde el punto de vista del gobierno federal, la posición de las dos provincias en el Atlántico iba en contra de la razón fundamental del programa de igualación. Estas provincias han sido beneficiarios de la igualación durante muchos años, de hecho, desde el inicio del programa. El hecho de que ahora las rentas de los recursos submarinos las acerquen más al promedio de la 'medida de cinco provincias' es algo bueno en general, aunque signifique recibir menos en igualación. El gobierno federal también tenía otro argumento: es propietario de los recursos bajo el lecho del mar, situación jurídica que fue establecida en los tribunales hace muchos años. Por lo tanto, a nombre del pueblo canadiense, tiene una función que desempeñar en relación con esos recursos.

Después de las elecciones, el gobierno federal decidió revisar la promesa de campaña, por lo menos como había sido entendida por el Primer Ministro Williams, agregándole algunas condiciones. Una proponía un tope a la proporción de ingresos provenientes de recursos submarinos que podrían recibir las provincias antes de que se reanudara la reducción conforme al principio de igualación. Otra consistió en incluir pagos de igualación en la determinación de la capacidad fiscal (la capacidad de obtener ingresos de impuestos y de otras fuentes), la consideración crucial en el cálculo de la igualación. Y una más, consistía en establecer un límite de ocho años al acuerdo, después del cual sería revisado, supuestamente, por el gobierno federal.

Las condiciones anteriores no fueron satisfactorias para ninguna de las provincias, y siguieron las negociaciones hasta los últimos días de diciembre. En el curso de las negociaciones, el gobierno federal mejoró su ofrecimiento en dos formas clave: primero, eliminando el tope y permitiendo que las provincias conservaran el 100 por ciento de los ingresos de los energéticos; y segundo, renovando automáticamente el acuerdo por ocho años más, siempre y cuando las dos provincias siguieran cumpliendo con los requisitos para recibir pagos de igualación.

### **Cómo funciona la igualación fiscal en Canadá**

El término "igualación" se refiere a un programa de transferencia intergubernamental —sin condición alguna— que ha sido diseñado para permitir a las provincias y a los territorios ofrecer servicios comparables en áreas como atención a la salud, bienestar social y educación a tasas comparables de tributación.

De acuerdo con la Constitución de Canadá, las provincias son responsables de estos servicios y están facultadas para cobrar los impuestos para ofrecerlos. Sin embargo, las economías de las provincias varían entre ricas, pobres e intermedias. Sin la igualación habría una variación enorme en la calidad de estos programas.

El mecanismo de igualación se estableció en 1957 y mide la brecha en la capacidad fiscal entre las provincias mediante una comparación de las fuentes de ingresos disponibles. Se establece un rendimiento fiscal "estándar" y las provincias que se encuentran por debajo del mismo reciben transferencias del gobierno federal que les permiten alcanzar el rendimiento estándar. Las provincias que están arriba del estándar no reciben nada.

Vale la pena enfatizar que el sistema mide la capacidad fiscal, no las diferencias de costo en los servicios o de la necesidad, como lo hacen los esquemas de igualación en otros países, por ejemplo, Australia y Sudáfrica. Además, el gobierno federal hace los pagos de igualación a las provincias receptoras con fondos del tesoro federal, en otras palabras, con los impuestos que pagan los canadienses en todo el país, incluyendo a los que viven en las provincias receptoras.

En 1982 se incorporó a la Constitución una declaración sobre la igualación. Este fue suceso importante en la historia del federalismo canadiense.

A fines de enero, los tres gobiernos anunciaron un trato que garantiza a Nueva Escocia por lo menos 830 millones de dólares canadienses en un período de ocho años, y a Terranova y Labrador un mínimo de 2.6 mil millones de dólares canadienses en el mismo período.

De conformidad con el acuerdo, las dos provincias conservarán el 100 por ciento de las regalías procedentes de los recursos del petróleo y el gas (sin tope), y seguirán recibiendo los pagos de igualación hasta que lleguen a la 'medida de cinco provincias' del estándar de rendimiento fiscal. Si no llegaran al estándar de capacidad fiscal para el año 2012, el acuerdo se prorrogaría otros ocho años. En el caso de que lleguen al estándar durante ese período y por lo tanto ya no cumplan con los requisitos para los pagos de igualación, recibirán pagos de transición por dos años.

Indudablemente el trato otorga mucho más de lo que había previsto el gobierno federal. Sin embargo, se podría sostener que el resultado es una situación en la que ambas partes ganan. Por su parte, el gobierno federal ha mantenido el principio de igualación sujeto a la concesión de dos años de pagos de transición. El acuerdo también está sujeto a un límite de tiempo, después del cual la división de regalías entre los dos gobiernos se volverá a negociar. Finalmente, no hay nada en el acuerdo que ponga en duda que el gobierno federal es propietario de los recursos.

Es un conflicto típico entre una región y el centro en un sistema federal que ha sido resultado mediante negociaciones difíciles entre los actores principales. ☺



# Breves y actualidades

## **La cumbre de la Unión Africana se reúne en Abuja, Nigeria**

La cuarta cumbre de los 53 miembros de la Unión Africana tuvo lugar el 30 y el 31 de enero en Abuja, Nigeria. El anfitrión de la conferencia fue el Presidente de Nigeria, Olusegun Obasanjo, a la vez presidente en turno de la Unión Africana. Los Jefes de Estado, entre los que se encontraban el Presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki y el presidente de Egipto, Hosni Mubarak sostuvieron pláticas con el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan. Los conflictos africanos en Costa de Marfil, la República Democrática del Congo y la región de Darfur, en Sudán, encabezaron —junto con el impacto de enfermedades tales como el SIDA, la malaria y la polio— la lista de temas tratados. También se habló de los planes para ampliar la representación de África en el Consejo de Seguridad de la ONU y de los cambios de ese organismo.

## **El parlamento de la Unión Europea aprueba la constitución**

Las banderas pendían de los escritorios de los miembros del Parlamento Europeo que aprobaron su constitución en Estrasburgo, el 12 de enero, con 500 votos a favor, 137 en contra y 40 abstenciones. El documento debe ser ratificado por la totalidad de los 25 miembros, requisito que no se espera sea cumplido antes de que termine 2006. Martin Schulz, líder del Partido Social Demócrata de Austria, alabó los valores de la nueva constitución como valores consagrados, “universales, únicos y legítimos para todos los europeos”. Para el corresponsal Ínigo Méndez de Vigo la constitución anuncia “una nueva era en este continente”. Los parlamentarios advertían a sus colegas que debían convencer a sus electores de apoyarla.

Pero a pesar de todo el apoyo recibido en el Parlamento, se está organizando una campaña por el “No” para derrotar la constitución.

## **En España, los vascos demandan el derecho de separación**

En España, el parlamento de la región autónoma vasca votó para cambiar su estatus al de “libre asociación” con España. La medida fue aprobada el 30 de diciembre de 2004 con 39 votos a favor y 35 en contra, después de que tres miembros del partido *Socialista Abertzaleak* (cercano al grupo separatista rebelde ETA) cambiaron de opinión y votaron a favor de la medida. El partido había declarado previamente que la propuesta no iba lo suficientemente lejos. El plan se conoce como “Plan Ibarretxe” por el líder vasco Juan José Ibarretxe. Pero el plan, a pesar de haber sido aprobado por el parlamento vasco, parece que no será aprobado por el parlamento español. El Partido Socialista al que pertenece el

Primer Ministro José Luis Rodríguez Zapatero, se opone a la medida, lo mismo que la oposición, el Partido Popular.

El primero de febrero, el Plan fue discutido en el parlamento español y rechazado por 313 votos contra 29. Al día siguiente, Ibarretxe anunció que las elecciones generales en la región vasca tendrían lugar el 17 de abril, un mes antes de lo previsto en anticipada demostración del apoyo vasco al plan. Ibarretxe declaró que si el Partido Nacionalista Vasco ganara la mayoría absoluta en las elecciones, sometería el plan a referéndum.

Además de cambiar la relación con Madrid, con esta medida también se establecería un sistema de cortes vasco y una representación vasca en los organismos internacionales, incluida la Unión Europea. Como comunidad autónoma de España, la región vasca ya ejerce control sobre sus propias finanzas, policía, seguridad social, escuelas y otros servicios públicos.

## **Denzil Douglas gana la reelección en San Cristóbal y Nevis**

El 25 de octubre de 2004, el Partido Laborista de San Cristóbal y Nevis formó nuevamente un gobierno en San Cristóbal y Nevis. En una votación popular, quedó justo por arriba del 50 por ciento de los votos y obtuvo 12 de los 17 escaños de la asamblea legislativa. El Dr. Denzil Douglas, líder del Partido Laborista de San Cristóbal y Nevis, fue nombrado Primer Ministro. Uno de los partidos de oposición, el Movimiento de Ciudadanos (*Concerned Citizens Movement*), ganó 3 escaños con el 8 por ciento de los votos, y el Movimiento de Acción Popular (*People's Action Movement*) obtuvo un escaño con el 32 por ciento de los votos emitidos. El Partido de la Reforma (*Reformation Party*) de Nevis ganó el escaño restante con el 7 por ciento de los votos. La participación en las elecciones fue del 59 por ciento. Todavía existe la posibilidad de someter a referéndum la secesión de la isla de Nevis.



*Denzil Douglas, Primer Ministro de San Cristóbal y Nevis.*

## **El gobierno de Sri Lanka investiga qué pasó con la ayuda que desapareció**

El gobierno de Sri Lanka inició una investigación acerca de los informes que dicen de la ayuda que se envió a la costa este del país azotada por el tsunami fueron extraviados. A pesar de que había constancia en los registros gubernamentales de que se había embarcado una cantidad suficiente de alimentos con destino a la

ciudad de Batticaloa en la costa este, el 31 de enero cientos de personas se manifestaron en la cercana ciudad de Tricomalee porque el gobierno no había enviado ayuda en alimentos ni tampoco para la reconstrucción. En otros lugares, la gente se quejó de que en enero, cuatro camiones de carga con arroz, lenteja y azúcar destinados a los asentamientos nativos Tamil, al norte de Sri Lanka fueron obligados por los ciudadanos de Sinhalese a alejarse y a repartir los alimentos en las áreas de Sinhalese. Los informes llegaron a principios de enero junto con otras aseveraciones de que la asistencia y la ayuda de emergencia que se habían proporcionado en las áreas de Sri Lanka dominadas por los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (LTTE, por sus siglas en inglés) había sido para ayudar a los soldados de esa organización. Después de la cooperación inicial que se dio entre la gente de LTTE y el personal del gobierno de Sri Lanka para aliviar el desastre en las partes este y norte inmediatamente después del tsunami, los intentos posteriores de hacer un trabajo conjunto de asistencia y rehabilitación se empantanaron. Solamente en la costa de Batticaloa el total muertes a causa del tsunami fue de 3,000 personas. Es desastre también dejó a 62,000 personas sin hogar en esa región.

### **Disputa sobre una firma de agua francesa en Buenos Aires**

¿Deben de pagar los residentes de la provincia de Buenos Aires un aumento de 60 por ciento por mejoras en el suministro de agua? Dado que la empresa que provee el agua es subsidiaria de una firma francesa, el asunto hizo que el Presidente de Argentina, Néstor Kirchner viajara en enero a París en donde sostuvo una entrevista con el Presidente de Francia, Jacques Chirac. El gobierno argentino no tan solo rechazó el alza de 60 por ciento sino que además pidió a la empresa Aguas Argentinas, filial del grupo francés Suez, que invirtiera 136 millones de dólares en mejoras. El Ministro de Planificación argentino, Julio De Vido, que también asistió a las conversaciones en París, declaró que Argentina podría ayudar en las mejoras, pero no sin recibir nada a cambio.

### **Clausura del Foro Mundial Social en Puerto Alegre, Brasil**

Los trabajos del Quinto Foro Social Mundial concluyeron el 31 de enero en la ciudad brasileña de Porto Alegre, al sur del país. La reunión atrajo a 155,000 participantes, de 135 países. Hubo 6,880 conferenciantes y 2,500 actividades. El Foro comenzó como expresión de la diversidad mundial. Rompiendo con la costumbre, un grupo de 16 "personalidades" preparó la agenda y pidió a los 120,000 o más participantes que la aprobaran, en vez de trabajar como un espacio amplio y abierto, sin una estructura predeterminada. También fue la primera vez que el Foro Social Mundial reúne a grupos de la sociedad civil con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. "Es importante asistir para escuchar y entender las críticas y llevarlas con nosotros", dijo Simonetta Nardin, del Departamento de Relaciones Exteriores del FMI.

### **¿Se retrasa la nueva constitución austriaca?**

La asamblea constitucional austriaca tiene ya su primer borrador. En diciembre de 2004, Franz Fiedler, miembro de la asamblea, sometió el proyecto de constitución revisada. Contenía una referencia al "derecho a la vivienda" y la siguiente redacción: "El matrimonio y la familia gozan de la protección legal, económica y social del Estado". No hacía referencia alguna a Dios. Los socialistas austriacos calificaron el borrador de constitución de "inaceptable". El partido socialista quería, entre otros cambios, reducir la edad para votar a 16 años. La posibilidad de un referéndum para un nuevo borrador de constitución en el otoño de 2005 por ahora parece improbable. ☺

## **Los homosexuales, las lesbianas y la ley en los países federales**

**Alemania:** Las leyes en contra de la homosexualidad fueron revocadas en 1968 en Alemania del Este y en 1969 en Alemania Occidental. En 2001, la Bundestag aprobó una "Ley de Compañeros de Vida" para permitir las uniones civiles de parejas del mismo sexo. La ley fue fortalecida en octubre de 2004 a fin de permitir adopciones de los hijos de la pareja y pagar sustento uno al otro.

**Bélgica:** Matrimonio entre homosexuales legalizado en febrero de 2003, el segundo país en el mundo en hacerlo.

**Brasil:** No existen leyes en contra de la homosexualidad, y varios estados y ciudades cuentan con leyes que prohíben la discriminación en contra de los homosexuales y lesbianas. En diciembre de 2004, Brasil reformó su política de inmigración para reconocer las relaciones entre parejas binacionales del mismo sexo.

**Canadá:** Las leyes en contra de la práctica homosexual fueron derogadas en 1969. El entonces Primer Ministro Pierre Trudeau dijo: "El estado no tiene cabida en las alcobas de la nación." El matrimonio entre homosexuales es legal en 7 de las 10 provincias, y en febrero de 2005 el Parlamento federal hizo una primera lectura del proyecto de ley para ampliar al matrimonio a parejas del mismo sexo.

**España:** El gobierno socialista presentó una ley en diciembre de 2004 a fin de legalizar el matrimonio entre homosexuales. El Parlamento tiene planes de debatir la iniciativa de ley en febrero.

**Estados Unidos de América:** En 2003, la Suprema Corte resolvió que las leyes relativas a la sodomía —que 14 de los 50 estados todavía contemplaban— eran inconstitucionales. Massachusetts legalizó el matrimonio entre homosexuales en 2004. En el año 2000 se aprobó en Vermont una ley que permite uniones civiles entre parejas del mismo sexo.

**India:** La Sección 377 del Código Penal de la India sigue prescribiendo la práctica homosexual.

**Nigeria:** El capítulo 42, sección 214 del Código Penal de Nigeria castiga la homosexualidad con 14 años de prisión. De conformidad con la ley Sharia, legal en algunos estados del norte, la sanción puede ser muerte por lapidación.

**Pakistán:** La sección 377 del Código Penal de Pakistán considera ilegal la actividad homosexual. El castigo va de dos años de cárcel hasta cadena perpetua, y un castigo corporal de 100 latigazos. De conformidad con la ley islámica (que se hizo obligatoria legalmente en Pakistán en 1990), el castigo puede ser muerte por lapidación.

**Sudáfrica:** La constitución de 1996 protege a los homosexuales y a las lesbianas contra la discriminación en la Declaración de Derechos de Sudáfrica. En 1998 la Suprema Corte derogó la ley relativa a sodomía en Sudáfrica.

**Suiza:** No existen leyes en contra de la homosexualidad, y la Constitución específicamente prohíbe la discriminación con base en la orientación sexual. En un referéndum, en 2002, el cantón de Zurich votó permitir las uniones civiles entre parejas de homosexuales. En diciembre de 2003, la legislatura federal dio primera lectura de una iniciativa de ley sobre uniones civiles entre homosexuales, y los oponentes a la misma han lanzado un proceso de referéndum sobre la ley propuesta.



# Cartas al Editor

## La desintegración de Yugoslavia

5 de enero de 2005

Al Editor:

Re: *Federaciones*, Vol. 4, No. 1, *¿Qué falló en Yugoslavia?*

Leí con interés y aprobación el artículo de Dejan Guzina sobre la desintegración de Yugoslavia en la edición de marzo de 2004 de *Federaciones* ("¿Qué falló en Yugoslavia?"). Lo que dice el autor es absolutamente cierto pero, a pesar de ello, hay ciertas omisiones para los lectores, lo que me impulsa a hacer algunas precisiones. Las causas de la desintegración de Yugoslavia pueden dividirse básicamente en dos categorías, es decir, en razones históricas y sucesos recientes. El artículo de Guzina se centra en estos últimos (especialmente en la política yugoslava posterior a la década de 1970 y sus consecuencias), que son importantes y ciertos, pero no bastan para dar una explicación completamente satisfactoria. ...

Es un hecho que los eslovenos y los croatas querían vivir en sus propias repúblicas soberanas, pero querían preservar Yugoslavia como un marco de cooperación económica y política. Por otro lado, los serbios querían mantener la unidad de Yugoslavia como Estado o estaban dispuestos a aceptar la soberanía de las repúblicas y la confederación del país sólo si se modificaban las fronteras, debido a la necesidad de mantener la unidad de la nación serbia en un solo Estado. Los debates constitucionales de 1990 y 1991 dan cuenta de lo anterior; en ellos, como señala Guzina, se delinearon tres alternativas: una federación, apoyada por los serbios y montenegrinos; una confederación, descrita en las propuestas eslovenas y croatas, y una fórmula conciliatoria de (con)federación asimétrica. Esta última fue promovida tanto por Bosnia como por Macedonia, así como por el Plan Carrington, el primer proyecto de tratado internacional de paz. Este proyecto fracasó no por la inherente imposibilidad de una fórmula conciliatoria (puesto que todos los partidos estaban interesados en mantener cierto tipo de comunidad yugoslava), sino a la ausencia de toda voluntad política por parte de los protagonistas en la toma de decisiones de Yugoslavia, principalmente de parte de los líderes serbios. Serbia consideró que el balance de poder era favorable y, en consecuencia, en lugar de buscar una fórmula conciliatoria mutuamente aceptable, llevó el conflicto al ámbito del poder político, bajo un dictado unilateral.

No fue posible evitar la desintegración de Yugoslavia, ni tampoco que esta desintegración fuera resultado de la guerra y condujera a una ruptura sangrienta que cobró 250,000 vidas. Ciertamente es que como resultado de la mezcla territorial de las naciones eslavas del sur, los principios de autodeterminación de las naciones y de los Estados (repúblicas) resultaron contradictorios, pero este solo hecho no habría conducido a la guerra: por más grave que fuera esta discrepancia como fuente de conflicto, lo que condujo a una situación verdaderamente peligrosa fue el juicio de los nacionalistas serbios y el maquiavelismo de Milosevic. Los nacionalistas serbios, superiores en fuerza, vieron una buena oportunidad para alcanzar sus metas máximas, incluso con una rápida victoria militar, por lo que estaban dispuestos a iniciar una guerra "preventiva". Esto concordaba con los intereses personales del Presidente serbio: Milosevic, intencionalmente, ahondó los conflictos con el fin de legitimar su poder en defensa de los "intereses de la nación". ...

Por lo que respecta a la Pequeña Yugoslavia de Milosevic (la República Federal de Yugoslavia, proclamada en 1992), ésta no era, de hecho, la heredera del yugoslavismo histórico sino que estaba basada en la *Gran razón de Estado* Serbia. Su propósito era unir las diferentes ramas de serbios en un solo estado. ... Después de las derrotas militares, la introducción de un sistema de gobierno de las Naciones Unidas en Kosovo y el resurgimiento de las aspiraciones independentistas de Montenegro (a pesar de que mientras tanto Milosevic había caído) también selló el destino de este estado.

József Juhász

Profesor Asociado, Departamento de Historia del Europa del Este  
Eötvös Loránd University, Budapest, Hungría

**Nota del Editor:** El texto completo de esta carta se encuentra en [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org). Pulse en "search Federalism library" y seleccione "Yugoslavia" en la lista que aparece.

## El sistema de votación suizo

31 de agosto de 2004

Al Editor:

Re: *Federaciones*, Vol. 4 No. 2, *¿Funcionará en esta ocasión el proceso electoral administrado por el Estado?*

Pertenece a una compañía con sede en Basilea, Suiza y hemos creado un informe que contiene lo mejor de los procedimientos de votación suizos precisos y confiables resumidos en un documento breve y minucioso. Contiene ejemplos, lineamientos, gráficas y cálculos de costos. El informe explica, a través de un texto simple y de cifras, todos los procesos de una elección, incluyendo el diseño de las papeletas, el conteo de votos, los cálculos de costo y la adecuada transmisión de los resultados electorales. El *Swiss Voting System Report* está enriquecido con hechos, cifras, ejemplos y mecanismos de implementación. Además, contiene información para lograr que los procesos electorales de los Estados Unidos lleguen a ser hasta 20 veces más baratos.

También creamos un estándar para elecciones justas, confiables, sencillas, amplias y altamente democráticas. Si una casilla de votación cumple con nuestros estándares, puede exhibir el logotipo del *Swiss Voting System Freedom of Voting*®. En donde aparezca este símbolo, los votantes pueden tener la seguridad de que sus votos serán contados minuciosamente, procesados y reflejados en los resultados electorales finales. Los votantes dirán: "Esta vez, mi voto cuenta." Estos estándares pueden descargarse de nuestro sitio en la red.

Nuestra intención no es cambiar el sistema de votación americano sino más bien tratar de apoyar, sugerir y contribuir con muchas ideas no nada más para ayudar a los Estados Unidos sino también para que los electores estén tranquilos a sabiendas de que su voto será tomado en cuenta. A través de estos informes, intentamos ayudar a la democracia en todo el mundo.

Atentamente

Beat Fehr

Director General, Swiss Voting System  
Basilea, Suiza



## ***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 Monte 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 Monte 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 St. Gallen, Suiza, la cual contó incluso con más países participantes.

Uno de los grandes logros de la Conferencia de St. Gallen fue el avance del proceso de diálogo comenzado en Monte Tremblant. En ese entonces, el lema de la conferencia de St. 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](mailto: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).