

Lo nuevo del federalismo en el mundo

Vol. 4, No. 4 / Junio de 2005

En este número

Foro de federaciones

El tsunami no logra poner fin a las disputas y la desconfianza en Sri Lanka
Rohan Edrisinha Mientras las élites pelean, los más vulnerables sufren.
India: Delhi, los estados y los concejos locales compiten por el poder
Ash Narain Roy ¿Debería Dehli apoyar directamente a los municipios?
Portada: La propuesta vasca de "libre asociación" pone en juego el federalismo español
Las leyes estadounidenses restringen las posibilidades para que los ciudadanos lleven a los tribunales a las grandes corporaciones 11 Richard A. Brisbin, Jr. Los republicanos dan muestras de "flexibilidad" en los derechos estatales
Nigeria: ¿Puede un grupo de élite cuidadosamente seleccionado reformar el sistema federal?
Una nueva Constitución para Europa. ¿Más cerca del federalismo?
La página del profesional: Un diplomático bosnio reflexiona sobre una federación ubicada en el cruce de tres fallas geológicas culturales
Cuando la etnia define la religión y el idioma, es difícil crear una ciudadanía federal
Argentina: De una moneda devaluada a la responsabilidad fiscal19 Alejandro Arlia Un nuevo pacto busca eliminar el dinero emitido por las provincias
Breves y actualidades

Cinco países, más uno, establecen un acuerdo marco con el Foro

Ahora que este número marca el fin del cuarto volumen de Federaciones, el Foro de Federaciones atraviesa por cambios importantes.

Esta organización nació a finales de la década de los noventa como una iniciativa canadiense que buscaba atraer el interés internacional. Este interés se materializó en 1999 con la primera Conferencia Internacional sobre Federalismo que se celebró en Mont Tremblant, Quebec.

Después de este evento, el Foro se estableció como una organización con sede en Canadá con un enfoque internacional para sus actividades y con un consejo directivo igualmente internacional.

Casi tres años después, tras la segunda conferencia internacional, que se llevó a cabo en Suiza, el Foro y los gobiernos suizo y canadiense dieron inicio a un proceso de internacionalización más intenso. Este esfuerzo dio frutos a lo largo de los últimos meses con la firma de acuerdos marco entre el Foro y seis países: Australia, Austria, Canadá, India, Nigeria y Suiza, quienes han acordado brindar apoyo continuo al Foro, participar en su manera de actuar y en sus actividades. Además, India será el anfitrión de la siguiente conferencia internacional que se llevará a cabo en 2007 o 2008.

El Foro y sus países socios seguirán trabajando intensamente para comprometer a otros países de manera formal.

Actualmente, un gran número de países colaboran activamente con el Foro en proyectos y programas. Esto se refleja en el alcance global del trabajo del Foro. Este alcance muestra el gran apetito en el mundo entero de aprender más de lo que muchos llaman la "idea federal".

¡Y es importante subrayar que se trata de una idea y no de un dogma! En ocasiones la gente dice que el Foro "promueve el federalismo". Puede parecer un matiz sutil, pero eso no es lo que el Foro hace.

Cuando el Foro participa en asistencia para la gobernanza, en el diálogo o en el establecimiento de redes de contacto, busca que el conocimiento y la experiencia estén al alcance de la mano y así fomentar un intercambio abierto de ideas y mejores prácticas. Si el estudio y el análisis del federalismo tal y como funciona en la realidad conducen a que algunos piensen que no es apropiado para su situación, que así sea. El Foro no considerará esa decisión como un indicio de fracaso. La función del Foro no es conseguir conversos al federalismo, sino sólo ayudar a los pueblos para que tomen sus propias decisiones.

Esta revista fue creada para cumplir con parte del mandato del Foro. Nuestro objetivo no es ver el federalismo a través de un lente rosa sino describir cómo funciona en el mundo real.

Nuestro artículo de portada en este número tiene que ver con el reto constante que representa el País Vasco para el gobierno nacional

español. Cuando el presidente del gobierno anterior, José María Aznar, acusó a los terroristas vascos de la explosión en los trenes de Madrid, recibió el desprecio general. Fue un factor de la sorpresiva victoria electoral del líder socialista Zapatero. Actualmente, el descontento vasco se está convirtiendo en una piedra en el zapato del nuevo jefe del gobierno.

También contamos con un par de artículos que examinan temas gubernamentales en la India y en Sri Lanka después del tsunami. En el caso de India, es primordial determinar el grado en que el gobierno federal debería interactuar directamente con los gobiernos locales. En cuanto a Sri Lanka, tocamos el tema de la oportunidad perdida de encontrar un ambiente de acuerdo después de la tragedia.

Nigeria, la federación más grande (y también el país más grande) de África, recibe una atención significativa y bien merecida en estas páginas. En esta ocasión, abordamos la historia de la Conferencia de Reforma del presidente Obasanjo. Se trata de un trabajo para la reforma fundamental que ha sido criticado tanto en el norte musulmán como en el delta nigeriano que, aunque sea productor de petróleo, está muy empobrecido. Las fisuras en la sociedad nigeriana son profundas. Décadas después, el intento de secesión de la región del este de "Biafra" y la subsecuente guerra civil siguen frescas en la memoria. Además, el país entero sufre por la larga sucesión de dictaduras militares. La democracia, recientemente restaurada, sobrevivió el año pasado a su primera prueba: la segunda elección democrática. Una reforma exhaustiva del sistema federal en la que se aborden temas tales como la propiedad de los recursos naturales y la función fiscal de los estados sigue pendiente. Quizá, la iniciativa más reciente de Obasanjo sólo sea un paso en esa dirección.

Pero hay mucho más en este número, incluyendo un artículo de los EUA sobre los cambios a las normas de los litigios de acción popular que tendrán el efecto de enviar más casos a los tribunales federales. Es irónico, ya que la medida fue avalada por los republicanos, que suelen estar a favor de los derechos estatales.

Los invitamos a utilizar la biblioteca en línea del Foro que cuenta con más de 800 documentos de gran utilidad sobre el federalismo y que pueden ser descargados sin costo alguno. Lo único que hay que hacer es visitar nuestro sitio electrónico: www.forumfed.org. En caso de que tenga alguna dificultad, por favor diríjase a nosotros: stieren@forumfed.org

También agradecemos sus comentarios y sugerencias sobre cualquier asunto relacionado sobre estas páginas y le agradeceremos que se ponga en contacto con nosotros: Nuestros datos aparecen abajo.

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 • www.forumfed.org

Equipo editorial: Karl Nerenberg, editor; Carl Stieren, 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: Rebeca Batres-Doré.

Fotografías: Portada: Agencia EFE, Madrid; página 3: Nonviolent Peaceforce, Sri Lanka; página 5: The Hunger Project, India; página 8: video del Foro de Federaciones "The Challenge of Diversity"; página 9: Pueblo vasco – Profesor Sanda Kaufman, Levin College, Cleveland, Ohio, EUA; página 11: Wired New York, www.wirednewyork.com; página 13: el presidente Obasanjo de Nigeria – www.olesegunobasanjo.com; página 18: Puente en Bosnia – Urban Golob, Ljubljana, Slovenia – www.ipak.org; página 19: La Razón, Buenos Aires; página 21: Citizens' Assembly on Electoral Reform, Victoria, British Columbia, Canadá; página 23: Gobierno del Distrito Federal, México, D.F.

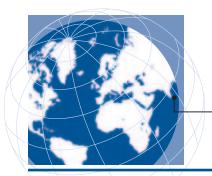
Federaciones es publicada cuatro veces al año por el Foro de Federaciones. Los costos de suscripción son de 20 dólares canadienses anuales en Canadá y 20 dólares estadounidenses en el resto del mundo. Las contribuciones y artículos son bienvenidos. Favor de contactar a los editores a través de la información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

Otras ediciones: Inglés: Federations - What's new in federalism worldwide. Francés: Fédérations - Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf. Ruso: Федерации - Что нового в мире федерализма.

(6) Federaciones

Vol. 4, No. 4 / 2005

www.forumfed.org



El tsunami no logra poner fin a las disputas y la desconfianza en Sri Lanka

Mientras los más vulnerables sufren, la discordia y la misma política de siempre vuelven a tomar fuerza entre las élites de Sri Lanka.

POR ROHAN EDRISINHA

Cuando el tsunami golpeó Sri Lanka y devastó las vidas, los hogares y las propiedades de miles de personas, sin respetar barreras raciales o religiosas, muchos tuvieron la esperanza de que la tragedia tuviera alguna consecuencia

La población esperaba que el Gobierno de Sri Lanka y el grupo rebelde Tigres de Liberación de Tamil Eelam (LTTE, por sus siglas en inglés) dejaran de lado sus diferencias -al menos temporalmente- respecto a cómo dar seguimiento al frágil acuerdo de cese al fuego firmado en 2002 y cooperaran en las tareas de auxilio y rehabilitación. Mientras la isla se enfrentaba a retos nunca antes vistos a causa del desastre natural, la población guardaba la esperanza de que el sentimiento de urgencia y compromiso fuera más fuerte que la lucha por el poder entre las comunidades singalesa, tamil y musulmana de Sri Lanka.

Desafortunadamente, tras breves señales esperanzadoras, resurgió la ya casi legendaria política amarga, mezquina y de competencia personal que en los últimos seis meses ha obstaculizado una respuesta justa y eficiente a los retos del tsunami.

El tsunami causó los mayores desastres en las provincias del este y del sur de Sri Lanka. Las más afectadas fueron las comunidades de pescadores a lo largo del litoral. Probablemente la del este sea la provincia con mayor representación étnica en la isla: la proporción entre las tres principales comunidades étnicas es prácticamente perfecta. Además, forma parte de una región que los LTTE reclaman como tierra natal de la comunidad tamil. Aunque la provincia del sur es primordialmente singalesa, también es el centro de los dos partidos políticos que formaron una alianza de conveniencia para asegurar la mayoría en las elecciones parlamentarias de abril de 2004.

La base política del primer ministro actual (y aspirante a la presidencia en 2006) se encuentra en un distrito que el grupo minoritario de la coalición en el poder, el Frente de Liberación Popular (JVP) –partido nacionalista singalés– considera su base política principal. Estos factores demográficos y políticos (en lo que se refiere al este) y las sutiles rivalidades políticas (en el caso del sur) han alimentado las tensiones y acrecentado las dificultades que socavan la eficacia de la respuesta a los retos de la fase posterior al tsunami.

Rohan Edrisinha es catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colombo, Sri Lanka. Además, es fundador y director de la división jurídica del Centro para Alternativas de Políticas, un instituto independiente de políticas públicas con base en Colombo. Edrisinha es autor de la sección correspondiente a Sri Lanka del capítulo sobre la adopción del federalismo en el "Handbook of Federal Countries, 2005" del Foro, publicado por McGill-Queen's University Press.

Clientelismo y divisiones ideológicas

El contexto político más amplio también contribuyó a que la respuesta fuera un tanto confusa. El próximo año, 2006, habrá elecciones presidenciales en Sri Lanka. Hay mucho en juego, dado el poder casi autoritario de quien ostenta el cargo. El

gobierno puede emplear una gran cantidad de la ayuda en aquello que es la perdición de la política de Sri Lanka: el clientelismo. Dinero, préstamos, permisos y todo tipo de favores se reparten generosamente entre amigos y simpatizantes. Aun cualquier proyecto o programa que facilite esta práctica, el gobierno en funciones inevitablemente seguirá



Las diferencias ideológicas y políticas de la coalición en el poder ĥan salido a la superficie en la etapa

posterior al tsunami. La agrupación mayoritaria, Alianza del Pueblo, es de centro y está dispuesta a trabajar con el sector privado y con instituciones financieras internacionales. Por su parte, el grupo minoritario, el JVP, que ve en Cuba y Corea del Norte un modelo económico a seguir, ve con gran suspicacia al sector privado y tiene una aberración casi patológica por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Por lo que respecta al conflicto étnico, la Alianza del Pueblo está comprometida con las negociaciones de paz, y busca el diálogo con los LTTE. Por su parte, el JVP se ha visto renuente incluso a reconocer la existencia de un conflicto étnico y ha preferido catalogarlo como un problema de terrorismo.

Estas diferencias significativas no se manifestaban cuando ambos partidos se oponían a las políticas del Partido de Unidad Nacional (UNP, por sus siglas en inglés), partido "liberal" y pro empresarial, que ocupó el poder entre 2001 y 2004. En ese entonces era fácil estar de acuerdo en las críticas generales, muchas de las cuales estaban bien fundamentadas. Las políticas económicas del UNP marginaban a los pobres que vivían en las zonas rurales, es decir, a los campesinos pero favorecían a los ricos y a los corruptos. Además, las negociaciones del UNP con los LTTE eran excesivamente pragmáticas y débiles en cuanto a principios, compromiso con los derechos humanos y pluralidad.

Sin embargo, cuando la coalición actual ocupó el poder, las realidades económicas y políticas demandaron alternativas positivas y más específicas para los dos mayores desafíos. Se abrió la brecha entre los dos partidos y la presidenta Kumaratunga (del partido más grande y moderado, Alianza del Pueblo) luchó por mantener unida a la coalición y por comprometerla en políticas comunes.



¿Llega a los más necesitados la ayuda por el



El 26 de diciembre de 2006 el tsunami arremete en medio de un contexto de profunda división dentro del gobierno; de división entre la coalición en el poder y el principal grupo democrático de oposición; de división entre el Gobierno de Sri Lanka y los partidos políticos en el sur y los LTTE en el norte y el este (dos zonas que reclaman como tierra natal de la comunidad tamil).

Los débiles fueron los más afectados por la devastación

La respuesta inicial de la administración de Kumaratunga fue perfectamente consistente con la cultura política de centralización de Sri Lanka. Los partidos de la coalición que siempre se habían opuesto al sistema presidencial autoritario y que habían prometido abolirlo, no tuvieron reticencias para fortalecerlo aún más con la creación de una serie de instituciones bajo el control directo de la Presidenta en las que, si acaso, había pocos mecanismos que permitieran la vigilancia parlamentaria, la transparencia y la rendición de cuentas. Dos semanas después del tsunami, el gobierno anunció la formulación de un Plan de acción integral de desarrollo y reconstrucción de la infraestructura y la creación de una dependencia con el nombre, un tanto presuntuoso, de Autoridad para la Reconstrucción Nacional.

También surgió la preocupación colateral de que los más afectados por el tsunami no fueran a ser consultados o no participaran en el diseño de los programas para su propia rehabilitación y no fueran a ser compensados adecuadamente por las dificultades que tuvieran que atravesar debido a su reubicación.

Por ejemplo, el grupo más afectado, tanto en el este como en el sur, fue la comunidad de pescadores. Los planes de rehabilitación buscaban impedir que los pescadores regresaran a las playas e imponían limitaciones estrictas a la construcción de viviendas cerca de la costa. Sin embargo, no habría una prohibición similar para hoteles y casas de huéspedes que la comunidad empresarial, con gran influencia política en el país, posee y administra. Más aún, ya que las comunidades pesqueras habían vivido –para bien o para mal– durante años frente a la playa, los programas de reubicación deberían haber incluido mecanismos para enfrentar los nuevos retos de almacenamiento, transportación, seguridad de barcos, equipo y todo lo demás que conlleva la vida pesquera.

El debate sobre el federalismo

El establecimiento de un grupo de trabajo presidencial para coordinar las respuestas después del tsunami y la propuesta de la Autoridad para la Reconstrucción Nacional se contraponían totalmente con la dirección que el país debería seguir si la solución política al prolongado conflicto étnico de la isla se basara en una reforma constitucional y una política radical.

Los partidos de la coalición gobernante habían prometido abolir el impopular sistema ejecutivo presidencial centralizador. La Presidenta y su partido creen que la solución tendría que estar basada en principios federales y, de hecho, en 2000, facilitaron la redacción de nuevas propuestas constitucionales de características casi federales.

El partido opositor, el UNP, y su líder parecen reconocer que cualquier solución real al conflicto étnico tendría que ofrecer una alternativa viable a las demandas de los LTTE sobre la autodeterminación del pueblo tamil. Los liberales de las tres comunidades principales así como diversos grupos de la sociedad civil han hecho campaña desde hace veinte años, aproximadamente, a favor de una solución de tipo federal que sirva para conciliar los intereses en pugna de todos los actores involucrados en el conflicto.

Tanto la respuesta inicial como la respuesta institucional propuesta por el gobierno fueron contrarias a estas iniciativas que favorecían el federalismo como medio para resolver el conflicto.

Temor de que los LTTE busquen sacar ventaja

Otro factor que complicaba la situación era que tras el prolongado conflicto militar, los Tigres de Liberación de Tamil Eelam habían arrebatado el control de gran parte de las provincias del norte y del este al Gobierno de Sri Lanka y, de facto, ejercían el control sobre ellas. Los LTTE habían establecido sus propias instituciones en estas zonas, que incluían un servicio policial, juzgados y distintos mecanismos administrativos. Aun cuando la campaña a favor de una solución de tipo federal al conflicto continuaba, había muchos escépticos que creían que el único objetivo de los LTTE, incluso durante las negociaciones, era convertir el poder que ejercían de facto en partes del norte y el este en un control legal, de jure, sobre la totalidad de la región. En otras palabras, su objetivo permanente era establecer un Estado nacional independiente en el norte y el este de la isla.

La teoría de estos escépticos cobró fuerza a partir de octubre de 2003, cuando hubo indicios de que los LTTE trataban de distanciarse de los acuerdos alcanzados en Oslo en diciembre del año anterior durante las pláticas de paz que Noruega había facilitado. Los LTTE, que hasta Oslo habían hecho demandas respecto a lo que se conoce como los cuatro Principios Thimpu -independencia, una patria tradicional tamil, el derecho de la nación tamil a la autodeterminación y la equidad absoluta-, acordaron esclarecer algunos de los puntos ambiguos de estos principios y accedieron a explorar una solución federal con base en la autodeterminación interna de una Sri Lanka unida.

Muchos consideraron que este acuerdo marcaría un hito; sin embargo, las pláticas se suspendieron cuando la manera de implementarlo y un tratado sobre derechos humanos estaban por discutirse. Hubo otros factores que sin lugar a dudas contribuyeron a la suspensión de las negociaciones en marzo de 2003. De cualquier forma, la renuencia de los Tigres de Liberación de Tamil Eelam a refrendar la fórmula de Oslo y la ausencia de referencia alguna a ella en la serie de propuestas presentadas en octubre de 2003 sobre una autoridad interina autogobernada fortalecieron el argumento de los escépticos que creían que una parte importante de línea dura de los LTTE seguía firme en su objetivo de alcanzar un Estado nacional independiente.

Aunque la disputa sobre las visitas e itinerarios de dignatarios extranjeros, la definición de qué lugares deberían visitar y con quién deberían reunirse sea desafortunada, debe entenderse en el contexto de suspicacia y desconfianza profundas que existe entre el Gobierno de Sri Lanka y los Tigres de Liberación de Tamil Eelam. El gobierno, que no confía en el compromiso de los LTTE con una solución que contemple un país unido, temía que los LTTE explotaran una visita a las zonas afectadas por el tsunami controladas por ellos para hacerse una publicidad que fortaleciera su campaña en busca de reconocimiento y legitimidad internacionales. Por otra parte, los Tigres de Liberación de Tamil Eelam veían en la actitud del gobierno un ejemplo más de su visión centralizadora y "mayoritaria".

Como están las cosas, los retos que surgieron con el tsunami han empeorado una situación ya de por sí difícil y compleja. Sin embargo, debe continuar la campaña a favor de una solución política justa basada en el federalismo y la autodeterminación interna, la democracia, los derechos humanos y la pluralidad.

Sri Lanka no tiene otra alternativa si quiere alcanzar una paz justa y duradera. 6



India: Delhi, los estados y los concejos locales compiten por el poder

POR ASH NARAIN ROY

¿A quién se puede culpar más por haber eludido el federalismo durante la crisis del tsunami en India? ¿Al gobierno federal de Delhi o a los estados? Es difícil responder pues cada quien señaló al otro.

Jayalalitha Jayaram, jefa de gobierno del estado de Tamil Nadu, acusó al ministro de Finanzas federal de intentar "pasar absolutamente por encima de los estados al asumir las tareas de rehabilitación" en las zonas indias afectadas por el tsunami. Por otro lado, cerca de 100 presidentes de los gobiernos locales más pequeños *–panchayats–* de 23 distritos golpeados por el tsunami habían suplicado a los gobiernos estatales que se involucraran y participaran en las medidas de rehabilitación que ya estaban en operación. Sus preocupaciones principales eran los programas de recapacitación laboral y los préstamos a la pequeña empresa.

Los presidentes de los *panchayats* presentaron sus demandas en una conferencia organizada por el Instituto de Ciencias Sociales con base en Delhi. Los presidentes de los *panchayats* en las zonas indias muy afectadas por el tsunami –Tamil Nadu, Kerala, Andhra Pradesh y las islas Andaman y Nicobarasistieron a la conferencia celebrada en Chennai el 29 de enero.

La profesión de oponerse a Delhi

Algunos líderes de los partidos regionales en India han hecho una profesión de su retórica en contra de Delhi. (Tamil Nadu cuenta con un buen número de ellos). Sin embargo, cuando se trata de transferir el poder más abajo, a los *panchayats*, ese fervor desaparece. Los líderes provinciales y los organismos políticos que luchan por una suficiente autonomía para la expresión propia dentro del sistema federal pueden cambiar rápidamente de táctica. Su lema bien podría ser "haz lo que predico; no lo que hago".

Que la tragedia del tsunami agravara este antagonismo que "se prende y se apaga" entre el gobierno federal y las entidades subnacionales hace que la ironía sea más aguda.

El 29 de enero, el ministro de Finanzas Chidambaram hizo una declaración a la prensa sobre el paquete de restauración que la jefa de gobierno de Tamil Nadu (Jayalalitha) había criticado porque socavaba la autoridad de los gobiernos estatales. Ese mismo día los presidentes de los *panchayat* se reunían en Chennai y llamaban la atención a las dependencias nacionales y a los gobiernos estatales por mantener al margen a los representantes de los gobiernos locales. Esta iniciativa contó, además, con el apoyo de otro ministro federal, Mani Shankar Aiyar, quien estuvo presente durante toda la reunión.

Jayalalitha, de Tamil Nadu, se sintió más segura. Escribió una carta al Primer Ministro con la solicitud de su inmediata intervención para cambiar las normas de implementación del "Paquete Rajiv Gandhi para la rehabilitación de las zonas

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



Los miembros de un panchayat local en India: ¿Debería ir la ayuda federal directamente al nivel local?

afectadas por el tsunami." Por lo que respecta al ministro de Finanzas federal, los programas de recapacitación laboral y los préstamos a la pequeña empresa, que formaban parte de las medidas de rehabilitación, serían implementados exclusivamente por los bancos del sector público. Jayalalitha respondió furiosa: "los gobiernos estatales fueron quienes llevaron a cabo la búsqueda, el rescate, la evaluación, la cremación o los entierros de los muertos y la organización de los campos de auxilio en la primera fase, sin sentarse a esperar la ayuda financiera del gobierno federal".

El principal partido de oposición al Partido del Congreso, el Partido de Bhartiya Janta (BJP, por sus siglas en inglés) sintió que aquél se estaba beneficiando políticamente. También demandó que se retirara de manera inmediata el nombre de Rajiv Gandhi del paquete de ayuda por los daños del tsunami. Acusó al gobierno federal de trabajar "en contra del espíritu de la Constitución y en contra del sistema federal". Finalmente, el gobierno de Tamil Nadu se salió con la suya y el ministro de Finanzas federal anunció que la ayuda financiera también sería implementada a través de los gobiernos estatales interesados.

El gobierno federal a la defensiva

India ha mostrado al mundo un modelo prometedor de gobierno descentralizado, y sus experiencias de descentralización democrática han sido dignas de aplauso en el mundo entero.

Sin embargo, la ironía de las políticas electorales es que la propia profesa facultativa de instituciones gubernamentales a nivel local ha empezado a calentar y a enturbiar la relación entre el gobierno federal y los estados. La administración local de los concejos municipales o *panchayats* es una responsabilidad estatal, aunque fue una ley federal promulgada en 1992 la que estableció que los *panchayats* fueran "instituciones de autogobierno" y el tercer orden de gobierno en el sistema federal de la India. El gobierno federal tiene motivos para no estar contento con un progreso tardío en la descentralización democrática en algunos estados, y los estados, por su parte, tienen razones válidas para temer transgresiones del sistema federal.

Durante la conferencia de jefes de gobierno estatales sobre desarrollo rural a través de los *panchayats*, celebrada en junio



Vol. 4, No. 4 / 2005



de 2004, el primer ministro Manmohan Singh anunció una propuesta para luchar en contra de la pobreza rural con el financiamiento en bloque del gobierno federal a los distritos. Sin embargo, muchos gobiernos estatales –Tamil Nadu, Bihar y Bengala Occidental, entre otros– se opusieron vehementemente a la idea de un financiamiento directo de Delhi a los *panchayats*.

En este caso, el gobierno de Tamil Nadu asumió el liderazgo una vez más y previno al gobierno federal de no despojar a los estados de sus competencias federales constitucionales. Mientras que Bengala Occidental declaró que la propuesta era "inaceptable", Andhra Pradesh trató de conseguir "una asignación considerable de fondos a discreción del gobierno estatal para ser utilizados según las necesidades específicas de una zona". Por lo tanto, el gobierno federal se vio obligado a dar marcha atrás y garantizó a los estados que no emprendería ninguna acción que violentara los acuerdos existentes.

Actualmente, India transita por una fase que podría ser llamada "federalismo competitivo". Con la llegada al poder de la Alianza Progresiva Unida, que encabeza el Partido del Congreso, este enfoque competitivo parece haberse convertido en el nuevo pasatiempo de legisladores y líderes provinciales. De repente, India parece ser la tierra del "millón de amotinamientos".

En julio de 2004, la asamblea del estado de Panjab hizo a un lado, por unanimidad, los acuerdos para compartir el agua con los estados vecinos de Haryana y Rajastán, y prometió retener sus recursos acuíferos para uso exclusivo de sus residentes. Esto puso en una situación difícil al Partido del Congreso en Delhi pues el jefe de gobierno del estado de Panjab, Amarinder Singh, desafió a los líderes de su propio partido, incluso a Sonia Gandhi y al primer ministro Manmohan Singh, y se negó a retirar esta controvertida resolución. La controvertida decisión del gobierno de Panjab de anular todos los acuerdos interestatales para compartir los ríos puso en peligro el carácter federal de India. El gobierno de Manmohan Singh no tuvo más opción que turnar el asunto a la Suprema Corte.

Parecería que el estado de Uttar Pradesh estuviera siguiendo al de Panjab. La asamblea de Uttar Pradesh aprobó una resolución para reincorporar al estado dos antiguos distritos, Udhan Singh Nagar y Hardwar, que actualmente pertenecen al estado de Uttaranchal. Hace siete años, cuando Uttaranchal se separaba de Uttar Pradesh, el gobierno de este último estado presentó todo tipo de argumentos –de naturaleza topográfica, étnica y de historia regional– para evitar que estas zonas formaran parte del nuevo estado. Al reclamar estos distritos nuevamente, el gobierno de ese estado ha suscitado un problema de consecuencias de largo alcance.

Delhi ya no puede despedir a los gobiernos locales

El año pasado, en el momento más álgido de la agitación en contra de Delhi en Manipur, en el nordeste de India, el gobierno estatal amenazó con aprobar una resolución para cambiar su estatus de "zona de disturbios". De esta forma, la Ley de las Fuerzas Armadas (Fuerzas Especiales) sería inoperante. Lo que hicieron los gobiernos de Panjab y de Manipur apaciguó a sus habitantes, pero sus métodos han establecido un precedente cuestionable. Hace algunos años, el gobierno federal habría removido al gobierno estatal rebelde. En esta ocasión, lo convenció para que no precipitara una crisis constitucional. Esto, en sí mismo, es un cambio significativo.

El hecho de que en 1996 llegara al poder el Frente Unido –una coalición de gobierno que no estaba integrada ni por el BJP ni por el Partido del Congreso, sino por un partido que contaba con el apoyo del Partido del Congreso– marcó el inicio de lo

que el Programa del Mínimo Común de esa coalición llamó "un modelo alternativo de gobierno basado en el federalismo, la descentralización, la rendición de cuentas, la igualdad y la justicia social..." Hizo el compromiso más directo para fortalecer el federalismo: "prometemos representar la voluntad del pueblo indio para fortalecer el poder del federalismo político que, en el contexto de la India, significa un gobierno nacional fuerte, estados fuertes y órganos locales viables."

A partir de 1996, el federalismo se ha reafirmado a través del fortalecimiento, cada vez mayor, de los partidos regionales y más pequeños, así como de su influencia en los gobiernos federales subsecuentes.

La percepción que tiene el Partido del Congreso del federalismo, del papel de los partidos regionales y de las coaliciones ha sufrido una metamorfosis. El Partido del Congreso en algún momento desestimó a los partidos regionales y los calificó de chauvinistas y de fuerzas desintegradoras. Las demandas de autonomía del Partido Dravida Munnetra Kazhagam (DMK), en Tamil Nadu, y del Partido Shiromani Akali, en el estado de Panjab, fueron enérgicamente condenadas de secesionistas por el Partido del Congreso.

El Partido del Congreso fue quien evocó al fantasma de los estados fuertes y el causante de un gobierno nacional débil, y viceversa. En palabras del científico político Rajini Kothari: "este fantasma está basado en una teoría sobre la naturaleza de las relaciones de poder no sólo absurda, sino absolutamente fraudulenta por su negativa a enfrentar el problema central de cualquier sistema democrático: la distribución del poder."

Triunfos de las fuerzas regionales

La manera en que el Partido del Congreso ve ahora las coaliciones y el federalismo es totalmente nueva. Actualmente, el partido regionalista DMK está representado ampliamente en el gabinete del primer ministro Manmohan Singh. El Partido del Congreso ha tenido que aprender su lección a fuerza de sinsabores. Un análisis de la distribución del voto por partido en las elecciones generales del 2004 muestra que los partidos regionales están creciendo a expensas de los partidos nacionales.

El número de votos, tanto del BJP como del Partido del Congreso, ha bajado de 23.7 y 28.3 por ciento en las elecciones de la Lok Sabha en 1999 a 22.2 y 26.7 por ciento en 2004, respectivamente. Los votos que han recibido estos dos partidos juntos disminuyó del 52 por ciento en 1999 y el 51.4 por ciento en 1998 a menos del 49 por ciento. Las castas menos favorecidas, las intermedias, los campesinos... y los partidos regionales se han convertido en los nuevos actores políticos.

En cierta medida, India ya alcanzó una fase de gobierno de varios niveles en la que Delhi, los estados y los *panchayats* gozan de autonomía y tienen responsabilidades particulares. Ya echó abajo la idea de que tener estados fuertes implica necesariamente un gobierno federal débil; por el contrario, ayudaría a corregir el desequilibrio regional y la erosión de los poderes estatales que han privado a lo largo del tiempo.

La liberalización económica se ha caracterizado por la disminución en la inversión pública, el debilitamiento progresivo de la Comisión de Planeación y la transformación de los estados en actores fundamentales del crecimiento económico. Esto ha cambiado el sistema federal. Sin lugar a dudas, Delhi sigue siendo poderosa pero es percibida más como un regulador y no como un interventor.



ARTÍCULO DE LA PORTADA

La propuesta vasca de "libre asociación" pone en juego el federalismo español

Puede ser pintoresco y próspero, pero el País Vasco definitivamente está intranquilo.

POR VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

Tres años después de la muerte de Franco, España adoptó la Constitución de 1978, que en los últimos 26 años ha recibido un amplio apoyo de los ciudadanos españoles, incluyendo a los vascos. Ahora, cuando el modelo español de federalismo "asimétrico" empezaba a ganarse el respeto internacional y a ser reconocido como un modelo exitoso, surge un nuevo reto: el Plan Ibarretxe; un documento que pone en la cuerda floja el futuro del federalismo español.

El Plan, que recibe el nombre del jefe de gobierno o Lehendakari del País Vasco, Juan José Ibarretxe Markuartu, es una propuesta para aumentar la autoridad política vasca y convertirse en un "estado libremente asociado" a España. En términos formales, el plan ha sido presentado como una reforma al Estatuto de Autonomía del País Vasco. En la práctica, su implementación conllevaría una reforma constitucional de gran envergadura.

Según el modelo español de gobierno, cada territorio tiene el derecho de asumir una serie importante de poderes con base en un proceso de negociación constitucionalmente estipulado. Es así que la idea del federalismo asimétrico queda bien arraigada en la Constitución española de 1978.

¿Por qué, entonces, causa tanto alboroto y agitación política el Plan Ibarretxe?

Hay quienes -conservadores en su mayoría- afirman que dará lugar a la "destrucción de la unidad española". El problema, sin embargo, no está tanto en el contenido del

La Constitución española fue aprobada por el 88 por ciento de quienes votaron en un referendo celebrado en diciembre de 1978.

Plan como en el contexto en el que surge y en el proceso que el gobierno vasco ha seguido para alcanzar sus objetivos.

Violeta Ruiz Almendral es profesora de derecho tributario y financiero de la Universidad Carlos III de Madrid y autora de varias obras sobre el federalismo fiscal español. Ha colaborado con la revista Federaciones con "Taxes, transfers and spending in Spain: the regions and the centre seek the right balance" en febrero de 2002; y con "More power for Spain's municipalities?" en noviembre de 2002.



El País Vasco es sólo una de las 17 Comunidades Autónomas que conforman España.

A la memoria de Guernica

Las demandas de mayor autonomía para el país vasco no son nuevas. Desde hace dos siglos esta región mantiene una relación relativamente tensa con el gobierno español.

Al igual que otras regiones de España -Cataluña, Andalucía y Galicia- el País Vasco esperaba que su "situación" se resolviera y que, bajo el nuevo régimen democrático inaugurado en 1978, se le concediera la autonomía. Los constituyentes estuvieron a la altura del reto y ofrecieron el mecanismo legal para que algunas regiones obtuvieran niveles mucho más amplios de autonomía. En el caso del País Vasco, fue la aprobación de su Estatuto de Autonomía, en 1979, conocido comúnmente como el Estatuto de Gernika por la famosa ciudad vasca de Guernica, bombardeada por el *Luftwaffe* en apoyo a Franco e inmortalizada por la famosa pintura de Picasso.

Desde entonces el Partido Nacionalista Vasco (PNV) gobierna la región y nunca ha dejado realmente de demandar un nivel mayor de autoridad para el País Vasco aun en el contexto del "consenso constitucional" original.

Únicamente habían transcurrido 17 meses desde el inicio de las discusiones constitucionales (agosto de 1977) cuando la Constitución fue aprobada en un referendo con el 88 por ciento



de quienes acudieron a las urnas en diciembre de 1978. Actualmente, este consenso es cuestionado -hay quienes afirman que ha desaparecido completamente- y los miembros del PNV y un partido aliado decidieron proclamar unilateralmente una autonomía mayor. No queda claro si esto se debe a las políticas centralistas de los ocho años en el poder del ex Presidente del Gobierno español, José María Aznar, o si más bien es la forma en que el PNV capitaliza el apoyo nacionalista vasco para mantenerse en el gobierno del País Vasco.

El lado oscuro

Un tema que pocos en España quieren tratar es que existe otro lado -un lado oscuro- en el contexto del Plan Ibarretxe que ha estado envenenando el proceso en su conjunto. Se trata del terrorismo. ETA, un grupo terrorista vasco formado en la década de los sesenta para combatir a la dictadura franquista aumentó significativamente sus actividades en el momento justo en que la democracia se hizo realidad. Desde entonces ha asesinado a más de 900 personas, herido a más de 5,000 y mantenido a muchos grupos distintos de la sociedad bajo amenaza de muerte.

Actualmente, ningún político vasco no nacionalista en el País Vasco, independientemente de que sea vasco o español, puede salir de su casa sin un guardaespaldas. Lo mismo se aplica a muchos otros, vascos o españoles: miembros de los medios de comunicación, del sistema judicial, catedráticos y a una enorme lista de personas de origen vasco que no apoyan la independencia o bien

Los nacionalistas vascos aseguran que el Plan Ibarretxe pondrá fin al terrorismo y a sus consecuencias.

tienen puntos de vista distintos que no coinciden completamente con los de ETA. Cabe mencionar que los seguidores políticos y electores de ETA sólo representan el 10 por ciento del electorado vasco.

La amenaza también afecta a una serie de personas no definidas políticamente que se niegan a pagar un impuesto conocido como "impuesto revolucionario" recaudado por los grupos terroristas a través de una eficiente y bien consolidada red de cartas de amenaza e información compartida. Toda la información oficial confirma esta situación, así como la existencia de una especie de diáspora vasca. Más de 300,000 vascos han abandonado el país en los últimos años. Ésta es una cifra alta si consideramos que hoy en día la población total de la región es de poco más de 2.1 millones de personas. Sin embargo, el País Vasco no sólo es hermoso y, excepción hecha de lo aquí planteado, una región tranquila, así como una de las más ricas en España. Tiene uno de los índices más bajos de desempleo, alrededor del 7 por ciento; el ingreso del PIB per cápita es de 24,934€ -un poco menor que el de Madrid (27,153€), más alto que el promedio español (20,020€) y el de la UE (21,172€). Además, la región tiene una tasa de crecimiento anual de 2.9 por ciento. En otras palabras, no es la situación económica la que obliga a los vascos a irse, sino una fuerte división social.



En el País Vasco, el sentido de identidad nacional se mantiene fuerte.

El Partido Nacionalista Vasco ha reconocido y expresado claramente su preocupación por esta situación y sus miembros aseguran que el Plan Ibarretxe pondrá fin al terrorismo y a sus consecuencias.

Pero, independientemente de qué tan buenas sean las intenciones de los nacionalistas vascos, toda la evidencia señala lo contrario.

ETA sigue viva y activa. El 9 de febrero, una bomba explotó en el principal centro de convenciones de Madrid e hirió a 40 personas. Su inactividad aparente en los meses más recientes puede guardar mayor relación con el deseo de no provocar el enojo de los españoles, indignados con los terribles atentados terroristas del año pasado en Madrid, que con un verdadero cambio de táctica. Ésta fue la opinión que sostuvieron la mayoría de los expertos reunidos en la cumbre sobre terrorismo del Club de Madrid, celebrada a un año de la

El contenido del Plan

El Plan Ibarretxe busca aumentar la autoridad política de la región casi al punto de otorgarle la condición de país dentro de

El texto del Plan Ibarretxe hace un llamado al reconocimiento de la nacionalidad vasca y pone un énfasis especial en que se fomente el uso de la lengua vasca, que actualmente conocen y hablan menos del 20 por ciento de los ciudadanos de la región. En este mismo tono, la propuesta abre la posibilidad de la secesión, a través de un referendo. Además, se crearía una Suprema Corte para el País Vasco y se daría al gobierno vasco competencia exclusiva sobre una serie de asuntos que actualmente comparte con el gobierno español, como la educación, la inmigración y el sistema electoral general. El Plan también contempla el derecho de sostener relaciones diplomáticas directas con la Unión Europea y tener representación en ella. Esta demanda seguramente requeriría hacer enmiendas a la Constitución Europea.

La controversia sobre estas reformas -y uno de los motivos por el cual han sido rechazadas en el Parlamento español-, es que requieren de una reforma constitucional profunda que implicaría un referendo en todo el territorio nacional, no sólo en la región vasca.

Sin embargo, el Plan también ha recibido críticas por lo que *no* busca reformar; concretamente, el sistema tributario del País



Las raíces políticas se remontan varios siglos atrás: el pueblo vasco de Getaria, en la costa atlántica.

Vasco, que prácticamente no ha sido modificado desde su aprobación en 1981. Muchos expertos aseguran que el sistema conduce a un sobre financiamiento de la región.

Primero el rechazo, después las elecciones vascas

El Plan fue aprobado por el Parlamento vasco con una mayoría absoluta el 30 de diciembre de 2004. Sin embargo, la parte oscura de esa mayoría radica en el hecho de que el Partido Nacionalista Vasco sólo requirió del voto de Herri Batasuna -partido político declarado ilegal a causa de ser el brazo político del terrorismopara aprobarlo. Los miembros del Herri Batasuna votaron a favor del Plan porque el Parlamento vasco se había rehusado a expulsarlos tras la interdicción.

Acto seguido, el Plan se discutió a fondo en el Parlamento español el 1º de febrero. Fue rechazado por una abrumadora mayoría: 29 votos a favor y 313 en contra, con base en que se trataba, sin lugar a dudas, de una reforma constitucional.

Después de este rechazo, hubo una campaña sucia y reñida para las elecciones del País Vasco del 17 de abril de 2005. Ya que Herri Batasuna no podía participar en el proceso electoral, otro grupo político, Aukera Guztiak (que significa "todas las opciones") fue formado con prácticamente los mismos actores. El Tribunal Constitucional, en su momento, también prohibió su participación, aunque ofreció levantar la prohibición

siempre y cuando el partido rechazara el terrorismo. El grupo se rehusó a hacerlo. De cualquier forma, el Partido Nacionalista Vasco ganó las elecciones pero no alcanzó la mayoría absoluta. Sin embargo, forjó una mayoría suficiente con el Partido Comunista de las Tierras Vascas. Como resultado, el Plan Ibarretxe sigue en marcha.

El aumento de la retórica es cada vez mayor: Ibarretxe acusa al Presidente del Gobierno español, Zapatero, de ser "tan" autoritario como su antecesor, Aznar, quien estuvo en el poder de 1996 a 2004.

Por su parte, los conservadores afirman que Zapatero es demasiado joven y suave y que no tiene lo que se necesita para conducir el debate y poner fin al Plan. El hecho es que, a diferencia de la administración anterior, cuya posición era altamente centralizada y no exactamente "promotora del diálogo", los socialistas han demostrado una predisposición diferente. Han permitido la discusión del Plan Ibarretxe en el Parlamento español, donde el Lehendakari vasco tuvo la oportunidad de explicar y discutir el Plan detalladamente.

¿Y ahora qué?

Con la coalición del Partido Nacionalista Vasco al frente del Parlamento vasco, la joven democracia española se enfrenta quizás a su mayor reto desde su nacimiento en 1978: cómo resolver un asunto regional. Ibarretxe ya anunció que la intención de su gobierno es continuar con el Plan pues, afirma, son únicamente los vascos los que tienen derecho a decidir su futuro. El Partido Nacionalista Vasco rechazó categóricamente la idea de un referendo en el resto del país.

Los periódicos españoles están repletos de editoriales actualmente. Sin embargo, la realidad es que nadie parece tener idea de qué sucedería si el PNV sigue adelante con el Plan. La

> Constitución española incluye una disposición que faculta al gobierno español para "suspender" la autonomía política de una Comunidad cuando ésta pone en riesgo los "intereses generales". Legalmente, existe esa opción. Políticamente, firmaría la sentencia de muerte del consenso sobre la descentralización española.

Una solución posible sería una especie de "reto invertido" por parte del Gobierno español: en lugar de descartar la aprobación del Plan con el argumento de que es inconstitucional, el Gobierno español podría aprobar una legislación especial en la que estableciera sus propios términos. Eso sería algo similar a la *Ley* de Claridad canadiense de 2000 que buscaba establecer las bases para que el gobierno canadiense negociara con una provincia

después de un referendo de secesión. La ley canadiense requiere de una "cuestión clara" y una "mayoría clara" sin mayor definición de estos términos, por lo que permite al Parlamento Federal definirlos en caso necesario.

Es posible que este enfoque no sea apropiado para la "situación vasca", que tiene raíces políticas que se remontan siglos atrás y que ha sido alimentada por largas historias de represión. Una solución de corte político parece ser la mejor opción. Desafortunadamente, la coyuntura actual, dominada por el tema del terrorismo, no parece ofrecer la tranquilidad necesaria para llevar a cabo una reforma constitucional sustancial. 6

El Plan Ibarretxe busca aumentar la autoridad política de la región casi al punto de otorgarle la condición de país dentro de un país.

Videos y DVDs del Foro de Federaciones disponibles en... magiclantern

Solicite estos títulos en línea en: www.magiclantern.ca

The Challenge of Diversity: The Federal Experience



Los DVDs contienen pistas en inglés y en francés

THE CHALLENGE OF DIVERSITY describe cómo cinco países se ocupan de su diversidad étnica y lingüística a través de sus sistemas federales: India, Suiza, Bélgica, España y Canadá.

Existen diferencias importantes entre estos países, y este programa describe una variedad de respuestas federales o cuasi-federales a la necesidad de dar lugar a dos o más grupos culturales de diferentes etnias, religiones y lenguas en un solo país.

2004 40 min. Grado: 10 – Adulto Precio VHS o DVD: Derechos por Presentación en Público \$79 Uso Doméstico \$29.99

Speaking of Federalism



SPEAKING OF FEDERALISM es una exploración de las ideas, en palabras de los asistentes a la Conferencia Internacional sobre Federalismo celebrada en 2002 en St. Gallen, Suiza. Es una recopilación de las ideas que tienen sobre el federalismo las personas que lo practican en más de una docena de países.

2003 21 min. Grado: 11 – General Precio de VHS o DVD: Derechos por Presentación en Público \$79 Uso Doméstico \$24.99

Definiciones de Derechos

Uso Doméstico

Los programas comprados con licencia de Uso Doméstico (UD) deben usarse en el hogar y en privado.

Derechos por Presentación en Público

Los Derechos por Presentación en Público (DPP) permiten al comprador exhibir el programa, sin costo alguno, a grupos de espectadores. Tampoco se puede difundir o reproducir.

Pedidos

En línea: www.magiclantern.ca Email: orders@magiclantern.ca Fax gratuito: 1-866-852-2755



Magic Lantern Group

1075 North Service Rd. W, Suite 27 Oakville, Ontario, L6M 2G2 1-800-263-1717

Los precios están expresados en dólares canadienses y no incluyen gastos de envío.



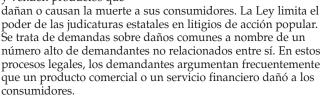
Las leyes estadounidenses restringen las posibilidades para que los ciudadanos lleven a los tribunales a las grandes corporaciones

...y los Republicanos dan muestras de flexibilidad en su entrega a los derechos estatales.

POR RICHARD A. BRISBIN, JR.

¿**Pondrá** fin la nueva legislación de Washington que rige las demandas legales de acción popular (también conocidas como de acción de clase o grupo) a las enormes indemnizaciones de las grandes compañías de tabaco y de las principales empresas contaminadoras?

Ésa es la acusación de los principales críticos de la Ley de Equidad de Litigios de Acción Popular de 2005 aprobada por el Congreso de los Estados Unidos a instancias del presidente George W. Bush. Quienes apoyan la Ley afirman que sólo significará el final de las frívolas demandas legales presentadas por abogados que se quedan con un porcentaje de cualquier indemnización que reciben sus clientes. Los opositores dicen que restringirá severamente las acciones contra las industrias que contaminan y venden productos que



Lo más importante de los litigios de acción popular es que cada persona identificada en la demanda legal que haya sufrido a causa de un producto o servicio en la forma definida en la propia demanda -no sólo quienes la hayan presentadotiene derecho a una parte de la compensación. En algunos casos en que una gran parte de la población fue afectada, la industria estuvo obligada a pagar enormes indemnizaciones.

La nueva ley de "equidad" recibió un fuerte apoyo de las asociaciones empresariales y de las corporaciones, y su aprobación refleja la manera en que la administración del presidente Bush está rediseñando el sistema estadounidense de federalismo judicial. Los límites establecidos en la Constitución entre el sistema federal y los estatales han cambiado para beneficio de los intereses del sector privado.

Richard A. Brisbin, Jr. es catedrático asociado de Ciencias Políticas y Académico Distinguido Benedum de la Universidad de Virginia Occidental. Es autor de A Strike Like No Other Strike: Law and Resistance During the Pittston Coal Strike of 1989-1990 (2002), y de Justice Antonin Scalia and the Conservative Revival (1997), entre otros libros.



Litigios de acción popular como política social

En 1938 la Suprema Corte de los Estados Unidos adoptó el Reglamento Federal de Procedimientos Civiles que permitió a los demandantes que hubieran sufrido daños por el mismo acontecimiento presentar una demanda conjunta.

En las décadas de los cincuenta y los sesenta, los afroamericanos se beneficiaron de estas disposiciones de acción popular en los litigios por derechos civiles para recusar políticas gubernamentales discriminatorias.

En 1966 la Suprema Corte revisó el Reglamento. La revisión permitió que en los juicios federales el gobierno reconociera los derechos constitucionales de las minorías raciales y religiosas, de los discapacitados mentales y de los beneficiarios de servicios gubernamentales.

Rápidamente, los abogados empezaron a presentar demandas de acción popular a nivel estatal aduciendo una amplia gama de daños comunes causados por prácticas financieras empresariales; productos manufacturados, como asbestos, tabaco, armas de fuego, fármacos y automóviles, así como por la degradación ambiental a consecuencia de que las corporaciones desecharan contaminantes en aguas y tierras. Los litigios de acción popular se convirtieron en una institución en los Estados Únidos, una institución que regulaba la industria e impulsaba la creación de una política social.

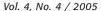
Los casos se turnan a la corte federal

La Ley de Equidad de Litigios de Acción Popular representa un "mar de cambios" en la ley estadounidense. Da una nueva forma al federalismo judicial estadounidense, a los litigios privados de acción popular y al poder corporativo.

La Ley modifica el derecho de los demandantes en litigios de acción penal a elegir el lugar en el que se conocerá su causa. A esto se le llamó "diversidad de jurisdicción" en el sistema legal. Cuando se redactó la Constitución de los Estados Unidos, en 1787, los constituyentes evitaron la controversia política estableciendo un sistema dual de tribunales.

A los sistemas de cortes existentes en los estados se les atribuyó competencia sobre los delitos cometidos dentro de sus fronteras y sobre la mayoría de las disputas, mientras que las cortes federales adquirieron competencia sobre los delitos y conflictos civiles de los que el gobierno federal formara parte, o que tuvieran lugar en tierras federales, o que traspasaran las fronteras estatales o internacionales.

Hace dos siglos, al aprobar la Ley del Sistema Judicial Federal de 1789, el Congreso permitió a las cortes federales -y también a las estatales- conocer "controversias entre ciudadanos de diferentes estados", a lo que se ha llamado casos de diversidad de ciudadanía. El objetivo era evitar la "comida hecha en casa", o el prejuicio de las cortes estatales en contra de las partes ajenas al estado. Más aún, la Suprema Corte determinó que los demandados en casos de diversidad podrían promover



sus casos de una corte estatal a una federal simplemente comprobando que la disputa correspondía a una ley federal constitucional o estatutaria, o que había existido "mala fe" o discriminación en su contra en los tribunales estatales.

La Ley de Equidad de Litigios de Acción Popular incrementa significativamente el papel de las cortes federales en la decisión sobre casos que involucran a ciudadanos de distintos estados. Salvo algunas excepciones, obliga a las cortes federales a considerar cualquier acción popular si más de una tercera parte de los miembros demandantes son de más de un estado. Esta situación es probable en la mayoría de los casos relativos a daños causados por productos manufacturados.

Además, la Ley facilita que los demandados corporativos en litigios de acción popular soliciten que sus casos sean turnados a los tribunales federales. Los demandados no necesitan demostrar mala fe judicial, sólo una mínima diversidad de ciudadanía entre los miembros del grupo demandante y que el grupo tenga un mínimo de cien miembros y un total de 5 millones de dólares en litigo. Este cambio hace posible que las compañías eviten ser juzgadas por miembros de jurados estatales conformados por personas seleccionadas al azar en comunidades con una gran población pobre, de minorías o políticamente liberales que pudieran estar inclinadas a no apoyar intereses corporativos.

Estos cambios refuerzan la autoridad de los jueces federales para conocer conflictos y establecer políticas cuando las partes afectadas menos favorecidas, y quienes reclaman sus derechos, presentan sus demandas en contra de gobiernos estatales y locales o de corporaciones.

Como si lo anterior no fuera suficiente, la Ley cambia las reglas para demandas con partes múltiples. Establece una nueva forma de "acción masiva" en la práctica legal estadounidense. Cien o más demandantes ya no califican como un grupo para un caso de acción popular si están argumentando las mismas cuestiones de hecho y derecho. Su litigio ahora será considerado como un caso de acción masiva. La Lev indica que en un litigio de acción masiva, cualquier acusado individual al que se le demande por 75 mil dólares estadounidenses o más, debe presentar su caso ante una corte federal, mientras que aquéllos que no rebasen esa cifra podrán litigar en una corte estatal. Los demandados pueden utilizar esta norma para "dividir y vencer" a quienes los demandan en este tipo de casos. Aquellos casos en que los demandantes sufren pérdidas mínimas, como un pequeño cobro excesivo por un producto, suelen ser demasiado costosos como para litigar. Además de reforzar nuevamente la autoridad de los tribunales federales, esta disposición podría reducir los gastos legales de las corporaciones.

La Ley también modifica la manera en que se paga a los abogados de los demandantes. Los abogados de casos de acción popular suelen ser pagados a través de una "tarifa de contingencia". Sin embargo, la Ley ha cambiado la manera en que se calcula esta tarifa. Al abogado se le paga un porcentaje—generalmente entre veinte y cuarenta por ciento— de la indemnización monetaria de los casos que ganan. Si pierden, no cobran.

La Ley también abre la posibilidad de cambiar las compensaciones por daños. Además de la indemnización por daños, los jueces y miembros del jurado de las cortes estatales estadounidenses pueden conceder a la parte perjudicada "daños punitivos", penalidad en contra del demandado que supuestamente le enseñará a éste —y a otros— a no involucrarse en el futuro en actividades perjudiciales.

Los daños punitivos, que las leyes estatales rara vez limitan, son una concesión discrecional que puede llegar a los cientos de millones de dólares. Son un incentivo económico para promover los litigios de acción popular cuando se trate de un producto al consumidor de costo relativamente pequeño, como un dispositivo anticonceptivo o la grabación de un disco compacto. Sin embargo, para los casos presentados ante los tribunales federales, existen leyes que limitan la concesión de daños punitivos y la Suprema Corte establece lineamientos para controlarlos.

Por lo tanto, la jurisdicción federal en litigios de acción popular puede permitir, en ciertas ocasiones, que los demandados corporativos eviten amplias y costosas concesiones de daños punitivos.

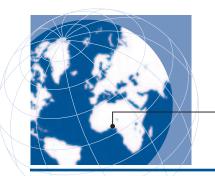
Las diferencias políticas

Detrás de los cambios legales que conlleva la Ley, se esconde una amarga división política. El empresariado estadounidense, especialmente a través de un grupo de interés –la Cámara Estadounidense de Comercio – considera que el litigio de acción popular y las decisiones de los jueces a favor de los consumidores son contrarios a los intereses comerciales. En estas decisiones, la iniciativa privada ve aumentos en los costos de seguros, gastos en administración del riesgo y tarifas legales, así como restricciones en la explotación de los recursos naturales. Afirma que estos costos disminuyen la competitividad de las compañías estadounidenses en una economía global y que cuestan empleos a los ciudadanos estadounidenses.

La iniciativa privada ha buscado proteger sus intereses a través de contribuciones a los candidatos, particularmente del Partido Republicano, y del cabildeo para restringir los litigios de acción popular y revisar otras normas legales que aumentan el costo de los seguros. Las minorías, los consumidores, los ambientalistas y sus abogados han intentado contrarrestar la influencia de la iniciativa privada por medio de contribuciones y alianzas políticas con legisladores federales y estatales del Partido Demócrata. El hecho de que la *Ley de Equidad de Litigios de Acción Popular* de 2005 haya sido aprobada es una victoria de los intereses empresariales en este conflicto.

Irónicamente, la Ley es una transferencia de obligaciones y de poder hacia el poder judicial federal apoyada por el Partido Republicano que, desde la década de los treinta, ha sido defensor de los estados y del gobierno descentralizado. Se ha opuesto a un papel más importante del gobierno federal y ha buscado que la iniciativa privada estadounidense goce de mayores libertades respecto de las regulaciones federales. Sus voceros (como Tom DeLay, líder de la mayoría en la Cámara de Representantes) suelen clamar en contra de un poder judicial federal "activista". De cualquier forma, la *Ley de Equidad de Litigios de Acción Popular* permite a las empresas federalizar el proceso y crear nuevas actividades para la judicatura federal que el ministro presidente William Rehnquist, un republicano conservador, considera que ya ha entrado en una "crisis de financiamiento".

La lección de la Ley es que el federalismo, lejos de ser un principio inmutable de la gobernanza constitucional estadounidense, es un símbolo utilizado con frecuencia para justificar ciertos objetivos políticos partidistas. Sin embargo, las amenazas contra el federalismo y la centralización del poder en el gobierno federal, como las que continuamente preocupan a la iniciativa privada de los Estados Unidos y a los republicanos, a veces simplemente desaparecen. Suelen desaparecer cuando dificultan la capacidad de las empresas de ganar dinero. Eso es lo que ha sucedido con la ampliación de competencias del poder judicial federal y la resultante reducción de las responsabilidades judiciales estatales que esta Ley conlleva.



Nigeria: ¿Puede un grupo de élite cuidadosamente seleccionado reformar el sistema federal?

Una nueva "Conferencia para la Reforma" hecha a la medida del trabajo que debe desempeñar.

POR KINGSLEY KUBEYINJE

Casi desde el momento mismo en que se restauró la democracia en Nigeria en 1999, han surgido muchas quejas, provenientes sobre todo del sur, de que el país no es "realmente" federal. Se argumenta que el gobierno central es demasiado fuerte y controla los gobiernos locales y estatales.

El presidente Olusegun Obasanjo ha respondido a estas críticas con la convocatoria a una "Conferencia de Reforma Política Nacional". El Presidente y los 36 gobernadores estatales seleccionaron cuidadosamente a 410 delegados sobresalientes que harán un análisis exhaustivo del sistema político de Nigeria durante un periodo de tres meses. Al final de las deliberaciones, los delegados deben presentar sus recomendaciones, que podrían cambiar fundamentalmente la práctica del federalismo en el país.

Entre los delegados se encuentran figuras tan prominentes como el Jefe Emeka Anyaoku; el más reciente ex Secretario General de la Mancomunidad Británica, el general retirado Ike Nwachukwu, dos veces ministro de Relaciones Exteriores; el profesor Adebayo Adedeji, ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas, y el Profesor Jerry Gana, dos veces ministro y actual asesor presidencial.

Esta conferencia es el primer ejercicio en su clase desde que el país obtuvo su independencia de Gran Bretaña en 1960. El descontento en el sur es uno de los factores que condujo a la celebración de esta conferencia, como también lo es el descontento general con la forma de operar de un sistema federal que

actualmente favorece a un gobierno federal política y financieramente fuerte en detrimento de los débiles gobiernos estatales y locales.

Los críticos de la estructura actual (como Bola Tinubu, gobernador del estado de Lagos, en el suroeste de Nigeria) han argumentado con frecuencia que si bien el país profesa el federalismo, en realidad es gobernado como un Estado unitario, con un gobierno federal dominante.

Tinubu y varios otros gobernadores estatales han desafiado a menudo al gobierno federal en los tribunales, por "sobrepasar" sus límites constitucionales. Tinubu y quienes comparten sus ideas han demandado con firmeza el ejercicio de un federalismo verdadero y la introducción del federalismo fiscal en la distribución de los ingresos recaudados a nivel federal. No

Kingsley Kubeyinje es editorialista de la Agencia Noticiosa de Nigeria (NAN, por sus siglas en inglés), un servicio noticioso dependiente del gobierno federal.

están de acuerdo con el hecho de que el gobierno federal se asigne a sí mismo más del 48 por ciento del ingreso, dejando a los estados y gobiernos locales sin fondos suficientes. Muchos piensan que al gobierno federal no le debe corresponder más del 30 por ciento.

Petróleo, los derechos indígenas y la reorganización de la presidencia

La conferencia recién convocada (presidida por Niki Tobi, Juez de la Suprema Corte de Justicia retirado) abordará varios temas polémicos y divisivos, como el del control de los recursos. Este último es defendido por nueve estados de la región del sur, de donde el país obtiene su riqueza petrolera, que equivale, cuando menos, al 90 por ciento de los ingresos de divisas al país.

> Otro tema polémico es el del "estado de origen", que clasifica a los nigerianos en "indígenas" y "no indígenas", y en "colonos" y "no colonos".

En Nigeria, haber nacido en un determinado estado o haber residido allí durante largo tiempo no necesariamente confiere la categoría de "indígena" (para usar el término nigeriano) a una persona. A un nigeriano no clasificado como "indígena" (jurídicamente considerado como nativo de una región) se le pueden negar ciertos derechos rutinariamente. Por ejemplo, una persona "no indígena" no puede aspirar a un cargo de elección popular en su estado de residencia sino que debe hacerlo en el estado de origen paterno.

Los delegados también tendrán que analizar cuál sería la mejor estructura política para el país. Algunos nigerianos insisten en que se debe conservar la estructura de gobierno federal-estatallocal vigente; sin embargo, otros prefieren un retorno

a lo que llaman "regionalismo", que fue practicado en los primeros años de independencia. En la estructura regional descartada, los entonces cuatro gobiernos regionales eran fuertes tanto política como financieramente; controlaban los recursos de sus respectivas áreas, generaban todas las ganancias y sólo pagaban regalías al gobierno federal.

La conferencia decidirá, además, si Nigeria debe conservar el sistema presidencial actual, concebido de acuerdo con el modelo de los Estados Unidos, que, en general, se considera costoso, o si el país debe regresar al modelo parlamentario de Westminster. Este sistema estuvo vigente en el país a principios de la década de los sesenta.

Los delegados se dividieron en 19 comités y se reúnen a puerta cerrada. Sus informes se discutirán posteriormente en sesiones plenarias en la que se redactarán las recomendaciones para la reforma.



¿Serán populares los resultados de la Conferencia para la Reforma de Obasanjo?



Algunos creyentes, muchos incrédulos

Muchos actores políticos, como Don Etiebet, líder del mayor partido de oposición, el Partido Popular de Toda Nigeria, piensan que a fin de cuentas, la conferencia presentará propuestas de solución a los temas nacionales más persistentes, pero otros opinan que las conversaciones, para las que el Presidente ha destinado 932 millones de nairas (US \$7 millones), no tendrán resultados sustanciales.

Algunos creen que debido a las "áreas no sujetas a discusión", señaladas por Obasanjo, el alcance de la conferencia se reducirá únicamente a pláticas entre profesionales. Por ejemplo, queda fuera de la consideración de los delegados la posibilidad de que algún grupo étnico o alguna de las seis zonas políticas de la nación –sudeste, suroeste, sur-sur, nordeste, central norte y noroeste– se separe de la federación, ahora o en el futuro.

Los delegados también tienen vetadas las discusiones sobre religión, a pesar de que en el país haya corrido sangre en muchos disturbios originados por diferencias religiosas. Aunque un buen número de nigerianos prefiere que el país sea considerado un Estado secular, otros insisten en que se le vea como un Estado "multirreligioso". Todavía hay algunos más que creen que sería mejor islamizar el país, punto reforzado por el hecho de que algunos gobernadores de la parte norte han establecido la ley islámica sharia en sus estados y esperan que la población la practique de manera estricta.

Entre quienes piensan que la conferencia auspiciada por el gobierno no tendrá ningún resultado provechoso, hay algunos que planean una reunión alternativa, que han denominado "Conferencia Pro Nacional" (o "Pronaco", por sus siglas en inglés). Entre los autores intelectuales de esta reunión alternativa, de la que el gobierno está un poco temeroso, se encuentra el profesor Wole Soyinka, Premio Nobel; el Jefe Anthony Enahoro, que en 1956 presentó la moción a favor de la independencia de Nigeria; el Jefe Gani Fawehinmi, vehemente abogado con residencia en Lagos y anfitrión de otros activistas a favor de los derechos humanos. La conferencia "Pronaco" deberá celebrarse en el mes de junio.

Algunos críticos también sostienen que puesto que el gobierno designó a todos los delegados, éstos cumplirán el mandato del Estado e implementarán el programa gubernamental, y recurren con frecuencia a un conocido proverbio nigeriano: "sólo los ingratos muerden la mano que los alimenta". Por más que los delegados han tratado de disipar estos temores, con la creación reciente de un proyecto de Constitución (vinculado a los delegados progubernamentales), ha aumentado la sospecha de muchos nigerianos de que el gobierno tiene una agenda oculta en la que, según los rumores, destaca la ambición del presidente Obasanjo de permanecer en el poder durante un tercer periodo. Mientras que la Constitución vigente establece solamente dos periodos de cuatro años cada uno, el proyecto de Constitución establece un único periodo de seis años. Algunos delegados, como Greg Mbadiwe, ya están en campaña para la prolongación del mandato de Obasanjo una vez que haya concluido su segundo periodo en mayo de 2007.

Además, la Asamblea Nacional (nombre oficial del Parlamento Federal), ha tomado una distancia tácita de la conferencia –y por inferencia, de sus decisiones– al haberse negado a aprobar los 932 millones de nairas que el Presidente debía procurarse para albergar la conferencia. Efectivamente, 52 miembros de la Asamblea pidieron enjuiciar al Presidente por haber organizado la conferencia, que declararon inconstitucional. Aunque el grupo retiró los cargos, son muchos los que piensan que los parlamentarios están decididos a tirar a la basura el

informe de la conferencia, sin importar lo que diga. Adicionalmente, analistas y observadores políticos opinan que la Asamblea Nacional tiene la facultad de negar el apoyo constitucional a las decisiones que se tomen en la conferencia.

Cuando la Asamblea Nacional le volvió la espalda con frialdad, el Presidente se vio precisado a buscar el dinero en otra parte. Aunque el gobierno no ha revelado aún cómo obtuvo el dinero, se cree que el Presidente lo tomó de la cuantiosa cantidad que tiene asignada a seguridad, de la que normalmente no tiene que rendir cuentas.

El norte y el sur. ¿Pueden los dos encontrarse?

Es de notar que muchos temen que, sin un manejo político hábil, las recomendaciones de la conferencia puedan ser rechazadas rotundamente por una parte del país –el norte de Nigeria, predominantemente musulmán– que no apoyó la idea desde el inicio.

El Norte es la región más populosa de Nigeria, dominada por el mayor grupo étnico del país, los hausa. Las élites del norte ven con escepticismo el móvil de la conferencia, que temen se deba a un intento para restar importancia e influencia política a su región.

En efecto, los líderes del norte han presentado una serie de objeciones, que, mal manejadas, pueden poner en peligro el resultado de la conferencia. Por ejemplo, un grupo de líderes prominentes del norte, encabezados por el poderoso sultán de Sokoto, Muhammad Maccido, han denunciado constantemente la composición de los delegados e insistido en que fue sesgada a favor de los cristianos, que son un grupo predominante del sur. Se opusieron a que tanto el presidente como el secretario de la conferencia fueran cristianos, aunque el secretario sea del norte. El presidente Obasanjo cedió a la presión y nombró a un musulmán de la parte sur como cosecretario de la conferencia.

Para forzar a que sus objeciones sean consideradas, varios grupos islámicos han amenazado con emprender una *jihad* contra el gobierno federal, si sus objeciones no son atendidas en forma rápida y eficaz. Algunos grupos insisten en que otro musulmán sea nombrado copresidente.

En realidad, la idea de convocar a lo que entonces se llamó una "conferencia nacional soberana" surgió en el sur, específicamente en el suroeste. Los nigerianos del suroeste todavía guardan recuerdos amargos de la forma sorpresiva en que se anuló la elección presidencial el 12 de junio de 1993, elección que el ya fallecido Moshood Abiola, político proveniente de esa zona geopolítica y hombre de negocios multimillonario, tenía la certeza de ganar. Esa anulación, ordenada por la entonces administración militar del general Ibrahim Babangida, del norte, se interpretó como evidencia clara de que el norte no estaba dispuesto a que ciudadanos de otras partes del país gobernaran Nigeria. Antes de esa elección -aclamada por los observadores internacionales como la más justa y libre en la historia de la nación-Nigeria, ya independiente, había tenido, a partir de octubre de 1969, seis gobernantes del norte durante un periodo de 28 años y cuatro meses comparados con los tres años de dos gobernantes del

Ahora, con un presidente del suroeste y fuerzas políticas poderosas en el norte, los nigerianos todavía enfrentan el problema de las tensiones étnicas y regionales que llevaron a la guerra civil en las décadas de los sesenta y setenta, y a numerosos golpes y contragolpes de Estado desde entonces.



Una nueva Constitución para Europa. ¿Más cerca del federalismo?

La nueva Constitución que ha sido propuesta contiene disposiciones sobre competencias compartidas que pueden convertir a la UE en algo que se parezca más a una federación.

POR UWE LEONARDY

Para junio de 2005, la nueva Constitución Europea habrá sido sometida al referendo de los votantes en varios países de la Unión Europea (entre ellos, Francia, cuyo ex presidente, Valéry Giscard d'Estaing, redactó el proyecto). Nadie sabe si será aprobada en estos referendos. Algunos países podrían incluso desear reformas a la Constitución antes de que sea ratificada.

Pero la pregunta es: ¿el proyecto de Constitución establece una estructura federal para la nueva Europa?

Algunos críticos niegan que la Constitución contenga elemento federal alguno. Pero aun antes de que existiera el proyecto de Constitución, la Unión Europea ya poseía estas características federales importantes:

- Legislación directa: Las leyes de la Unión Europea siempre han regido de manera automática a los individuos y las corporaciones (y a otras "personas jurídicas") sin necesidad de ser aprobadas también por los países miembros. Y por consiguiente, la reglamentación jurídica de la Unión Europea ha adquirido supremacía frente a las disposiciones pertinentes de las leyes nacionales. (Esto es similar al papel del gobierno nacional o federal de un país federal).
- flexibilidad" trata división de poderes legislativos que se da realmente de entre dos niveles de flexibilidad o esconde gobierno diferentes -la algunos peligros Unión Europea y los Estados miembros constitucionales (incluyendo sus regiones)- es el elemento federal más evidente de las estructuras europeas y el rasgo definitorio de un sistema federal.

• División de poderes: La

reales?

¿La "cláusula de

Aunque estas características existían tiempo atrás de que el Tratado Constitucional naciera como proyecto, ese Tratado ha dado un nuevo impulso al carácter federal de la Unión Europea.

• El Tratado lleva en el nombre una demanda política. Su propósito de "instituir una Constitución para Europa" legalmente, revela que la Unión ya tiene características similares a las de un Estado en muchos aspectos. El

Uwe Leonardy fue jefe de la división encargada de asuntos constitucionales de la Misión de la Baja Sajonia ante el Gobierno de Alemania Federal y ex profesor de tiempo completo del Centro de Estudios para la Integración Europea de la Universidad de Bonn. Es autor de "Is Europe heading toward a federal constitution?" publicado en Federaciones, Vol. 1, No. 5.

Subsidiariedad en la Unión Europea

De acuerdo con el Artículo 3b del Tratado europeo de Maastricht, subsidiariedad significa que las decisiones dentro de un sistema de niveles múltiples de gobierno deben ser tomadas tan cerca de los pueblos como sea posible. En otras palabras, subsidiariedad es un principio político que establece pautas más que una estipulación legal de carácter obligatorio. Esto significa que para su aplicación se requiere de acuerdos negociados.

Thomas O. Hueglin, Conferencia Internacional de Federalismo 2002, St. Gallen, Suiza, Informe de trabajo de las sesiones 6 y 18 sobre Descentralización y Buen Gobierno.

desarrollo ulterior de estas características se ha establecido como un programa político para un Estado federal, aunque se trate de un Estado de tipo singular y no convencional.

• Sin embargo, aquello que marca un paso realmente sustancial hacia una estructura genuinamente federal en la Unión Europea se encuentra en los pormenores técnicos y legales de la Constitución. La introducción de una reglamentación sobre la forma de dividir los poderes legislativos entre la Unión y sus Estados miembros es un signo inequívoco de federalismo.

Competencias exclusivas y competencias compartidas

Hasta ahora sólo había unas cuantas competencias a nivel europeo en diversas disposiciones dispersas de los tratados existentes en la Comunidad y la Unión. La mayoría de competencias que ejercía en la práctica la Unión Europea se derivaban directamente de los amplios objetivos, políticamente determinados, de la Unión. Con el paso de los años, esto condujo a la ampliación de facultades de la Unión Europea, que muchos Estados miembros reconocieron en sus propias constituciones o en las normas derivadas de la interpretación

La división de competencias propuesta las enumera y define como competencias legislativas exclusivas y "compartidas". A las competencias compartidas, la Unión Europea ha añadido "áreas para apoyar, coordinar o completar la acción". El ejercicio de las "competencias compartidas" –que en los hechos constituyen la prioridad de la Unión Europea- está sujeto al principio de subsidiariedad (véanse recuadros 1 y 2). Así, las competencias compartidas quedan reguladas por una de las características principales centrales de los sistemas federales.

Una nueva y controvertida "cláusula de flexibilidad", de amplio espectro, legaliza la acción de la Unión: "Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las

políticas definidas [...] para alcanzar uno de los objetivos fijados en la presente Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios" (véase recuadro 2). A pesar de que la "cláusula de flexibilidad" se basó en una cláusula ya existente (más débil), algunos críticos la consideran un instrumento peligroso.

Dos preguntas importantes surgen de estas partes nuevas de la Constitución:

- ¿Es suficiente la división de responsabilidades entre la Unión y sus Estados miembros estipulada en el Tratado Constitucional? Y ¿Es eficiente?
- ¿La "cláusula de flexibilidad" trata realmente de flexibilidad o esconde algunos peligros constitucionales

Defectos en la reglamentación

Lo más importante en la opción de competencias compartidas que la Constitución estipula es la comprobación de que responden a las prioridades europeas. Sin embargo, esta opción de competencias compartidas en la Unión Europea no está basada en criterios concretos tales como la conservación

La Constitución Europea sobre la flexibilidad y la subsidiariedad

Artículo I-11 - Principios Básicos, Párrafo 3 ("Subsidiariedad")

En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

Artículo I-18 – La "Cláusula de Flexibilidad"

- 1. Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo.
- 2. La Comisión Europea, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el apartado 3 del artículo I-11, indicará a los Parlamentos nacionales las propuestas que se basen en el presente artículo.
- 3. Las medidas basadas en el presente artículo no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros cuando la Constitución excluya dicha armonización.

Más información:

Sitio web oficial de la Convención Europea: http://european-convention.eu.int/ Texto completo de la Constitución: http://europa.eu.int/constitution/index es.htm

de la unidad jurídica o económica que la Constitución exige. En vez de ello, en la definición de competencias compartidas, la nueva Constitución simplemente elimina las competencias exclusivas de la lista de competencias de la Unión Europea y agrega "apoyar, coordinar o completar la acción".

Para acotar el derecho al ejercicio de estas "competencias compartidas" por parte de la Unión Europea, la Constitución recurre al principio de subsidiariedad sin vincular su ejercicio a ninguno de los criterios jurídicamente definidos. Esto no responde en forma adecuada a las demandas de una división más clara y eficiente de competencias entre la Unión y sus Estados miembros.

Es un hecho que la subsidiariedad sigue siendo legalmente ambigua y está sujeta a la manipulación política. El resultado es una especie de solución circular. Por lo que respecta a las competencias compartidas, que permiten que los Estados miembros sigan ejerciendo su autoridad en caso de que las instituciones de la Unión Europea no hagan uso de la suya, las condiciones para presentar una demanda ante estas competencias y los requisitos para hacer uso de ellas deben quedar claramente establecidos bajo criterios concretos.

Pero existe otro factor en la determinación de las reglas para la división de competencias. La Constitución enumera no menos de 202 disposiciones para los actos jurídicamente vinculantes de la Unión en una amplia variedad de categorías (leyes europeas, leyes marco, reglamentaciones y fallos). Pero ninguna de estas disposiciones está ligada de forma legal alguna a las reglas de la Constitución relativas a la división de responsabilidades. La Constitución no indica cuál de esos actos jurídicos debe ser considerado como derivado de las compétencias exclusivas de la Unión Europea, o de sus competencias compartidas o de sus otras competencias. En ese sentido, las reglas para la división de poderes parecen ser retórica y no normas constitucionales.

El propósito de la "cláusula de flexibilidad" es otorgar al Consejo el poder de alterar las divisiones de poderes de la Constitución sin que se requiera enmendar la Constitución. Con ello, la cláusula adquiere una importancia que va más allá de la simple adaptación en el contexto de las reglas constitucionales existentes. Si se toma en cuenta el enorme esfuerzo que se necesita para que la Constitución sea ratificada por todos los Estados miembros, la cesión de competencia a la Unión Europea para modificar el equilibrio de competencias parece desproporcionada y extremadamente cuestionable.

No hay motivo para rechazar la Constitución

Es cierto que hay disposiciones en la Constitución Europea que deberían despertar cierta inquietud. Pero este señalamiento no es un llamado a que la Constitución sea rechazada en los procedimientos de ratificación nacional ni especialmente en los próximos referendos. Ninguna constitución ha sido perfecta desde su inicio. Una constitución puede ser mejorada una vez promulgada. Sin embargo, sus fallas deben ser identificadas a tiempo.

Lo anterior se aplica específicamente a una situación en que la Unión Europea debe considerar otras solicitudes de membresía. Dado que éstas incluyen algunas tan problemáticas como las de Turquía y Ucrania, la Unión Europea puede necesitar toda su creatividad v debe abrirse a la consideración de ideas verdaderamente novedosas. La creación de los "Estados Unidos de Europa" completamente federales por parte de un grupo medular de países y el uso de este nuevo Estado como núcleo de una Unión Europea menos supranacional podría ser una de esas ideas realmente novedosas. Sería también una alternativa si el Tratado Constitucional no pasa la prueba de los referendos.



La página del **profesional**

Dr. Vjekoslav Domljan, de Bosnia Un diplomático bosnio reflexiona sobre una federación ubicada en el cruce de tres fallas geológicas culturales

El Dr. Vjekoslav Domljan, Embajador de Bosnia y Herzegovina en Canadá, encabezó al equipo que preparó la primera estrategia de desarrollo, llamada "Sociedad Empresarial", para el Consejo de Ministros de Bosnia y Herzegovina, bajo los auspicios del Banco Mundial. Fue el representante para la sucesión de bienes financieros de la Yugoslavia poscomunista.

> "Si el Estado es fuerte, nos aplastará; si es débil, pereceremos."

> > Paul Valéry

En distintos momentos de su historia, Bosnia y Herzegovina ha formado parte de los imperios romano, gótico, eslavo, húngaro, otomano y austro-húngaro. Cuando se derrumbó el Imperio Austro Húngaro después de la Primera Guerra Mundial, el país, comúnmente conocido como Bosnia, pasó a formar parte del Reino de Yugoslavia. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, formó parte de la Yugoslavia comunista que se encontraba bajo el mando del Mariscal Tito. Yugoslavia se dividió una década después de la muerte de Tito, primero con

la secesión casi pacífica de Eslovenia y después con una guerra que finalizó con la independencia de Croacia, al norte de Bosnia. La guerra desgarró Bosnia entre 1992 y 1995, hasta que finalizó con la firma del Acuerdo de Paz de Dayton, suscrito por todas las partes en París, en diciembre de

En Bosnia, la religión de una persona casi siempre está ligada al grupo étnico y al idioma.

Bosnia es un bello país, cubierto de escarpadas montañas y valles tranquilos, con ruinas medievales y hoteles modernos, al que están regresando algunos turistas. Una página del sitio oficial de turismo de Bosnia que describe la ciudad de Mostar, gravemente dañada durante la guerra, lo dice todo: "Recuperarse de la devastación no es una tarea sencilla... la reconstrucción física es la parte más fácil; sanar el alma toma un poco más de tiempo."

El árbol hueco del Parque Stanley de Vancouver es la metáfora perfecta de Bosnia. Se encuentra vacío por dentro, con un gran boquete por el que frecuentemente pasan los turistas en coche para que les tomen una fotografía. Por un capricho de la naturaleza, el árbol vive, y su copa está repleta de hojas verdes. El árbol es como Bosnia: el Estado existe, pero es frágil.

¿Un juego suma cero?

Un atlas histórico muestra a Bosnia con sus fallas geológicas entrecruzadas que corren del Mar Báltico y del Mar Negro hacia el Adriático. Estas fallas separan tres civilizaciones y convergen en Bosnia. A lo largo de estas fallas geológicas culturales han surgido múltiples tensiones desde hace mucho tiempo. En forma similar a las fallas geológicas, desde el siglo IX ha existido una falla Este-Oeste. La falla entre Europa y el Islam existe desde el siglo XIV. Ambas han sido el escenario de frecuentes erupciones.

Bosnia se ubica en la intersección de las civilizaciones de Europa occidental (católica y protestante), Europa oriental (ortodoxa) y el Islam (musulmana). El país ha sido un punto álgido en distintos momentos. Bien pudiera ser que en el futuro haya nuevas erupciones.

Ivo Andric, originario de Bosnia y Premio Nobel de Literatura en 1961, describió el drama bosnio en su novela Sucedió en Bosnia:

¿Cómo es posible que este país alcance la estabilidad y el orden [...] con un pueblo dividido como en ningún otro lugar de Europa? [...] El centro de la vida espiritual de cada uno de esos [...] grupos se encuentra muy lejano, en una tierra ajena, en Roma, Moscú, Estambul, La Meca [...] y sólo Dios sabe dónde más, pero desde luego no está aquí, donde la gente nace y muere. Y cada grupo piensa que su bienestar depende de la desventaja de cada una de las otras [...] religiones, y que esas otras religiones sólo podrán progresar a costa suya [...] Y cada una de ellas espera que la salvación venga de algún otro lugar, cada una de la dirección opuesta.

Un académico canadiense, Vern Neufeld Redekop, describió el arraigado conflicto como un"juego suma cero" con grandes riesgos, en el que cada una de las partes está convencida de que sólo puede ganar a expensas de la otra. Como en otras partes del mundo, existe en Bosnia una arraigada rivalidad que ha sido causa de la importante disminución al apoyo de la conciliación y la unidad.

Entidades fuertes, centro débil

En Bosnia, la religión de una persona casi siempre está ligada al grupo étnico y al idioma. Es posible que quien tenga ancestros croatas, sea católico y hable croata. Es muy probable que una persona descendiente de serbios sea ortodoxa cristiana y hable serbio. Si alguien desciende de bosnios muy posiblemente será musulmán y hablará bosnio. Sin embargo, un hablante de cualquiera de estas lenguas puede entender con



facilidad las otras dos; leer en las tres lenguas es un poco más difícil, debido a que los bosnios y los croatas únicamente emplean el alfabeto romano, mientras que los serbios prefieren el cirílico.

En Bosnia, existen dos entidades constitutivas: la Federación de Bosnia y Herzegovina (Federación Bosnio-Croata) y la República Srpska (República Serbia). El hecho de que haya dos entidades –y no un número mayor, como en casi todos los países federales– es un gran reto para Bosnia. Ronald L. Watts, uno de los más destacados escritores del mundo sobre federalismo, describió las federaciones con dos entidades o uniones como federaciones que agudizan la polarización, conducen a callejones sin salida y en última instancia, a la inestabilidad.

Y el péndulo ideológico en Bosnia osciló recientemente entre dos puntos peligrosamente extremos, de la extrema izquierda a la ultraderecha, el absolutismo de lo particular ha desplazado al absolutismo de lo común, o más específicamente, la balcanización étnico-nacional ha tomado el lugar del internacionalismo comunista.

Los acuerdos institucionales actuales no reflejan fielmente las dos aspiraciones importantes de los bosnios: unidad nacional e identidad étnica.

Bosnia ha sido empujada a la separación por fuerzas centrífugas pero también existen fuerzas centrípetas que la unen. Por un lado, las diferencias entre los bosnios, los croatas y los serbios se han acrecentado; por el otro, los conflictos internos han sido moderados por medio de una combinación de reglas en el comercio interregional, de la acción conjunta en la conducción del comercio internacional y de instituciones a nivel del Estado central que se dedican a las relaciones con las instituciones internacionales.

Los partidos políticos reflejan esta fractura de la sociedad. Los partidos dominantes se identifican según las diferencias étnicas, haciendo de ellas el tema preponderante. No hay partidos que destaquen la importancia de construir la unidad y de buscar soluciones a los urgentes problemas económicos, legales y sociales (desempleo masivo, lagunas en el Estado de Derecho, escaso capital social, etc.), problemas que el anterior partido comunista (ahora Partido Social Demócrata) descuidó.

Consecuentemente, las instituciones centrales de Bosnia son mucho más débiles que las del Reino de Yugoslavia de entreguerras o las de la antigua Yugoslavia comunista. Ambos Estados fracasaron debido a que los problemas étniconacionales quedaron sin solución.

En Bosnia, en el seno de cada grupo étnico, los nacionalistas centran su interés fundamentalmente en las instituciones que podrían quedar bajo su control, gobernando los territorios en los que su propia etnia es mayoritaria. Por ello es que en Bosnia, con una población igual a la de Montreal, todavía existen ejércitos e incluso servicios secretos organizados por cada una de las regiones étnicas, pero no hay un solo servicio de policía que combata la corrupción local, la criminalidad regional y el terrorismo internacional.

Después de la guerra de 1992-1995, la Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas en Bosnia recibió el mandato de facilitar la resolución de los conflictos más complejos. Dado que la fricción entre los distintos grupos étnicos ha polarizado al país, el Alto Representante ha procurado la introducción o el fortalecimiento, según el caso, de instituciones políticas centrales y reforzar el Consejo de Ministros. Sin embargo, las iniciativas de apoyo al nivel central para mantener a Bosnia unida y oponer resistencia a la desintegración del país son más bien intentos para imponer la unidad que para fomentar internamente su crecimiento.

El Alto Representante, personalmente, ha procurado cierta unidad llevando a cabo acciones como el establecimiento de la Oficina de Impuestos Indirectos a nivel político central para grabar con impuestos y generar ingresos originales con oficinas recaudatorias centrales en Banja Luka. Sin



El puente Mostar fue reconstruido pero ¿cuánto tiempo les tomará a los bosnios rehacer sus vidas?

embargo, estas acciones no son la mejor solución dado que no fueron iniciativa del gobierno bosnio.

¿Justicia y empleos?

Al terminar la guerra, Bosnia no tenía estructuras ni las condiciones necesarias para el desarrollo institucional y la conducción de políticas. Ante este vacío, cada uno de los Altos Representantes que ocuparon el cargo diseñó e impuso programas para resolver los problemas más importantes del país. Actualmente, dos de estos problemas son la justicia y el empleo.

Los impedimentos para la procuración de justicia son de carácter estructural. La mayoría de los ciudadanos no puede pagar los elevados costos de los tribunales y los honorarios de los abogados cuando son victimizados. Los nuevos capitalistas "de cuerpo entero", cuya riqueza proviene de la privatización de las compañías de propiedad social y de las auto administradas, pueden costearlos pero no están interesados en el orden jurídico. Prosperan más fácilmente en el desorden.

La ausencia de un Estado de Derecho en Bosnia se debe a la complejidad de los acuerdos institucionales, a una mala interpretación de la situación por parte de asesores extranjeros y, principalmente, a la insuficiente aplicación de la justicia por parte de las autoridades locales. El Alto Representante puede obligar a las autoridades públicas y a los reguladores a aprobar una ley o un procedimiento pero no los puede forzar a velar su cumplimiento. En cada grupo étnico, los nacionalistas introducen sistemas paralelos en sus entidades constitutivas y modifican la reglamentación oficial en un estira y afloja con el Alto Representante.

Cuál será el diseño institucional específico que funcione mejor en un determinado país es algo que aún no se ha comprendido a cabalidad: el enfoque de la parte étnica más fuerte o el del grupo multiétnico más débil. El cambio en las instituciones sociales toma décadas. Como lo advirtió Vladimir Voinovich, el gran autor satírico ruso: "El sistema ruso llegó a su fin, pero lo rusos permanecieron". Para que el pueblo acepte las nuevas instituciones judiciales, económicas y políticas (como en el caso de la Unión Europea) y para que puedan ser incorporadas a la sociedad, los bosnios deben cambiar, en un proceso forzosamente lento, sus normas sociales.

BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL:

Andric Ivo. *Bosnian Chronicle*, traducción de Joseph Hitrec, Nueva York, Knopf, 1963.

Hupchick, P. Dennis y Harold E. Cox. The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe, Nueva York, Palgrave, 2001. Redekop, Vern Neufeld. From Violence to Blessing: How an Understanding of Deep-rooted Conflict Can Open Paths of Reconciliation, Ottawa, Novalis, 2002.

Watts, L. Ronald. *Comparing Federal Systems*, 2da edición, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1999.



Argentina: De una moneda devaluada a la responsabilidad fiscal

POR ALEJANDRO ARLIA

En Argentina, la década pasada estuvo marcada por déficit recurrentes y por el aumento del endeudamiento que provocaron en todos los niveles de gobierno. De manera progresiva, el país se fue sumergiendo en una profunda recesión económica durante casi cuatro años, de 1998 a 2001.

Esta contracción persistente de la actividad económica significó una gran reducción en los niveles de recaudación de impuestos. Consecuentemente, el

gobierno nacional y algunos de los gobiernos de las provincias recurrieron a instrumentos alternativos de financiamiento. Se expidió toda una serie de cuasi monedas que se materializaron en notas de crédito de circulación local cuyo valor reembolsable variaba en forma importante de una jurisdicción a otra. Así las cosas, 11 cuasi monedas circularon en el territorio nacional, muchas de ellas sufrieron una gran tasa de depreciación (véase el recuadro).

Ésta fue una estrategia drástica que los gobiernos consideraron necesaria para dar cierta liquidez a una economía muy deprimida y para poder continuar al menos con un nivel

mínimo de gasto público.

El peor momento se presentó a finales de 2001, cuando se desencadenó la mayor de las crisis en la historia de Argentina. El deterioro masivo del tejido económico, político y social significó la ruptura del orden institucional y por consiguiente, el incumplimiento de la mayoría de los contratos sociales. En este marco, tanto el gobierno nacional como los gobiernos provinciales, entraron en suspensión de pagos.



La ciudad de Buenos Aires emitió su propia moneda, lo mismo que muchas provincias.

Cuasimonedas

(Octubre de 2002 – en millones de pesos. Las cantidades representan el valor de cada unidad de las cuasi monedas con relación al peso argentino, a la tasa vigente en octubre de 2002.)

Jurisdicción	Cantidad emitida	Valor de mercado
Buenos Aires	2,793	0.95
Córdoba	876	0.84 - 0.88
Corrientes	250	0.40
Catamarca	40	1.00
Chaco	100	0.68 - 0.74
Entre Ríos	260	0.70
Formosa	100	0.66 - 0.76
La Rioja	27	1.00
Mendoza	120	0.90
Tucumán	173	0.85 - 0.90
Subtotal	4,739	
Gobierno Naciona	•	
Total	8.039	
IUldi	8,039	

Financiamiento ordenado

El año 2002 fue el año del establecimiento del orden y de nuevos puntos de arranque. El sector público argentino inició

Alejandro Arlia es Presidente del Centro de Estudios Federales (CEFED) en Buenos Aires.

un proceso masivo de reordenamiento de sus finanzas y por medio de distintos programas desarrollados en 2002 y 2003, el país consiguió la reunificación monetaria, el refinanciamiento de la deuda municipal, provincial y nacional y la convergencia hacia el equilibrio financiero.

Las 24 jurisdicciones subnacionales empezaron con la implementación de "programas de financiamiento ordenado". Por medio de estos programas, el gobierno nacional ofrece asistencia financiera a las 23 provincias y a la ciudad autónoma de Buenos Aires para que enfrenten sus déficit financieros y los pagos de préstamos de capital. Estas entidades se comprometieron a lograr el equilibrio

mediante una serie de objetivos fiscales diseñados a tal fin.

El progreso hacia el equilibrio de las cuentas del gobierno nacional no estuvo regulado por programas o leyes específicos; ni siquiera se encontraba enmarcado en un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

En ambos casos, tanto en el gobierno nacional como en las 24 jurisdicciones subnacionales, la búsqueda del balance fue resultado de una fuerte convicción política de la importancia del retorno a la salud fiscal, así como del restablecimiento del papel del gobierno nacional como única autoridad monetaria y organismo principal responsable de la política fiscal.

> El resultado fue que después de más de diez años de déficit, el gobierno nacional y las 24 jurisdicciones alcanzaron el equilibrio financiero en el año fiscal 2003, mismo que continuó hasta lograr un superávit en el año 2004. Con esto se puso de relieve la necesidad de establecer criterios armónicos y acciones coordinadas entre todos los niveles de gobierno para consolidar la recuperación fiscal.

Administración sólida y transparencia

El progreso de estas transformaciones hizo posible la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2004. Este ordenamiento institucionaliza la reglamentación fiscal convenida en el marco de los "programas de financiamiento

La Ley establece la adopción de regulación fiscal armónica para asegurar una administración ordenada en el uso de los

recursos y favorecer la transparencia en la administración pública. Esto facilita el control ciudadano sobre las operaciones públicas y la previsión del comportamiento de las políticas fiscales.

Las disposiciones más relevantes de la Ley son las siguientes:

• Aplicación de categorías presupuestarias uniformes. Éstas permiten la consolidación de las cuentas públicas y las



Vol. 4, No. 4 / 2005

- comparaciones entre la información fiscal nacional y la información de las provincias y entre éstas últimas.
- Presentación anual del marco tributario proyectado por el gobierno nacional para el siguiente año fiscal para que las administraciones de las provincias cuenten con la información necesaria para hacer sus proyecciones presupuestales.
- Publicación regular y con criterios compatibles de información tributaria. Los dos niveles de gobierno deben publicar sus presupuestos, operaciones tributarias, información sobre la deuda pública y el nivel de actividad del sector público.
- Reglas para el manejo del ingreso y gasto público en las etapas de formulación e implementación del presupuesto.
 En particular, esto limita la expansión del gasto público primario al crecimiento nominal del Producto Interno Bruto (PIB). Demanda un superávit primario de aquellas jurisdicciones cuyo servicio de la deuda exceda el 15 por ciento de sus ingresos corrientes (netos después de las transferencias a los municipios).
- Establecimiento de fondos anticíclicos. Todos los niveles de gobierno deben crear estos fondos a fin de garantizar la continuidad en sus operaciones en momentos críticos, sin caer en el desequilibrio fiscal.
- Sustentabilidad crediticia. La Ley promueve las medidas de coordinación para asegurar el mantenimiento de los servicios básicos. Regula el acceso de las provincias a crédito nuevo y promueve estrategias de recuperación para aquéllas con mayor endeudamiento, estableciendo como límite la asignación de 15 por ciento de los recursos corrientes (netos después de las transferencias a los municipios) para el servicio de la deuda.
- Creación del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, mismo que opera como órgano de aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Está compuesto por los ministros de Economía y/o Hacienda del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El gobierno nacional invitó a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherirse voluntariamente a la Ley. Al mismo tiempo, las provincias ampliaron el espectro de aplicación de este marco regulatorio por medio de la participación –también voluntaria– de sus respectivos municipios.

Actualmente, 17 de las 24 provincias se han adherido a la Ley: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Asuntos pendientes

La necesidad de consolidar la recuperación de las finanzas públicas en los diferentes niveles de gobierno es indiscutible; sin embargo, existen algunos aspectos controversiales en la Ley.

Uno de ellos es la correlación directa entre el aumento del PIB y el comportamiento del gasto corriente primario. La vinculación del aumento potencial del gasto corriente primario al crecimiento del PIB tiene como razón implícita la necesidad de evitar desviaciones de fondos que pudieran conducir a una nueva crisis fiscal, en previsión de los aumentos en costos irreducibles en algún momento desfavorable del ciclo económico. Sin embargo, la prioridad concedida a la disciplina fiscal no puede ser ajena a las circunstancias socioeconómicas del país, ni a las normas básicas comúnmente aceptadas del desempeño económico.

En agosto de 2004, cuando fue aprobada la Ley, la preocupación de algunos sectores fue la baja proporción del PIB representada en el gasto público durante los años fiscales 2002 y 2003. Se argumentaba con validez que al congelar el gasto en esos niveles no se podría dar respuesta a la creciente demanda social de beneficios públicos, básicamente a aquellas demandas vinculadas con los servicios sociales y de asistencia a los sectores más desprotegidos. Pero el crecimiento económico de 2004 y, por lo tanto, el aumento de los recursos fiscales, permitieron el aumento del gasto del sector público, que alcanzó el 38 por ciento del PIB. Aun cuando esta proporción sea baja en comparación con los niveles internacionales (50 por ciento), significa un punto de partida más alto que en años anteriores.

El tema de los fondos anticíclicos también fue controvertido. A pesar de la coincidencia general en la necesidad de estos fondos, hubo quienes objetaron la falta de un criterio común en la Ley y de objetivos cuantitativos para alcanzar criterios comunes. La razón de esta "omisión" en la Ley se debió a la convicción de los redactores de que no sería posible obligar a ninguna administración provincial a reservar un porcentaje de sus recursos para hacer frente a situaciones adversas en el futuro debido a las enormes presiones en sus niveles de gasto.

La crisis de 2001 tuvo un efecto profundo en la "cultura fiscal" de las autoridades de los distintos niveles de gobierno. La situación actual de superávit fiscal es prueba del cambio cultural. A la luz de estos hechos, podemos tener la seguridad de que cada administración sabrá cuánto necesitará para su reserva anticíclica.

Al arte de lo posible

Los resultados de las medidas tomadas en el caso de la deuda provincial fueron satisfactorios. Lograr una relación de 15 por ciento entre los servicios y los ingresos corrientes netos no siempre es posible. En 2005, esta meta será inalcanzable al menos para ocho jurisdicciones. En todo caso, el marco regulatorio prevé escenarios para que el gobierno nacional y las provincias busquen mecanismos alternativos para alcanzar este objetivo.

En este sentido, algunas jurisdicciones que por diversas circunstancias no alcanzaron la misma recuperación económica que el resto de las provincias, pueden considerar el año 2005 como un año que brindará una muy buena oportunidad para lograr la sustentabilidad crediticia. Es decir, dadas las condiciones económicas favorables y con los problemas del endeudamiento nacional y provincial resueltos, el año fiscal 2005 ofrece la oportunidad de atender las necesidades apremiantes de la población.

Con relación al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, en los primeros meses del año se lograron avances muy importantes. En enero de 2005, se reunieron por primera vez todos sus miembros y establecieron encuentros mensuales en los que se fijaron las reglas de operación del Consejo. Fruto de este trabajo será la aprobación del Decreto Regulatorio del Consejo por el Ejecutivo Nacional, que permitirá su funcionamiento en forma regular a partir del mes de mayo.

Se puede decir con justeza que hasta la fecha, la *Ley de Responsabilidad Fiscal* ha servido para consolidar numerosas normas fiscales (control del gasto público, preservación del equilibrio presupuestal, límites de endeudamiento, unificación monetaria) y para manejar la exposición financiera de los distintos niveles de gobierno. En retrospectiva, y con base en la experiencia exitosa de reordenamiento fiscal durante el trienio 2002-2004, los argentinos podrán ver el año pasado como un año de progreso continuo hacia un sano ejercicio de la administración pública y la estabilidad financiera.



Breves actualidades

La representación proporcional pierde por pocos puntos en el referendo de una provincia canadiense

Los electores de Columbia Británica, en la costa pacífica de Canadá, estuvieron a punto de cambiar su sistema electoral. El referendo, celebrado el 17 de mayo de 2005, podría haber cambiado el sistema electoral de mayoría simple a una forma de representación proporcional conocido como voto único transferible (STV, por sus siglas en inglés).

La propuesta redactada por la Asamblea Ciudadana, con un miembro de cada distrito electoral de la provincia, obtuvo 57.4

por ciento del voto en el conteo inicial, un poco por abajo del 60 por ciento necesario para que la propuesta se convirtiera en ley. Irónicamente, los resultados iniciales del referendo muestran que la propuesta superó con creces el segundo criterio: contar con un apoyo mavoritario en 48 de los 79 distritos electorales de la provincia (la propuesta obtuvo



Los nombres de los miembros de la Asamblea Ciudadana de Columbia Británica son seleccionados al azar, uno de cada distrito electoral.

mayoría simple en el referendo en 77 distritos). Los resultados estuvieron tan cerrados que se programó un nuevo conteo final que iniciará el 30 de mayo, fecha para la cual va se habrá cerrado la edición de este número de Federaciones. Para conocer los resultados finales, véase el sitio electrónico de la comisión electoral de Columbia Británica: www.elections.bc.ca.

El "voto único transferible" permite a los electores clasificar a sus candidatos en la boleta y conforma distritos electorales de miembros múltiples o plurinominales. La segunda opción de los electores también cuenta en este sistema complejo, en el que se redistribuyen los votos de los candidatos eliminados en una serie de conteos de boletas. La Asamblea Ciudadana consideró otras opciones, entre ellas, mantener el sistema actual y adoptar el sistema de "representación proporcional de miembros mixtos" también conocido como representación proporcional personalizada -utilizado en Alemania, Nueva Zelanda, Escocia y Gales- donde la mitad de los miembros son elegidos en distritos de un único miembro o uninominales (con el sistema de mayoría simple) y la otra mitad son seleccionados de las

Foro de federaciones

listas de los partidos. En ese sistema, cada elector tiene dos votos: uno para el representante local y uno para la lista del partido de su preferencia. El número de la lista de votos que corresponde a cada partido se ajusta para acercar el porcentaje de escaños al porcentaje de votos que cada partido haya conseguido en toda la provincia.

Sin embargo, la Asamblea Ciudadana de Columbia Británica rechazó el sistema de representación proporcional personalizada debido, en gran medida, a que los miembros de la Asamblea no querían que los partidos políticos estuvieran involucrados en la decisión de qué candidato ocuparía un lugar en la legislatura.

> En tres provincias canadienses más se están considerando otras propuestas de representación proporcional. Hay propuestas para una forma de representación proporcional personalizada en Nueva Brunswick y en la Isla del Príncipe Eduardo. En Quebec hay una propuesta de distritos plurinominales.

> La Isla del Príncipe Eduardo (en la región atlántica, en el este canadiense) nombró a una comisión para informar a los electores los distintos sistemas electorales, para redactar la pregunta que se utilizaría en el referendo y para establecer la fecha del referendo por el que se escogerá entre el sistema existente de mayoría simple y el de representación proporcional personalizada. La comisión tendrá reuniones públicas en el otoño de 2005 y hará recomendaciones respecto de la fecha del referendo, que se espera sea antes de las siguientes elecciones

provinciales a celebrarse en 2008.

En la provincia de Nueva Brunswick, frente a la Isla del Príncipe Eduardo, del otro lado del Estrecho de Northumberland, una comisión legislativa ha recomendado un sistema de representación proporcional personalizada en el que 36 miembros se elijan directamente y 20 se seleccionen de las listas de los partidos. La comisión recomendó que se hiciera un referendo sobre la propuesta con la anticipación necesaria para que, en caso de ser aprobado, el nuevo sistema estuviera listo para las siguientes elecciones provinciales a celebrarse en 2011.

En Quebec se propuso un sistema de representación proporcional personalizada en el que habría 77 miembros elegidos en distritos uninominales y 50 elegidos de las listas de los partidos en distritos plurinominales. Hay consenso en esta parte de la propuesta entre quienes están a favor de la representación proporcional. Las diferencias surgen en la manera de elegir a esos 50 miembros de las listas de los partidos. El Ministerio de Reforma de las Instituciones Democráticas de Quebec recomendó que esos 50 miembros se

elijan de entre 24 y 27 distritos. Los opositores a este sistema argumentan que el número tan alto de distritos conduce a las elecciones a un sistema bipartidista.

Las provincias de Pakistán demandan una parte mayor de los ingresos

A partir del 20 de mayo, el gobierno federal y los gobiernos provinciales de Pakistán negociaron hasta el último momento la asignación de recursos a las provincias antes de que se aprobara el presupuesto nacional.

El 19 de mayo, el primer ministro pakistaní Shaukat Aziz afirmó que estaba trabajando a favor de un acuerdo consensuado con las provincias antes de que se aprobara el presupuesto.

La parte correspondiente a las provincias de lo que se conoce como la "entrega del CFN", que asigna la Comisión Financiera Nacional, estaba en riesgo. El gobierno proponía que el 47 por ciento de los recursos de la CFN se asignaran a las provincias, pero los gobiernos provinciales demandaban el 50 por ciento.

Además, varias provincias específicas afirmaban que la manera en que les eran entregados los recursos de la CFN las había perjudicado. Balochistán aseguraba que no había recibido la parte que le correspondía de los ingresos por gas. Por su parte, la Provincia de la Frontera Noroeste aseguraba que no había recibido la parte que le correspondía de las ganancias por generación hidroeléctrica de energía.

A partir de 2000, según el FMI, las provincias de Pakistán generaban o recaudaban el 21 por ciento de sus presupuestos. El resto provenía de la parte que les correspondía de los recursos de la CFN y de otros subsidios federales.

Sudáfrica tiene como objetivo una educación obligatoria y gratuita

El gobierno de Sudáfrica se esforzará para brindar una educación obligatoria y gratuita, según afirmó el 6 de mayo la Ministra de Educación, Naledi Pandor, durante la ceremonia de conmemoración del 50 aniversario de la Carta de Libertad.

La Carta, adoptada en 1955, unía a los opositores al gobierno de minoría blanca de aquel entonces. Reunió al Congreso Nacional Africano, al Congreso Indio de África del Sur, al Congreso Sudafricano de los Pueblos de Color, al Congreso Sudafricano de Demócratas y al Congreso Sudafricano del Sindicato de Comercio en un frente unido no racial conocido como la Alianza del Congreso.

Sin embargo, tanto la Carta como lista de demandas, cambiaron tras el derrocamiento del apartheid y la redacción de la nueva Constitución no racista. Ahora es una lista de promesas que los sudafricanos demandan a su gobierno. "Hay muchos objetivos que siguen necesitando una atención rigurosa. Hasta ahora no tenemos una educación obligatoria gratuita", dijo Pandor.

"En este tema, no hemos podido cumplir con el espíritu y la intención de la Carta de Libertad, sin embargo, es un tema al que estamos poniendo atención."

Sin embargo, la ministra afirmó que el país ha avanzado notablemente en la transformación de la educación.

"Las estadísticas de acceso en todos los niveles indican la ampliación de las oportunidades de educación para todos los sudafricanos", agregó.

En 2003, había 11, 638,356 alumnos en las escuelas primarias, secundarías, consolidadas y de nivel medio superior, según el informe de Statistics South Africa. Además, la UNESCO reportó que el país había superado en 2000 el índice de 90 por ciento de inscripción a primaria.

Los alemanes dicen sí a la Constitución de la Unión Europea; los votantes franceses dicen no

La cámara baja del Parlamento alemán, el Bundestag, aprobó la Constitución de la Unión Europea con más del 95 por ciento de los votos: 568 votos a favor y la oposición de sólo 23 miembros. Entre esos 23, había 20 miembros de los demócratas cristianos.

Esta votación, cercana al consenso, contrasta absolutamente con la situación que prevaleció en Francia el 29 de mayo, cuando un referendo fue rechazado. Muchos votantes de izquierda se opusieron a la nueva Constitución por considerarla demasiado "pro empresarial" mientras que a los votantes de extrema derecha les preocupaba una Unión Europea de la que Turquía fuera miembro. La diferencia entre los dos países quedó ilustrada con la escena de docenas de estudiantes de Berlín portando las banderas azules y amarillas de la Unión Europea y cabildeando a los ciudadanos franceses en París para votar a favor del sí en las últimas semanas de la campaña.



El referendo desató fuertes emociones en Francia.

La oposición al Presidente gana en las elecciones de las Comoras

El 28 de abril se anunció que los partidos nacionales de las tres islas autónomas de Gran Comora ganaron 9 de los 12 escaños de la legislatura de Comora. Los resultados representaron un golpe para el presidente Azali Assoumani, que asumió el poder en 1999 mediante un golpe de Estado. En 2002, Assoumani ganó las elecciones presidenciales con el 75 por ciento de los votos.

Las elecciones parlamentarias fueron el resultado del pacto de paz y reconciliación dirigido por Sudáfrica y celebrado a principios de este año. El propósito del acuerdo era poner fin al conflicto entre el presidente Assoumani y los presidentes de las tres islas autónomas, Gran Comora, Anjuan y Moheli.

Bulgaria y Rumania ponen manos a la obra para ingresar a la Unión Europea

La Unión Europea aprobó el ingreso de Bulgaria y Rumania en 2007. El Parlamento Europeo también declaró que se espera que ambos países lleven a cabo reformas antes de su ingreso. Las autoridades de la Unión Europea buscan que ambos países tomen las medidas necesarias para reducir la corrupción y el crimen organizado.

Ambas partes reclaman la victoria en la elección de Etiopía

El consejo electoral de Etiopía ha empezado a investigar las quejas de irregularidades en la votación presidencial del 15 de mayo, en la que ambos partidos reclaman la victoria

"Algunos partidos políticos han presentado quejas sobre el proceso electoral. El consejo ha iniciado su primera audiencia para conocer de las quejas", dijo el vicepresidente del Consejo Electoral de Etiopía, Tesfaye Mengesha.

El Frente Revolucionario Democrático del Pueblo que gobierna Etiopía reclamaba que se encontraba "camino a la victoria", de acuerdo con el ministro de Información Berekat Simon. Pero su opositora, la Coalición para la Unidad y la Democracia, también reclamaba para sí la victoria.

Austria ratifica la Constitución de la Unión Europea

El Parlamento austriaco ratificó el 11 de mayo de 2005 la Constitución de la Unión Europea con una votación de 181 contra uno. Un miembro de la legislatura Barbara Rosenkranz, del Partido de la Libertad, opositora a la Unión Europea, votó en contra de la ratificación. Sólo un diputado estuvo ausente en la votación.

El voto a favor superó con facilidad la mayoría de dos terceras partes requerida. En el debate previo a la votación, en el que intervinieron 30 diputados, el Canciller Wolfgang Schuessel dijo que la Constitución era una solución bien equilibrada para una Unión Europea ampliada. "contribuye a una Europa más fuerte", declaró. Su colega Wilhelm Molterer, del Partido Popular en el poder, dijo a los legisladores que la Constitución daría a Austria "mayores posibilidades para ejercer su influencia" en la Unión Europea. "No hay distinción entre

grandes y pequeños en esta Constitución." El *Bundesrat*, o segunda cámara del Parlamento Austriaco, tenía programada la ratificación de la Constitución para el 25 de mayo.

Peligro de enfrentamientos si fallan las conversaciones de paz en Nagaland

Después de cuatro meses de conversaciones de paz con Delhi, el líder de un grupo insurgente de Nagaland, estado del nordeste de India, advirtió que podría surgir nuevamente la violencia si las pláticas no tienen éxito.

La advertencia provino de Thuingaleng Muivah, líder del Consejo Nacional Socialista, después de la advertencia del primer ministro Manmohan Singh de que quizá se necesitaría más tiempo para hallar una solución al levantamiento del pueblo de Naga, en el nordeste.

Cerca de 20 mil personas han muerto desde que empezó la rebelión de Nagaland, dominado por cristianos, hace más de cinco décadas.

El jefe de gobierno de la ciudad de México, candidato a la presidencia



Se levanta la amenaza de cárcel para López Obrador, jefe de gobierno de la Ciudad de México.

Después de todo, el popular jefe de gobierno de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador se lanzará como candidato presidencial. López Obrador, que pertenece al Partido de la Revolución Democrática (PRD), de izquierda, que fue amenazado con ir a prisión y por consiguiente no podría haber presentado su candidatura a la presidencia, obtuvo un indulto a principios de mayo.

López Obrador fue amenazado con ser encarcelado porque alguien del gobierno de la ciudad desatendió una orden judicial de parar la construcción de una corta calle de acceso a un

hospital en un terreno que había sido adquirido por la antecesora de López Obrador, Rosario Robles Berlanga, pero cuya propiedad estaba en litigio. Pero después de una entrevista con el presidente Fox, del Partido de Acción Nacional (PAN), de derecha, le fue retirada la amenaza de aprehensión.

El gobierno federal belga aprueba la Constitución de la Unión Europea

El 18 de mayo, el Parlamento Belga aprobó la Constitución de la Unión Europea con 118 votos a favor, 18 en contra y una abstención. El senado Belga ya la había aprobado. Para la aprobación final belga todavía falta el resultado de las votaciones de las cinco legislaturas locales.

El Foro de Federaciones es una organización independiente que fue fundada en Canadá y es apoyada por numerosos países y gobiernos.

Al Foro le atañe cómo el federalismo puede contribuir y contribuye al mantenimiento y establecimiento de sociedades y gobiernos democráticos. Busca alcanzar este objetivo a través de:

- la construcción de redes internacionales que fortalezcan el intercambio de experiencias en materia de la gobernanza federal,
- la mejora del aprendizaje y del entendimiento mutuos entre profesionales del federalismo, y
- la difusión del conocimiento y de la asesoría técnica de interés para las federaciones ya existentes y útiles para los países que buscan introducir elementos federales en sus estructuras de gobierno y sus constituciones.

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. Y el Foro desempeña ese papel. Pero lo hace como una organización no gubernamental internacional, lo cual le da flexibilidad para trabajar alrededor del mundo en una gran variedad de maneras.

El Foro trabaja con socios en el proyecto Diálogo Mundial, una iniciativa internacional plurianual que está produciendo una serie de recursos sin precedente sobre federalismo comparado. El Diálogo Mundial reúne académicos, investigadores y profesionales avezados. Sus actividades de alcance mundial van desde talleres nacionales hasta conferencias globales.

El Foro también trabaja intensamente en un selecto grupo de países en colaboración con organizaciones locales asociadas. Estos países son India, Nigeria, México y Brasil. El Foro ofrece una extensa red internacional de expertos y profesionales. Para cada uno de estos programas por país, entre otros, el Foro aporta esta pericia internacional para hacer frente a los retos de cada país.

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 pericia y servicios. Estas áreas incluyen Sri Lanka, Filipinas y Sudán.

El Foro trabaja con los jóvenes –jóvenes profesionistas y académicos de países federales y de otras partes del mundo– para ayudarlos a crear una red mundial de intercambio de información e ideas sobre sistemas federales, y, en colaboración con otras agencias y gobiernos, a fin de ofrecer a los jóvenes oportunidades para expandir sus conocimientos sobre las prácticas federales y los países federales.

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

No es sorprendente que Canadá haya impulsado la creación de 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 para la creación del Foro fue abrir la puerta a la discusión canadiense sobre federalismo y dejar entrar ideas provenientes de todo el mundo.

La conferencia mundial inaugural del Foro en Mont Tremblant, Quebec, en 1999, logró ese propósito. Cientos de expertos y profesionales de 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, estadounidenses, mexicanos, argentinos, suizos, belgas, indios, sudafricanos y muchos, muchos más. Pocos habían participado en un diálogo de tan amplia magnitud en torno a la gobernanza federal.

La Conferencia de Mont Tremblant condujo al establecimiento del Foro como una institución activa y permanente, con sede en Ottawa. También condujo a la Conferencia Internacional de 2002, en St. Gallen, Suiza, la cual contó incluso con un mayor número de países participantes.

Uno de los grandes logros de la Conferencia de St. Gallen fue el avance del proceso de compromiso y diálogo comenzado en Mont Tremblant. El lema de la conferencia 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, apoyado por el gobierno suizo, como el vicepresidente de los programas globales del Foro. Actualmente el Foro está inmerso en un proceso de internacionalización todavía más amplio, a fin de continuar trabajando como una ONG flexible y orientada a la acción. Hasta el momento, son seis los países federales que han firmado los acuerdos para apoyar al Foro: Austria, Australia, Canadá, India, Nigeria y Suiza.

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

Email: forum@forumfed.org

www.forumfed.org

La Junta Directiva del Foro de Federaciones está compuesta por: Arnold Koller, presidente (Suiza); Rui de Britto Álvares Affonso (Brasil); David Cameron (Canadá); A. Kim Campbell (España); Alex Ekwueme (Nigeria); Teresa de Madero (México); Clarence (Manny) Thomas Jules (Canadá); S. Lakshminarayanan (India); Wolf Linder (Suiza); Wolf Okresek (Austria); Gil Rémillard (Canadá); Ronald L. Watts (Canadá); Roger Wilkins (Australia); Michael Zorbas, Representante de la Juventud (Australia).