



# Federaciones

Lo nuevo del federalismo en el mundo

Vol. 5, No. 1 / Noviembre de 2005

## En este número

La nueva paz en Sudán: ¿funcionará una unión federal? .....	3
<i>Paul Morton y Tag Elkhazin</i>	
<i>Pese a los retos, el Movimiento de Liberación Popular del Sur de Sudán renueva su compromiso con el acuerdo de paz.</i>	
Cómo designan los países federales a los magistrados de los tribunales supremos .....	5
<i>Anne Twomey</i>	
<i>Los países federales se amoldan a la geografía y a la política para nombrar a sus jueces.</i>	
Portada: Europa se despierta violentamente de un sueño federal.....	7
<i>Philip Stephens</i>	
<i>La Unión Europea tras la derrota de su Constitución en Francia y en los Países Bajos.</i>	
El electorado iraquí aprueba una nueva Constitución .....	9
<i>Personal del Foro</i>	
<i>Los resultados del referéndum ponen de relieve las divisiones étnicas y regionales.</i>	
Provincia canadiense dice no a la ley Sharia .....	9
<i>Personal del Foro</i>	
<i>¿Cómo fallaron las relaciones intergubernamentales después del huracán Katrina?</i> .....	11
<i>Deil S. Wright</i>	
<i>Una catástrofe que reveló la naturaleza compleja y “moderadamente caótica” de las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos.</i>	
¿Cómo seleccionan los países federales a sus gobiernos? .....	13
<i>Louis Massicotte</i>	
<i>La variedad es casi infinita pero hay patrones visibles.</i>	
Federalismo en Filipinas: una sección especial	
El sueño federalista de Filipinas.....	15
<i>Sheila S. Coronel</i>	
¿Una respuesta constitucional a la secesión?.....	16
<i>Abe N. Margallo</i>	
<i>La página del profesional: Un político filipino traza un Nuevo rumbo: el federalismo como la ola del futuro global .....</i>	17
<i>José de Venecia Jr.</i>	
¿Cómo gobernar una capital federal? .....	19
<i>Caroline Van Wynsberghe</i>	
<i>Distintos tipos de capitales requieren soluciones concretas para equilibrar los intereses federales y locales.</i>	
Breves y actualidades .....	21
Próximas actividades del Foro .....	23

## Misiones del Foro: aprender unos de otros en Irak, Sudán y Europa

Antes de que esta edición de *Federaciones* se fuera a la imprenta, los electores iraquíes aprobaron una nueva Constitución.

Aunque el 78 por ciento de quienes acudieron a las urnas la apoyaban, no fue el caso de la mayoría de los miembros de la comunidad sunita. El acuerdo anterior al referéndum sobre una ronda adicional de pláticas constitucionales brinda una oportunidad importante para involucrar a la comunidad sunita y atender algunas deficiencias que existen en el texto actual. Mientras tanto, Sudán intentaba construir un nuevo gobierno federal que incluyera a los rebeldes del sur y al gobierno del norte dentro de una nueva estructura federal. En toda Europa, los efectos de la derrota de la Constitución Europea en los referendos de los Países Bajos y de Francia causaron un cambio fundamental para la Unión Europea.

Desde que se publicó el número anterior de *Federaciones*, el Foro ha estado presente en Irak para brindar información y compartir sus conocimientos en lo que se refiere a constituciones y gobernanza federal. En julio de 2005, expertos del Foro en temas de federalismo fueron invitados a Bagdad para compartir sus conocimientos sobre federalismo y constituciones federales con parlamentarios y jueces iraquíes. En la primera misión, que se llevó a cabo a principios de julio, el Foro envió a Rajeev Davan, un académico y abogado que ejerce en la Suprema Corte de la India; a Violeta Almendral, una experta constitucionalista española; y a David Cameron, profesor titular de la Universidad de Toronto, para brindar información sobre el tema de constituciones federales al comité constitucional de la Asamblea Nacional Iraquí de Transición. En la segunda misión, a finales del mismo mes, el presidente del Foro, George Anderson, y el ex primer ministro de la provincia canadiense de Ontario, Bob Rae, acompañaron al embajador suizo, Tim Guldmann, a brindar información sobre distintos aspectos de los sistemas federales y de la gobernanza federal con miembros de la Asamblea Nacional iraquí.

Para explicar los sistemas federales a quienes los están construyendo, se publicó, en árabe e inglés, un número especial de *Federaciones* dedicado al federalismo y a la política de cambio. Este número se distribuirá a todo tipo de personas en Irak y Sudán, países en los que los líderes electos y los servidores públicos están trabajando para establecer nuevos gobiernos federales.

En octubre, George Anderson, presidente del Foro, y Peter Meekison (ambos ex Viceministros canadienses), acompañados por el consultor del Foro Tag Elkhazin (véase el artículo que

escribió junto con Paul Morton en la página 3), viajaron a Sudán para impartir talleres sobre federalismo, federalismo fiscal, recursos compartidos y procesos constitucionales en las ciudades de Jartum y Juba.

Uno de los proyectos más grandes de gobernanza multinivel, la Unión Europea (UE), se encuentra frente a una encrucijada. Después de que en varios países ganara el "NO" en los referendos a la Constitución Europea, la UE está evaluando la manera de reconfigurar su estructura. Puede leer acerca de las causas y los efectos de este cambio en el artículo de portada de este número, escrito por Philip Stephens, editor asociado del *Financial Times* (Londres).

Este número incluye mucho más. Destacan tres artículos sobre el federalismo en Filipinas, cada uno con perspectivas diferentes: una página del profesional del presidente de la Cámara, José de Venecia Jr.; uno de Sheila Coronel, directora del Centro Filipino de Periodismo de Investigación; y otro de Abe Margallo, escritor y abogado filipino. Además, hay un artículo sobre el fracaso intergubernamental estadounidense de responder al huracán Katrina, un artículo sobre cómo los países federales escogen a sus gobiernos y otro sobre la forma en la que se selecciona a los magistrados de los tribunales supremos en los países federales. También hay un artículo sobre las distintas maneras de organizar las capitales federales: algunas se han convertido en provincias, estados o *Länder* autónomos, otras son parte de otra unidad y otras más son distritos federales.

Con este número nos despedimos con cariño de Karl Nerenberg, ex director de información pública del Foro y editor fundador de la revista *Federaciones*. Tras cinco años en el Foro, nos deja para tomar un puesto directivo en otra organización.

Los invitamos a utilizar la biblioteca en línea del Foro que cuenta con más de 800 documentos útiles relacionados con el federalismo, mismos que se pueden descargar gratuitamente. Basta visitar el sitio electrónico del Foro: [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org).

Si tiene dificultades para utilizar este recurso, por favor háganoslo saber escribiendo a:

[stieren@forumfed.org](mailto:stieren@forumfed.org)

También agradecemos sus comentarios y sugerencias con relación a todo lo que aparece en estas páginas en el correo electrónico arriba mencionado o en la dirección que aparece a continuación. ☠

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

### Una publicación del Foro de Federaciones

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

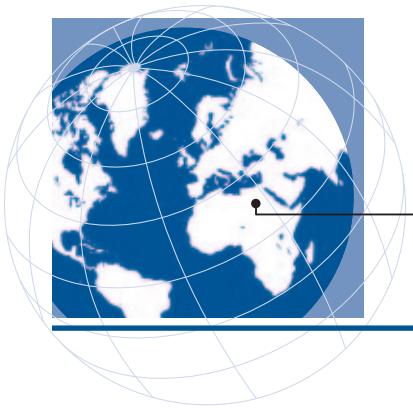
Teléfono: (613) 244-3360 • Fax: (613) 244 3372 • [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org) • [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

**Equipo editorial:** Carl Stieren, editor; Sandra Braun, editora asociada; 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). Gonzalo Celorio Morayta (Celorio Morayta, servicios especializados de idiomas), traductores. Rebeca Bates-Doré, corrección de estilo.

**Fotografías:** Portada: AP Photo/Franck Prevel; Pag. 3 (izquierda): Sudan Tribune; Pag. 3 (derecha): El Parlamento de Sudán; Pag. 15: [www.nenepimentel.org](http://www.nenepimentel.org); Pag. 7: The Irish Democrat; Pag. 11: AP Photo/Phil Coale; Pag. 13: La Casa Blanca, Washington, DC; EUA; Pag. 14: La oficina del Primer Ministro, Ottawa, Canadá; Pag. 21: El parlamentario canadiense Borys Wrzesnewskyj, Cámara de los Comunes, Ottawa, Canadá

**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 – Чимо нового в мире федерализма*.



# La nueva paz en Sudán: ¿funcionará una unión federal?

POR PAUL MORTON Y TAG ELKHAZIN

**Después** de 20 años de guerra civil, la paz está llegando a Sudán, el país africano más grande. Al acuerdo de paz de enero de 2005 siguió, en agosto, la instauración del parlamento, compuesto por diputados tanto del gobierno como de los rebeldes del sur. Actualmente Sudán tiene una forma de gobierno federal que otorga al sur una autonomía significativa. Con el acuerdo, formalmente se dio fin a la guerra civil más larga de África, una guerra que costó dos millones de vidas.

La guerra civil entre el norte (el gobierno primordialmente musulmán en Jartum) y el sur (ampliamente cristiano y animista) terminó y un gobierno de unidad nacional tomó posesión. Lam Akol, un miembro del grupo rebelde del sur, fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores. Sin embargo, la paz entre el Movimiento de Liberación Popular de Sudán (MLPS) y el norte no incluye el conflicto en Darfur, en el oeste del país, donde 180,000 personas han perdido la vida en los últimos dos años. Un acuerdo de paz firmado por el gobierno y dos grupos rebeldes de Darfur no ha sido respetado y la lucha continúa. Esta crisis sigue siendo la mayor amenaza a la estabilidad en Sudán.

El acuerdo entre el Gobierno de Sudán y el principal grupo rebelde para compartir el poder se mantuvo a pesar de la trágica muerte en julio del ex líder del MLPS, John Garang en un accidente de helicóptero. Desde la firma del acuerdo una serie de temas —entre ellos la crisis en Darfur— han causado que disminuya el optimismo de los primeros días. La muerte de Garang, quien acababa de ser nombrado primer vicepresidente, generó un elemento de incertidumbre adicional al ya de por sí incierto futuro cercano sudanés.

## El acuerdo largamente buscado

Aunque sea lentamente, la implementación del acuerdo ha avanzado desde su firma en enero. Recientemente se redactó una Constitución para gobernar el periodo interino sexenal que fue aprobada por el parlamento. Sus disposiciones codifican la serie de protocolos acordados a lo largo de los nueve años de negociaciones de paz. La Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés), conformada por un grupo de países del este de África, estuvo a cargo de la organización de las negociaciones. Este grupo —que incluye a Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda— también ha auspiciado negociaciones de paz y un parlamento en el exilio para

**Paul Morton** estuvo a cargo del programa del Foro para África hasta septiembre de 2005. Actualmente estudia leyes en la Universidad de Edimburgo en Escocia.

**Tag Elkhazin** es asesor del Foro de Federaciones en temas relacionados con el Cuerno de África.



Selva Kiir del MLPS (izquierda) y John Garang (d.e.p.)



El presidente de Sudán Omar al-Bashir

Somalia.

La Constitución acordada por ambas partes ha adoptado una estructura federal asimétrica que otorga por una parte, una autonomía importante al nuevo gobierno regional del sur de Sudán y, por la otra, poderes compartidos en el centro entre el Partido Nacional del Congreso (en el poder) y el Movimiento de Liberación Popular del Sur de Sudán (MLPS). Subyacente a todas estas disposiciones está el referéndum en cuanto a la independencia del sur dentro de seis años.

El acuerdo de paz, que incluye los múltiples protocolos del proceso pacificador, es bastante detallado en lo referente a la distribución de la riqueza, la distribución de poderes, las disposiciones en torno a la seguridad y a diversas áreas problemáticas.

Desde el punto de vista político:

- Dentro de las instituciones nacionales, la representación está dividida entre el Partido Nacional del Congreso y el MLPS;
- los escaños en el parlamento están asignados: 52 por ciento para el Partido Nacional del Congreso, 28 por ciento para el MLPS, 6 por ciento para otros partidos del sur y 14 por ciento para los del norte;
- se creará un Consejo de Estados que fungirá como una nueva Cámara alta;
- se han creado varias comisiones para la implementación del acuerdo.

Desde el punto de vista económico:

- Se establecerá una moneda nacional única y dos bancos centrales, para el norte y el sur;
- los ingresos petroleros serán compartidos en partes iguales aunque se asignará un pequeño porcentaje a las zonas productoras.

Los protocolos relativos a la seguridad plantean de manera aún más detallada los acuerdos realizados exclusivamente entre el Partido Nacional del Congreso y el MLPS.

Los avances en la implementación de los acuerdos de paz enfrentan varios retos importantes. Uno, derivado de las mismas negociaciones de paz, es la falta importante de una participación de base amplia en el proceso pacificador. Ni el

Partido Nacional del Congreso ni el MLPS representan a todos los actores interesados del norte o el sur de Sudán. Ni los acuerdos de paz, ni la nueva Constitución dan cabida a que partes ajena a los dos signatarios ejerzan cierta influencia. Desde enero no ha habido señal que indique la intención de alguno de los dos partidos de cambiar esta situación. La Comisión Nacional para la Revisión Constitucional no pudo incluir a la mayoría de los grupos opositores en la redacción de la Carta Magna o lo hizo cuando el proceso ya estaba demasiado avanzado.

El Gobierno de Sudán y uno de los grupos opositores, la Alianza Democrática Nacional, lucharon durante muchos meses para llegar finalmente a un acuerdo sobre la participación de la Alianza en el siguiente gobierno de unidad nacional y en la Asamblea Nacional Interina. El mayor avance en las negociaciones tuvo lugar el 4 de noviembre de 2005. La fuerza principal dentro de la Alianza, el Partido Democrático Unionista, había firmado previamente un acuerdo unilateral con el Gobierno sudanés; dejando de esta manera, fuera a los demás partidos de coalición de la Alianza. Los grupos rebeldes del este de Sudán —que tienen su base en Eritrea y de ella reciben apoyo— están en un proceso intermitente de negociaciones con el Gobierno de Sudán. Aún no se llega a un acuerdo sobre los prerrequisitos comunes para negociar de buena fe y para que un acuerdo negociado tenga posibilidades como son el cese al fuego y la reducción de hostilidades. Todavía hay muchos partidarios de los rebeldes detenidos por el Gobierno sudanés.

En el sur de Sudán, el MLPS ha avanzado muy poco en las negociaciones con las milicias alineadas con el gobierno, como las Fuerzas de Defensa del Sur de Sudán. Sin embargo, las intenciones de ambas partes han mejorado y el nivel de confianza entre ellas ha aumentado a partir de la muerte del Dr. Garang.

Esta marginalización también es la raíz de la crisis en Darfur y del conflicto emergente en el este de Sudán. En los dos casos hay grupos rebeldes que no buscan la independencia sino que su voz sea escuchada para determinar su futuro. Para atender satisfactoriamente estas preocupaciones, el proceso político en Sudán debe dejar atrás el actual sistema bipartidista.

La única manera infalible de incluir a Darfur y al este del país en el proceso político nacional es crear un espacio político para los rebeldes de esas zonas. Mientras los rebeldes demandan una amplia devolución del poder en sus regiones y una porción equitativa del poder y los recursos federales, el Gobierno de Sudán tiene otra idea. Las ofertas que el gobierno ha puesto sobre la mesa están muy por debajo de las expectativas mínimas de los rebeldes. Las expectativas que los grupos rebeldes tienen sobre su participación (o como algunos las han llamado, la retribución por la lucha armada) fueron fijadas muy altas en las conversaciones de paz entre el norte y el sur auspiciadas por IGAD, así como en los protocolos y en el Acuerdo de Implementación que generaron.

Los rebeldes de Darfur se han dado cuenta de la necesidad de la institucionalización política y están trabajando en esa dirección. Su objetivo es convertirse en un partido político nacional. Sin embargo, para que actualmente un partido político activo en Sudán adquiera un carácter verdaderamente nacional, se necesita un cambio de paradigma: un cambio que

lo aleje de la secularidad, del islamismo político, del regionalismo y del tribalismo. Las viejas alianzas entre el oeste de Sudán y el Partido Umma, así como entre el este de Sudán y la Alianza Democrática Nacional con su Partido Democrático Unionista no son adecuadas y probablemente ya no podrán sostenerse ahora que la gente en estas dos regiones se ha levantado en armas para protestar en contra de la injusticia social y política.

Una vez que los grupos rebeldes que no forman parte del acuerdo sean incorporados, surgirá el reto de cómo brindarles los medios necesarios para cumplir con él. Asegurar un pacto entre el gobierno y el MLPS no fue tarea fácil. Como resultado, los términos del acuerdo generaron una estructura de gobierno compleja en la que el sur de Sudán funge como una federación dentro del marco nacional que también es de carácter federal. La relación entre estos tres órdenes de gobierno (el gobierno nacional, el gobierno del sur de Sudán y los gobiernos estatales) requerirá de un alto nivel de coordinación y negociación. Probablemente la dificultad de la implementación de los términos del acuerdo será rebasada por la dificultad de dar solución a los asuntos que no aparecen en el acuerdo. En todas las áreas del acuerdo, hay muchos temas aún no resueltos y poca claridad respecto a la manera de dar frente de manera eficaz a los conflictos y las disputas.

### ***Un inicio escabroso***

La muerte del recientemente jurado primer vicepresidente John Garang el 30 de julio de 2005 estremeció al país. Mientras el MLPS se movilizaba rápidamente para nombrar a un sucesor, la violencia que se vio en varias ciudades, tras escuchar sobre el accidente del helicóptero, demostró a qué grado el gobierno no estaba preparado para una eventualidad de este tipo.

La desaparición de John Garang durante la fase posterior al acuerdo generó el temor de que el proceso se viera afectado. Salva Kiir, su sucesor, es un soldado de toda la vida y no tiene el peso político o diplomático del Dr. Garang. Sobre Garang estaban depositadas las esperanzas de una generación entera de sudaneses del sur. Su papel fue fundamental para alcanzar un acuerdo que pusiera fin a la guerra. Su habilidad para mantener sin fracturas al MLPS y, al mismo tiempo, para convencer tanto al norte como al sur de la necesidad de un Sudán nuevo y unido hacían pensar que Garang era indispensable para que el periodo interino tuviera alguna oportunidad de éxito.

Sin embargo, los primeros indicadores sugieren que el cambio de liderazgo en el MLPS no resultará desastroso. Una mayoría considera que Salva Kiir es más democrático que Garang y que podría tener algo de éxito al enfrentar eficazmente y de forma más general las injusticias y las divisiones tanto dentro del MLPS y en general, en el sur del país. Más allá de los retos que creó para la organización, la muerte de Garang abrió la puerta a un periodo de incertidumbre que podría ser explotado. La reacción inmediata de Salva Kiir de convocar a una reunión de emergencia para nombrar a un sucesor y de poner énfasis en el compromiso con el acuerdo fue un paso importante para mitigar el riesgo. Los próximos meses serán testigos de desafíos significativos pero siempre existe la oportunidad para que el MLPS avance más rápidamente en su transición de ejército de guerrilla a partido político de base amplia. ⑥



# Cómo designan los países federales a los magistrados de los tribunales supremos

*Los países federales se amoldan a la geografía y a la política para nombrar a sus jueces*

POR ANNE TWOMEY

**Para** cuando termine el año, cuatro nuevos jueces habrán tomado posesión en los tribunales supremos de Australia, los Estados Unidos y Canadá en sustitución de los magistrados Michael McHugh, William Rehnquist, Sandra Day O'Connor y John Major. Los tres son países federales con una herencia judicial común. En cada caso los jueces nombrados dictaminarán sobre las disputas constitucionales entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados o provincias. ¿En qué grado influyen los intereses federales en el nombramiento de estos nuevos jueces?

## **Australia: el sistema de nombramiento menos "federal"**

Una mujer de Victoria que había sido juez de la Corte Federal de Australia fue seleccionada como la nueva magistrado del Tribunal Supremo. El 20 de septiembre, el procurador general de justicia australiano, Philip Ruddock, anunció el nombramiento de Susan Crennan, de 60 años, efectivo a partir del 1 de noviembre.

En Australia, la Constitución establece que el Gobernador General nombra a los magistrados del Tribunal Supremo con base en la asesoría del procurador general de la federación quien presenta la recomendación del gabinete federal. En la práctica, la facultad de elegir a un magistrado del Tribunal Supremo recae, por lo tanto, en el gobierno federal. Los estados no tienen ningún papel constitucional en la designación de magistrados del Tribunal Supremo.

Cuando los gobiernos federales recomiendan a una persona para que sea designada, suelen favorecer a los jueces que apoyan una interpretación constitucional amplia de los poderes federales, tanto legislativos como ejecutivos. A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, no existe un proceso de confirmación formal en el que se pueda obtener información respecto al punto de vista del candidato en estos temas y es mal visto que un procurador general de la federación interroguen a un posible magistrado acerca de sus puntos de vista en torno a asuntos legales o constitucionales. En 1913 el primer ministro envió un telegrama a A.B. Piddington, candidato a la magistratura, en el que le preguntaba su punto de vista con relación a los derechos de la Mancomunidad Británica sobre los estatales. Piddington contestó, también por telegrama, que "simpatizaba con la supremacía de los poderes de la Mancomunidad". Subsecuentemente ocupó un asiento en el Tribunal Supremo pero renunció al poco tiempo debido a una controversia pública en torno a su respuesta y a indicios de que había comprometido su independencia.

Sin embargo, al gobierno federal le resulta relativamente sencillo identificar a jueces que en sus escritos académicos o

dictámenes demuestren compartir los puntos de vista del gobierno federal. Los estados no han sido facultados para influir en las designaciones y dirigirlas en otro sentido. En 1973 y en 1985 se hicieron propuestas para otorgar a los gobiernos estatales más poder en el nombramiento de magistrados del Tribunal Supremo. Ambos proyectos fueron rechazados.

La única concesión a favor de los intereses de los estados en lo que se refiere a los nombramientos para el Tribunal Supremo ocurrió en 1979, cuando se promulgó el artículo 6 de la *ley del Tribunal Supremo australiano*, la cual establece que el procurador general de la federación deberá consultar con los procuradores generales de los estados antes de hacer su recomendación para el nombramiento de magistrados del Tribunal Supremo. Todo indica que esta consulta es azarosa y su forma varía según la inclinación del procurador general de la federación. Incluso si el proceso de consulta afecta la recomendación del procurador general de la federación, ésta puede, como ha sucedido en el pasado, ser anulada por el gabinete.

A diferencia de lo que sucede en Canadá, no existe la costumbre de reservar nombramientos a candidatos de estados específicos. En la configuración actual del Tribunal Supremo, cinco de los siete magistrados provienen de Nueva Gales del Sur, de los otros dos, uno es de Victoria y otro de Queensland. No es raro que el Tribunal Supremo esté dominado por juristas de Nueva Gales del Sur. A lo largo de la historia del Tribunal Supremo, veinticuatro magistrados han provenido de Nueva Gales del Sur, doce de Victoria, seis de Queensland, dos de Australia Occidental, ninguno ha sido originario del sur de Australia, de Tasmania o de alguno de los territorios. Esto refleja claramente el hecho de que los magistrados del Tribunal Supremo son seleccionados de las filas de jueces y litigantes existentes y que la barra de abogados de Sydney es la más grande y competitiva del país. Además de cualquier otra forma de parcialidad a favor del gobierno federal, los abogados de Sydney siempre tendrán una mayor tendencia hacia un enfoque centralista que los juristas de estados más distantes.

## **Los Estados Unidos: el papel del Senado**

En julio de 2005 el presidente George W. Bush nominó a John Roberts para que remplazara a Sandra Day O'Connor en la Suprema Corte de los Estados Unidos. Sin embargo, cuando el 3 de septiembre el ministro presidente William Rehnquist falleció, Bush retiró la nominación de Roberts como sucesor de O'Connor y lo postuló para la magistratura principal. El Senado de los Estados Unidos confirmó el nombramiento de Roberts el 29 de septiembre de 2005 con 78 votos a favor y 22 en contra. Sólo se opusieron 22 miembros del Partido Demócrata. Por el contrario, cuando a principios de octubre Bush nominó a la consejera jurídica de la Casa Blanca, Harriet Miers, para que ocupara el lugar de Sandra Day O'Connor, muchos republicanos se opusieron a su designación (nunca había sido juez) mientras que muchos demócratas la apoyaron (sus políticas eran vistas como moderadas).

Anne Twomey es una constitucionalista australiana y catedrática de derecho de la Universidad de Sydney. Es autora de *The Constitution of New South Wales* (*The Federation Press*, 2004).

Como el Presidente de los Estados Unidos designa a los magistrados de la Suprema Corte con la asesoría y aprobación del Senado y debido a que esta Cámara alta puede entrevistar a los candidatos, en ocasiones el proceso es altamente politizado. El Senado, compuesto por dos senadores de cada estado, es un órgano de sesgo federal. El proceso de comparecencia ante la comisión judicial para confirmar la nominación permite a los senadores preguntar a los candidatos a la judicatura sus puntos de vista acerca de los derechos federales con relación a los estatales. Sin embargo, la realidad apunta a que la naturaleza del proceso tiene más que ver con tintes políticos que con temas federales. Además, en los últimos años la atención se ha centrado en la postura respecto a los derechos humanos y no respecto a los derechos de los estados. El equilibrio geográfico —o su ausencia— en la configuración de la Suprema Corte no parece haber tenido un impacto importante en la interpretación que ha hecho de temas de corte federal.

### **Canadá: el federalismo geográfico**

La forma canadiense de nombrar a los magistrados de la Suprema Corte tiene una mayor orientación federal, por lo menos desde el punto de vista geográfico. Como sucede en Australia, el Gobernador General, con la asesoría de los ministros, designa a los magistrados (artículo 6 de la *ley de la Suprema Corte*). Sin embargo estipula que por lo menos tres de los nueve magistrados deberán ser jueces o abogados de Quebec. Desde 1774, el derecho civil en la provincia de Quebec está regulado por el *Code Civil* y no por el derecho consuetudinario inglés. El Código Penal canadiense permite que haya un derecho penal uniforme en todas las provincias. El motivo principal por el cual la conformación de la Suprema Corte debe incluir a tres magistrados de Quebec es que la judicatura debe poder atender apelaciones de casos civiles quebequenses que resultarían poco familiares a los magistrados de otras provincias. Más por costumbre que por normatividad, tres magistrados provienen de Ontario, dos de las provincias occidentales y uno de las provincias del Atlántico. Por lo tanto, cuando hay una vacante, la costumbre o la ley dictan que el magistrado que la ocupe debe provenir de la misma zona geográfica o provincia que su antecesor.

Este requisito geográfico afecta el proceso de consulta que antecede al nombramiento ya que el procurador general de la federación busca la opinión del o de los procuradores generales de la región en cuestión así como de los magistrados presidentes de sus cortes y de los representantes de los abogados que en ellas ejercen.

¿El hecho de que el nombramiento de magistrados sea de una gama geográfica más amplia influye en el apoyo que brindan al fortalecimiento de un gobierno y un parlamento federales o a los derechos de las provincias? Aunque quizás los jueces de las provincias más alejadas del corazón del gobierno federal pudieran inclinarse más por valorar los derechos provinciales, esto no siempre es así.

Las provincias estarían en una posición más fuerte si pudieran controlar las listas nominales de los candidatos a la judicatura. Esta propuesta formaba parte de dos reformas constitucionales fallidas (los Acuerdos de Meech Lake y de Charlottetown) que hubieran obligado al gobierno federal a designar a los magistrados a partir de una lista de candidatos entregada por los gobiernos provinciales correspondientes.

En 2004 el *Bloc Québécois* presentó a la Comisión Permanente de la Cámara para Justicia y Derechos Humanos una propuesta según la cual el gobierno provincial correspondiente

### **Nombramiento de magistrados en otros sistemas federales**

La participación federal en el nombramiento de los jueces de las cortes constitucionales es más evidente en Alemania, país en el que la *Bundesrat* designa a la mitad de los magistrados de la Corte Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) y la *Bundestag* designa a la otra mitad. La *Bundesrat* recibe el apoyo de una comisión consultora que, compuesta por los ministros de justicia de los *Länder*, presenta una pequeña lista de candidatos. Los miembros de esta comisión también han acordado, informalmente, una distribución geográfica de los nombramientos.

En Austria, el presidente federal nombra a la mayoría de los miembros de la Corte Constitucional (al presidente, al vicepresidente, a seis miembros y a tres suplentes) siguiendo las recomendaciones del gobierno federal, así como a tres miembros y dos suplentes a partir de las candidaturas presentadas por la *Nationalrat* (Cámara popularmente electa). El elemento federal proviene del nombramiento de tres miembros y un suplente a partir de las candidaturas presentadas por el *Bundesrat* y del requisito de que tres miembros de la Corte y dos suplentes no radiquen en Viena.

En otros países, como Sudáfrica, el elemento federal se refleja en la representación de las provincias o los estados en una comisión de asuntos judiciales que da asesoría para los nombramientos o prepara pequeñas listas de los candidatos. Incluso el Reino Unido —de ninguna manera un país federal— incluye en su propuesta para una Suprema Corte la representación de Inglaterra y Gales, así como de Escocia e Irlanda del Norte en el proyecto de la Comisión de Nombramientos Judiciales.

conformaría una lista inicial de candidatos. Esta pequeña lista sería presentada a un comité consultor que estaría a cargo de seleccionar a uno de los candidatos para el puesto. El gobierno federal rechazó esta propuesta y apoyó la idea de que el comité consultor redujera la lista inicial de candidatos a una terna. Sin embargo, quería asegurarse de que el procurador general de la federación mantuviera el control sobre la lista original y pudiera seleccionar de la terna al candidato final. El gobierno federal propuso que la participación de las provincias se garantizara a través de la consulta al o a los procuradores generales provinciales para la conformación de la lista original y de que el comité consultor contara con representación provincial. En abril, la Comisión Permanente expresó su decepción respecto al sistema propuesto. El 8 de agosto de 2005, el Ministro de Justicia Irving Cotler anunció el sistema propuesto con algunas modificaciones, entre ellas la posibilidad de que los ciudadanos participaran en él. Habrá un comité consultor que evaluará la lista de candidatos que el Ministro de Justicia presentará después de haber hecho una consulta con los ministros de justicia provinciales. Este comité estará compuesto por un miembro del parlamento de cada uno de los partidos que lo conformen, un juez en retiro y, proveniente de la región de la vacante en la Suprema Corte, una persona nombrada por el o los procuradores generales provinciales, otra nombrada por las asociaciones de abogados y, finalmente, por dos canadienses prominentes que no sean ni abogados ni jueces. ⑨



# Europa se despierta violentamente de un sueño federal

*La Unión Europea tras la derrota de su Constitución en Francia y en los Países Bajos*

POR PHILIP STEPHENS

**E**l rechazo de los votantes de Francia y los Países Bajos al nuevo tratado constitucional de la Unión Europea ha ensombrecido a Europa. Asimismo, se ha dado un cambio importante en las realidades geopolíticas del continente: un violento despertar del sueño federalista que inició hace medio siglo en la ciudad siciliana de Messina, cuna de la Unión Europea. La raíz de este rechazo radica en la nueva cara de la UE que tiene 25 —y pronto serán 27— Estados miembros cuyos electores ya no están automáticamente de acuerdo con los líderes en París y Berlín.

La ratificación del tratado está suspendida y pocos creen que pueda revivir, incluso con el apoyo de Alemania y de otros Estados de la Unión Europea. La falta de un liderazgo fuerte en Francia y en Alemania y las justificadas dudas respecto al compromiso británico con el proceso de integración han profundizado la incertidumbre sobre la dirección que tomará la Unión.

El tratado rechazado por los votantes franceses y holandeses no era, de ninguna manera, el camino seguro hacia un Estado federal europeo. Al ex presidente francés Valéry Giscard D'Estaing, quien presidió la convención que diseñó el documento, le gustaba comparar estas reuniones con las que se llevaron a cabo en 1787 en Filadelfia, Pensilvania para redactar la Constitución estadounidense. Sin embargo, el título mismo del documento europeo —Un tratado para establecer una Constitución europea— refleja la ambigüedad de sus ambiciones. Si bien es cierto que hay a quienes les hubiera gustado que se convirtiera en otro pilar en la construcción de unos Estados Unidos de Europa, en realidad se trataba más de un acuerdo entre Estados soberanos. Estaba diseñado para consolidar los tratados existentes y para acelerar los procedimientos electorales y las operaciones administrativas tras la admisión, en 2004, de 10 miembros adicionales, la mayoría de los cuales pertenecen al este o al centro de Europa.

## **Una unión... cédible?**

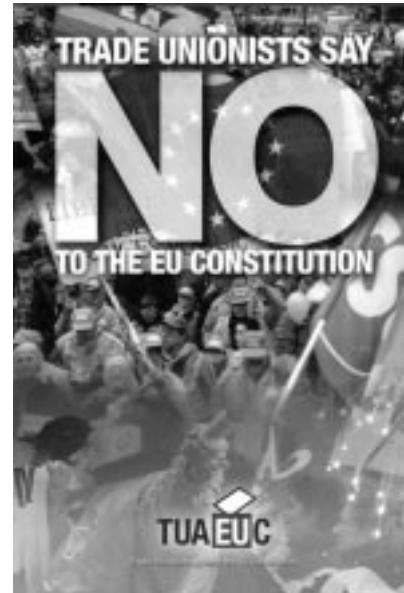
John (Lord) Kerr, el ex diplomático británico que fungió como secretario de la convención era más realista que su colega político francés respecto al objetivo del tratado. La Constitución de Filadelfia, aclaró, entró en vigor cuando Rhode Island se convirtió en la novena de las 13 antiguas colonias en aceptarla. Una vez creada, la República Americana fue indisoluble. En contraste, el tratado de la Unión Europea sólo entraría en vigor una vez ratificado por los 25 Estados miembros. Además, confirma y norma el derecho absoluto de cada uno de los

signatarios a retirarse en cualquier momento.

Los federalistas podían señalar elementos del tratado que parecían aumentar la autoridad de la Unión con respecto a sus miembros. El nuevo cargo de un presidente europeo estaba diseñado para dar forma e impulsar las discusiones del Consejo de Europa. Del mismo modo, un Ministro de Asuntos Exteriores europeo —también contemplado en el tratado— podría

haber inyectado mayor cohesión a las políticas exteriores y de seguridad comunes de la Unión. Además, el tratado proponía una modesta extensión de la votación de mayoría calificada al estipular que una medida podía ser aprobada por la mayoría de los Estados miembros que representaran a tres quintas partes de la población de la Unión Europea.

Así las cosas, el tratado habría confirmado y afianzado el carácter esencialmente híbrido de la Unión. También habría reflejado una transferencia de poder hacia los Estados miembros a través del fortalecimiento del papel del Consejo de Europa (la asamblea que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de la UE). Pero fundamentalmente, el tratado no definía a la Unión por sus instituciones sino con base en sus propósitos y facultades. Por lo tanto, los límites de su autoridad estaban cuidadosamente delineados. En este proceso, la Comisión Europea —el ejecutivo en Bruselas que durante la década de 1980, bajo la presidencia de Jacques Delors, había sido el motor de una mayor integración y de la ampliación de las leyes de la Unión— resultó el gran perdedor. La Comisión, sin un liderazgo político fuerte y con procedimientos más torpes a causa del crecimiento de la UE, se ha convertido en un monstruo de gobiernos. Ya no es el impulsor de la cada vez más cercana unión de los pueblos de Europa que Jean Monnet y los demás padres de la Unión habían concebido. De igual forma, el Parlamento Europeo no ha podido cosechar del electorado la autoridad política que le hubiera dado un papel fundamental en el sistema federal.



**Philip Stephens** es editor asociado del Financial Times y comentarista en jefe. Es autor de *Politics and the Pound* y *Tony Blair, una biografía del primer ministro británico. Radica en Londres.*

## **¿Una conspiración anglosajona?**

Muchos socialistas franceses contrarios al tratado citaron la falta de ambición integracionista del documento que, sin lugar a dudas, guarda relación con el rechazo al que fue objeto en el referéndum francés. Los líderes de izquierda a favor del "NO" afirman que las propuestas son una trama anglosajona diseñada para importar a la Europa continental el capitalismo de libre mercado de los Estados Unidos y Gran Bretaña de un solo golpe y así debilitar el modelo europeo de economía social de mercado. Si seguimos esta línea de pensamiento, el británico Tony Blair ganó el argumento contra una mayor armonización de las políticas económicas y tributarias que hubieran consolidado la economía social de mercado europea.

Sin embargo, el voto por el "NO" en Francia y en los Países Bajos también hablaba de un malestar político más profundo. En un sentido, reflejó el deseo de los votantes de expresar su descontento independientemente del rumbo de la Unión. En Francia particularmente el referéndum fue una oportunidad para protestar en contra de las políticas económicas nacionales que han mantenido al desempleo por encima de los 10 puntos porcentuales durante más de una década. Los electores aprovecharon la oportunidad para castigar a la administración de Jacques Chirac. También queda claro que el electorado de ambos países está desilusionado de la Unión.

El tema que unió a los opositores al tratado en los dos países fue la ampliación de la UE. La oposición en los Países Bajos a la propuesta de iniciar negociaciones de incorporación con Turquía aumentó por el temor de que el ascenso de un islamismo más militante pusiera en riesgo las tradiciones liberales de Holanda. En Francia, la perspectiva de la ampliación de la Unión se convirtió por sí misma en la comprensión de que Europa ya no era una creación francesa. Durante más de 50 años, desde Messina, los franceses daban por sentado que Europa era una extensión de sus propios intereses nacionales. Más Europa significaba más Francia. Este concepto se había tambaleado por una inclinación en la balanza del poder entre París y Berlín después de la reunificación alemana y fue anulado con la admisión de los 10 nuevos miembros a la Unión en 2004.

En este sentido, los electores de Francia y de los Países Bajos sintieron lo que sus líderes políticos sabían pero se negaban a admitir públicamente: la caída del Muro de Berlín y la ampliación de la Unión hacia el Este habían cambiado fundamentalmente la geometría política de Europa. La Europa prevista por los padres de la Unión se había definido a sí misma como una oposición al bloque socialista encabezado por la Unión Soviética. Incluso tras las sucesivas ampliaciones de la Unión (a nueve, doce y quince países miembro), la alianza franco-germana brindaba un constante impulso federalista. La nueva Europa, surgida en la década de 1990, demandaba una visión fresca de frente a la unificación continental. Pero incluso ante la incorporación de nuevos miembros, los líderes de la Unión ignoraron totalmente sus consecuencias estratégicas.

## **¿Fue Maastricht la cumbre?**

En retrospectiva, el Tratado de Maastricht de 1991 puede verse como la cúspide de la ambición federalista. El acuerdo entre la Alemania de Helmut Kohl y la Francia de François Mitterrand de crear una moneda única marcó un paso importante hacia la unidad europea. Pero se descarriló. A la unificación económica nunca siguió la unión política prometida. La estructura "de pilares" que el tratado construyó reservó a los gobiernos áreas de políticas sensibles —como las relaciones exteriores y la

inmigración— pero mantuvo el requisito de unanimidad en las decisiones de índole tributario. Para cuando se acordaron los tratados subsecuentes de Ámsterdam y Niza, este "intergubernamentalismo" se había consolidado y se había perdido el entusiasmo por una estructura más explícitamente federal a causa de las inciertas consecuencias de la ampliación de la Unión. Crucialmente, también quedaba claro que la alianza franco-germana —el motor de la integración durante más de tres décadas— ya no era por sí sola suficientemente fuerte para marcar el rumbo de Europa.

El euro, que finalmente se creó en 1999, quizás hubiera podido brindar el nuevo impulso necesario. Muchos creían que la unificación monetaria daría un nuevo ímpetu a las deprimidas economías europeas y fungiría como el motor de la reforma. Hasta ahora, la experiencia dicta lo contrario. Las mayores economías del continente están envueltas en un crecimiento lento, las cifras del desempleo siguen siendo altas y los déficit presupuestarios se han agudizado. Aunque el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento en la eurozona —que consagra las restricciones presupuestarias consideradas fundamentales para que el nuevo banco central europeo pueda dar seguimiento a su política monetaria expansionista— no se ha desintegrado, poco le falta. Algunos políticos italianos han cuestionado el futuro de su país como signatario del pacto. Gran Bretaña ha pospuesto indefinidamente la decisión de sumarse a él.

## **"La vieja Europa" de frente a "La nueva Europa"**

La fractura de la cohesión política que se preveía con la ampliación de la UE se hizo patente en las actitudes asumidas respecto a la guerra en Irak de 2003. Gran Bretaña encabezó una coalición de países centrales del este de Europa (e Italia, que rompió filas con Francia y Alemania) para respaldar la decisión estadounidense de derrocar a Saddam Hussein. La retórica de Donald Rumsfeld de dividir al continente en "nuevo" y "viejo" surgió como un comentario sin importancia. Con el tiempo, sin embargo, ha prevalecido como una descripción del caos que actualmente reina en Europa. No se ha encontrado nada que ocupe el lugar del motor franco-germano para conducir a la integración. Viejas rivalidades y desacuerdos más recientes entre los Gobiernos frances y británico han frustrado los esfuerzos para crear un mecanismo alterno de cooperación entre las tres naciones más grandes de la unión. La debilidad política en París y Berlín ha acrecentado el sentimiento de estar a la deriva.

Es muy pronto para adivinar cuándo emergerá la Unión del irritante limbo en que se encuentra o para predecir, con alguna posibilidad de acertar, su futura dinámica política. Las elecciones de septiembre en Alemania pueden alterar la situación actual. Pero hasta ahora, el vacío que dejó el fracaso del tratado ha sido llenado por la acrimonia y la recriminación. En el futuro cercano, la Unión operará según las estipulaciones electorales y procesales contempladas en el Tratado de Niza: una receta para aletargar cada vez más el proceso de toma de decisiones. Entre los seis miembros fundadores, hay algunos que creen que éste podría ser el momento para revivir el sueño de Monnet: crear, dentro del marco más amplio de la Unión, una Europa modular con estructuras esencialmente federalistas. Sin embargo hay muy pocas señales del liderazgo político necesario para una empresa de esta envergadura o del entusiasmo del electorado para un proyecto de esta naturaleza. Lo más probable es que, por lo pronto, la Unión siga transitando atrapada entre el Estado-nación y las ambiciones federales de sus fundadores. ☠

# El electorado iraquí aprueba una nueva Constitución

**E**l 15 de octubre de 2005 la mayoría iraquí votó por adoptar una nueva Constitución y una estructura federal de gobierno. La impresionante cifra de 63 por ciento de los 9.8 millones de electores iraquíes participó en el referéndum nacional que recibió un voto positivo de 78 por ciento. Sólo 21 por ciento de la población estuvo en contra de la propuesta.

Los resultados electorales claramente guardaron una relación con la configuración étnica nacional: quienes aprobaron la Constitución eran mayoritariamente chiitas y curdos; quienes se opusieron a ella eran principalmente árabes sunitas. Los sunitas votaron masivamente en contra de la Constitución en dos provincias: Salahuddin (82 por ciento) y Anbar (97 por ciento). Sin embargo, para bloquear la Constitución se requería de dos terceras partes del voto en contra en por lo menos tres provincias. La mayoría a favor de la Constitución fue clara en las provincias con poblaciones chiitas y curdas, con una mayoría abrumadora (99 por ciento en una provincia curda) a favor de una estructura federal. En un esfuerzo por atender las preocupaciones sunitas y obtener apoyo al referéndum, el parlamento iraquí aprobó el 11 de octubre un mecanismo que permitirá que se revise la Constitución en 2006.

La Constitución otorga un alto nivel de autonomía a las provincias y les da acceso exclusivo a los futuros yacimientos petroleros (la producción actual de petróleo es compartida entre todas las provincias), muchos de los cuales están

localizados en regiones chiitas y curdas. La Constitución establece que las provincias pueden unirse para desarrollar fuerzas de seguridad regionales. Los sunitas temen que la Constitución vaya a dividir a Irak en dos: el norte curdo y el sur chiita, y excluya así a los sunitas del centro de la lucrativa producción petrolera del país. También les preocupa que la zona chiita del sur se encuentre bajo la influencia iraní.

## Participación electoral sunita: ¿un paso hacia la democracia?

A pesar del fuerte rechazo sunita a la Constitución, algunos observadores ven el referéndum con optimismo. En enero de 2005, los iraquíes sunitas boicotearon las elecciones para la asamblea de transición por lo que su participación en este proceso es vista como un paso hacia la democracia en Irak.

La esperanza de que los sunitas sean incorporados al proceso político (y alejados de las protestas violentas) crece con la noticia de que tres partidos sunitas han formado una coalición ante las próximas elecciones de diciembre en las que los iraquíes elegirán a su primer parlamento no interino. Al formar esta alianza, la Concurrencia de Pueblos Iraquíes, el Partido Islámico Iraquí y el Diálogo Nacional Iraquí buscan aumentar la representación sunita en la nueva asamblea nacional, la cual no existe actualmente en el gobierno de transición debido al boicot sunita a las elecciones anteriores. ☠

# Provincia canadiense dice no a la ley Sharia

*¿Contradaría la ley Sharia la carta de derechos y libertades?*

**Dalton** McGuinty, primer ministro de la provincia canadiense de Ontario, rechazó la sugerencia de que la ley islámica *Sharia* pudiera ser utilizada como un proceso legal de mediación en disputas familiares en la provincia. Expresó su preocupación de que cortes religiosas de lo familiar “pusieran en riesgo nuestros puntos de confluencia”.

Según la ley *Sharia* el apoyo conyugal a las mujeres divorciadas se interrumpe a los tres meses y los hombres reciben la mayoría de los bienes de la pareja y la custodia de los hijos.

Los tribunales sustentados en la fe han operado en Ontario desde 1991 cuando la ley provincial de arbitraje otorgó a los líderes religiosos la autoridad para mediar en casos de índole civil como divorcio, sucesión, disputas de propiedad y custodia de los hijos.

Sin embargo, en 2003 la Sociedad Canadiense de Musulmanes solicitó un tribunal formal cuyas decisiones fueran legalmente obligatorias y se sustentaran en la ley de la fe islámica. Esto atrajo la atención de opositores que opinan que la ley *Sharia*

contraviene la carta canadiense de derechos y libertades, así como de quienes tienen la preocupación de la manera en que se interpretará dicha ley en Canadá. Los defensores de la legalización de las cortes familiares que se rigen con la ley *Sharia* ponen énfasis en que el arbitraje religioso es voluntario y afirman que hombres y mujeres tienen la posibilidad de apelar sus dictámenes ante un tribunal civil.

El Gobierno de Ontario comisionó a Marion Boyd, ex procuradora general, para revisar la ley de arbitraje. No encontró ninguna evidencia de discriminación en contra de mujeres en los arbitrajes realizados por los tribunales sustentados en la fe. Sin embargo, en respuesta a las acusaciones de discriminación McGuinty se comprometió a prohibir cualquier tipo de arbitraje religioso. Como resultado, también se prohibieron en la provincia las cortes existentes basadas en la fe cristiana y en la fe judía.

Si la propuesta hubiera sido aceptada, el Gobierno de Ontario hubiera sido el primero en occidente en reconocer la ley *Sharia*. ☠

# Videos y DVDs del Foro de Federaciones disponibles en... el Foro

**www.forumfed.org**  
y seleccione "videos"  
en el menú de publicaciones

## 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 quasi-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**  
Correo electrónico:  
**forum@forumfed.org**  
Fax: 613-244-3372

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

### Foro de Federaciones

700-325 Dalhousie,  
Ottawa, ON K1N 7G2  
613-244-3360 ext. 215



# ¿Cómo fallaron las relaciones intergubernamentales después del huracán Katrina?

POR DEIL S. WRIGHT

**E**l 29 de agosto de 2005 la gobernadora de Luisiana, Kathleen Blanco, y el director de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés), Michael Brown, estuvieron lado a lado en una conferencia de prensa poco tiempo después de que el huracán Katrina tocara tierra en la costa del Golfo de los estados de Luisiana y Misisipi. Se elogiaron y felicitaron mutuamente por la cooperación intergubernamental para atender los efectos de la enorme tormenta.

Veinticuatro horas más tarde, la mayor parte de Nueva Orleans estaba inundada, bajo tres o cuatro metros de agua, y el 80 por ciento de su población había sido evacuada. Cien mil personas que no tenían transporte habían sido dejadas en la ciudad, miles —casi todos afroamericanos— estaban en el centro de convenciones citadino y en el estadio *Superdome*. El saqueo y la violencia habían comenzado.

## De la armonía a la discordia

El alcalde de Nueva Orleans, Ray Nagin, y la gobernadora Blanco criticaron entonces —incluso maldijeron— no sólo a la FEMA sino también al Departamento de Seguridad Nacional y al presidente Bush. Arremetieron contra la tardanza y la desorganización de estas y otras dependencias y las culparon por el fracaso de brindar ayuda a los ciudadanos sitiados y al personal estatal y local de Nueva Orleans y de la costa del Golfo.

¿Cuál es la explicación de este giro repentino en las relaciones intergubernamentales? ¿A qué se debe el cambio dramático de pasar de elogios a condenas en el transcurso de un solo día? El fulminante alcance del desastre causó que los crispados nervios de ciudadanos y funcionarios los sacaran de sus casillas. Pero muchos más factores (políticos, sociales, raciales, económicos, administrativos y, principalmente, intergubernamentales) ocasionaron que las relaciones intergubernamentales en la costa del Golfo cayeran en un espiral de recriminaciones que contribuyó a que el desastre se convirtiera en una catástrofe.

## El grado de la catástrofe

Para el millón de residentes dispersos de la costa del Golfo que habían sido desplazados así como para millones de personas que colaboraron en los esfuerzos de rescate, el huracán Katrina fue una catástrofe. En medio de todo esto, el equipo cercano al alcalde —15 personas— se vio obligado a reubicarse en el hotel Hyatt y arreglárselas con sistemas de comunicación improvisados cuando sus líneas de teléfono tradicionales, sus aparatos móviles y sus radios policíacos fallaron por igual. El huracán Katrina desató una catástrofe de proporciones nunca antes vistas.

**D**eil S. Wright es profesor distinguido de ciencias políticas y administración pública de la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill. Es autor de *Understanding Intergovernmental Relations* (1978, 1982 y 1988); y de *Globalization and Decentralization* (1996), entre otros títulos.

¿Cómo respondieron los funcionarios locales, estatales y nacionales? El jueves 1 de septiembre de 2005, Brown, director de la FEMA, afirmó en la capital del país no saber nada de las trasmisiones televisivas que mostraban a miles de personas hacinadas en el Centro de Convenciones. Al tiempo que Houston, Texas, daba la bienvenida

a la mitad de los evacuados, ciudades y estados (Iowa, por ejemplo) ofrecían recibir a más damnificados. Las respuestas por parte de los diferentes niveles de gobierno (y no respuestas) hicieron que un desastre que pudo haber sido controlado se convirtiera en una catástrofe.



Autobuses no utilizados para la evacuación de Nueva Orleans tras los problemas de comunicación entre el gobierno estatal y la FEMA.

## Las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos

Es prematuro emitir un juicio final sobre los líderes de las dependencias locales, estatales y nacionales. La búsquedas de funcionarios "culpables" es un tema sumamente polémico en sí mismo. No podemos contar con el cuadro completo de situaciones, acciones y comunicaciones que se llevaron a cabo—o se omitieron—entre los funcionarios en puestos de autoridad antes, durante y después de Katrina. Sin embargo, podemos entender mejor la catástrofe de la costa del Golfo con una afirmación fundamental sobre la manera en la que las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos funcionan. Las complejidades y la autonomía causadas por estas relaciones inclinan al sistema de gobierno estadounidense hacia la delegación y la transferencia de competencias, la deferencia y el retraso. En casos de emergencia, los funcionarios locales son quienes deben responder primero, después los actores estatales y, finalmente, las dependencias nacionales brindan los "últimos recursos". Los funcionarios públicos prefieren la caución a la acción. Los políticos y los administradores de carrera viven bajo riesgo e incertidumbre en lugar de buscar activamente la certidumbre.

En los Estados Unidos, además de los 50 gobiernos estatales y el gobierno nacional, hay más de 87,000 unidades de gobierno local. Virtualmente, todos tienen facultades tributarias importantes y prácticamente pueden gastar a su antojo. Más aún, hay cerca de medio millón de funcionarios locales y estatales de elección popular con autoridad para abogar a favor de "sus ciudadanos". ¿Será realmente necesario preguntarse porqué cuando se habla de las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos con frecuencia se dice que operan con un caos moderado? La tragedia de la catástrofe de Katrina es que la voluntad política y la habilidad administrativa no fueron suficientes para superar la tendencia al caos de las relaciones intergubernamentales.

La FEMA no pudo superar este caos, ya que los mecanismos de atención en caso de desastres necesitan una autoridad unificada y una coordinación cercana para generar acciones energéticas, dirigidas y oportunas, así como reunir todos los recursos disponibles necesarios. Sin embargo, éste no fue el tipo de respuesta que se tuvo con Katrina. ¿Qué causó esta crisis: un error en las estructuras o el fracaso de políticos y funcionarios individuales?

Salvo honrosas excepciones, los funcionarios electos de todos los niveles permiten que su "naturaleza de hombre público" siga su curso con respuestas modestas y tardías. Pero un sistema federal representa un riesgo adicional. En un libro sobre seguridad nacional y política estadounidense Donald Kettl señala que "las múltiples texturas del sistema federal llevan incentivos poderosos para la fragmentación y sin una fuerza superior que una las grietas del sistema intergubernamental, las propias grietas [podrían] debilitar la preparación de una nación para atender una emergencia." En los alrededores de Nueva Orleans las fracturas de los diques fueron tanto reales como metafóricas: verdaderas grietas en las relaciones intergubernamentales.

### Crisis en el camino a la catástrofe

¿Por qué no se reparó la grieta virtual en las relaciones intergubernamentales estadounidenses antes de crear la espiral que empezó con la clara amenaza de un huracán, se transformó en un inminente desastre y terminó siendo una catástrofe? Las características fundamentales y todos los pequeños detalles que definen las relaciones entre gobiernos en los Estados Unidos sólo son las condiciones necesarias y no causas suficientes para el caos que se vivió en la costa del Golfo.

La mayor parte del tiempo los gobiernos cooperan con recelo pero de manera eficaz para proveer bienes y servicios públicos a sus cerca de 300 millones de "clientes". ¿A qué se debió la fatal y muy particular crisis desatada con Katrina?

Sin un informe oficial similar al *Informe de la comisión para el 11 de septiembre*, las causas definitivas siempre serán tentativas y de tipo especulativo. Como sucedió en el caso de la propia Comisión para el 11 de septiembre, la creación de un órgano investigador suele ser controvertida. Sin embargo, es posible basarse en el análisis de la Comisión para el 11 de septiembre para identificar los factores que contribuyeron al caos y la catástrofe de la costa del Golfo. La Comisión identificó los siguientes:

1. Falta de imaginación
2. errónea prioridad de políticas
3. capacidad inadecuada
4. administración ineficaz

Se podría escribir una tesis doctoral sobre cada uno de estos temas pero tenemos la restricción de una o dos oraciones explicativas:

La **imaginación** supone prever la probabilidad y la gravedad de la amenaza en términos de seguridad. No es la primera vez que hay inundaciones y huracanes serios y, a pesar de la advertencia sobre Katrina, demasiados funcionarios en demasiados puestos formales prestaron muy poca atención a imaginar el caos y la catástrofe que se avecinaba.

Las **políticas** se pueden explicar con un solo ejemplo: FEMA. La FEMA fue absorbida por el Departamento de Seguridad Nacional y reducida en categoría y recursos; funcionaba en las sombras políticas de una atención centrada en la política antiterrorista. En la experiencia de su director —que renunció recientemente— no había nada que se pareciera a la administración en caso de desastres. ¿Había también —como lo creen la mayoría de los afroamericanos y un número importante de críticos— prioridades equivocadas en las políticas que guardaban relación con factores raciales y económicos? ¿Tuvo algo que ver con la

lentitud de la evacuación y de los esfuerzos de rescate el hecho de que la mayoría de los residentes que seguían atrapados en la ciudad eran pobres y afroamericanos?

En pocas palabras, la **capacidad** refleja la habilidad de cumplir con una misión. El dictamen de la Comisión para el 11 de septiembre respecto a la capacidad es igualmente aplicable a Katrina y sus consecuencias. "Las dependencias gubernamentales... con mucha frecuencia son demasiado pasivas y aceptan como verdadero lo que se les dice, incluso el esfuerzo para identificar y atender vulnerabilidades obvias y amenazas peligrosas que serían demasiado costosas, controvertidas y perturbadoras". La capacidad organizacional fue deplorablemente baja en la mayoría —sino es que en todas (entre 75 y 100)— de las dependencias locales, estatales y nacionales que trabajaron para dar respuesta a Katrina en la costa del Golfo.

La **administración** cubre una amplia franja que incluye pero no se limita a una comunicación eficaz dentro de las jurisdicciones gubernamentales y entre ellas. Las dependencias que trabajan en el sistema intergubernamental estadounidense se parecen mucho a los especialistas médicos: cada uno hace su diagnóstico, pide análisis de laboratorio y receta medicinas. El médico tratante parece estar conspicuamente ausente del grupo de especialistas y sus funciones primordiales son ver que los especialistas trabajen en equipo y garantizar la salud del paciente. En los Estados Unidos, las relaciones intergubernamentales eficaces dependen de muchos "médicos tratantes". En la catástrofe de Katrina, eran pocos, si es que había alguno.

### Una visión retrospectiva para prevenir

El costo económico de la catástrofe de Katrina fue de miles de millones de dólares. Sólo la contribución nacional para la reconstrucción se fijó ya en 200,000 millones y faltan los miles de millones de dólares adicionales de los fondos locales y estatales. A la pérdida de entre 1,000 y 2,000 vidas, un recuento realista debe añadir el aumento para el consumidor en el precio del gas y del petróleo, así como la reducción en uno o 1.5 por ciento del crecimiento económico. Seguramente ni el estudio de una comisión nacional integral podría calcular con precisión el costo y las consecuencias de la visita de Katrina a la costa del Golfo.

Sin embargo, hay un hecho que no queda claro. El escenario del drama de Katrina se caracterizó por las complejidades y el relativo caos de las relaciones intergubernamentales. Para prevenir una catástrofe natural como Katrina o de tipo terrorista será necesario contar con líderes públicos con voluntad política y administradores experimentados con habilidades gerenciales, pero también con las estructuras y la organización para traducir esa voluntad y esas habilidades en acciones. Estas cualidades son indispensables para trascender las fronteras jurisdiccionales a las que se enfrentan todos los funcionarios cuyo trabajo depende de las relaciones intergubernamentales. Para prevenir o mitigar las futuras emergencias nacionales es crucial contar con un liderazgo imaginativo y colaborador. ⑥

### Lecturas relacionadas

- Donald F. Kettl (2004). *System Under Stress: Homeland Security and American Politics* (*Sistemas en stress: seguridad nacional y política estadounidense*). CQ Press.
- Donald F. Kettl (2005). *The Global Public Management Revolution* (*La revolución global de la gerencia pública*). Brookings Institution Press, 2a. ed.
- Richard Posner (2004). *Catastrophe: Risk and Response* (*Catástrofe: riesgo y respuesta*). Oxford University Press.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (Comisión nacional para los ataques terroristas a los Estados Unidos). (2004). *The 9/11 Commission Report* (*El informe para la comisión para el 11 de septiembre*). W. W. Norton.
- Deil S. Wright (1988). *Understanding Intergovernmental Relations* (*Entendiendo las relaciones intergubernamentales*). Brooks Cole, 3a. ed.



# ¿Cómo seleccionan los países federales a sus gobiernos?

*La variedad es casi infinita pero hay patrones visibles.*

POR LOUIS MASSICOTTE

**Los** gobiernos de los países federales no podrían ser más diferentes. Veamos, por ejemplo, dos días en cuatro capitales federales. El 2 de febrero de 2005, en Washington, D.C., el presidente George W. Bush rindió su informe de gobierno anual en una

sesión conjunta de las dos Cámaras legislativas. Ese día en Ottawa, durante el periodo de preguntas, el primer ministro Paul Martin respondía, junto con sus ministros de gabinete, a mordaces cuestionamientos de los miembros opositores del parlamento. El 25 de febrero de 2005, en Delhi, el parlamento indio se enfrentaba a presiones para aprobar un proyecto de ley por medio del cual se garantizaría que el 33 por ciento de los escaños de la Cámara baja o Lok Sabha estuvieran ocupados por mujeres. Ese mismo día en el *Bundestag* de Berlín, la Ministra federal de Justicia, Brigitte Zypries, defendía los servicios de Internet que su dependencia prestaba a la ciudadanía de las críticas de la oposición que afirmaba que Austria, con una coalición conservadora en el poder, tenía en línea más información sobre su Departamento de Justicia.

Que el gobierno de un país sea federal no hace que sea más fácil predecir su más probable sistema político ni los cambios que tengan mayor posibilidad de hacerse en ese sistema. Sin embargo sí se pueden ver algunos patrones claros. Los países federales incluyen tanto a aquéllos con sistemas presidenciales (los Estados Unidos, por ejemplo) como a los que tienen sistemas parlamentarios del tipo de Westminster (como Canadá, Australia e India) o sistemas parlamentarios que suelen gobernar con coaliciones (Alemania y Australia). Suiza es uno de los pocos casos de un sistema en el que la legislatura elige al gabinete federal.

Si bien es cierto que algunas federaciones son democracias antiguas y bien establecidas, otras oscilan entre la democracia y el autoritarismo. La familia de las federaciones incluye a repúblicas (Alemania), monarquías parlamentarias (Bélgica), monarquías en la que el soberano está representado por un Gobernador General (Australia) e incluso monarquías relativamente absolutas (Emiratos Árabes Unidos). Ningún sistema electoral ha prevalecido en las federaciones; por lo tanto hay ejemplos de prácticamente cualquier tipo de sistema electoral. Aunque con frecuencia se menciona la existencia de una segunda Cámara en el parlamento como característica



*El Bundestag, Berlín.*

esencial de las federaciones, no es el caso de Micronesia, Venezuela y San Cristóbal y Nieves.

La primera decisión que debe tomar cualquier país federal es elegir entre un sistema presidencial —con separación entre los poderes ejecutivo y legislativo— y un sistema parlamentario en el que el primer ministro y los miembros del gabinete deben haber ganado primero un escaño en el parlamento.

## **La oficina del Presidente**

Los países federales con sistemas presidenciales mantienen separados su poder legislativo de su poder ejecutivo. El poder ejecutivo recae en manos de una sola persona, el presidente, que es electo por la población en su conjunto. Los Estados Unidos han buscado garantizar que la manera de elegir a un presidente refleje el carácter federal del país. Técnicamente, el gobernante es electo por un colegio electoral, compuesto por delegados seleccionados a través del voto popular en cada estado, y este último vota en bloque en el colegio electoral. El número de delegados de cada estado equivale al número de escaños que dicho estado tiene en la Cámara de Representantes (que varía según su población) más dos, a fin de igualar el número de senadores. Como resultado, el peso relativo de los estados más pequeños en el colegio electoral supera su peso demográfico.

Actualmente, entre los 33 estados menos poblados y el Distrito de Columbia, hay 198 votos. Los cuatro estados más grandes (California, Texas, Nueva York y Florida), cuya población equivale más o menos a la suma de las 34 entidades más pequeñas, solamente tienen en conjunto 147 votos. Aunque un candidato vaya a la zaga en cuanto al voto popular a nivel nacional puede ganar la elección si reúne sistemáticamente el voto de los estados más pequeños. Así se explica que George Bush haya resultado electo en 2000 aun cuando su contrincante, Al Gore, haya contado con la mayoría del voto popular. Otra prueba de que los padres de la patria querían favorecer a los estados chicos es que cuando ningún candidato se ve favorecido por la mayoría absoluta del colegio electoral, la Cámara de Representantes elige al presidente entre los tres principales candidatos; sin embargo, cada estado cuenta con sólo un voto, independientemente del tamaño de su población.

En Suiza las dos Cámaras de la Asamblea Federal llevan a cabo una sesión conjunta cada cuatro años para elegir a los siete miembros del Consejo Federal, es decir, el gabinete nacional. En este caso un pequeño ajuste también favorece a las entidades más pequeñas, los cantones suizos. Si bien es cierto que los 200 escaños de la Asamblea Nacional están proporcionalmente repartidos según la población, cada cantón ocupa dos curules de los 46 en el Consejo de Estados (un escaño está asignado a cada uno de los seis "mediocantones"). Sin embargo el voto de los diputados suizos es de índole partidista independientemente del cantón al que pertenezcan.

**Louis Massicotte** es profesor asociado de ciencias políticas de la Universidad de Montreal. Es coautor, junto con André Blais y Antoine Yoshinaka, del libro, *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies* (2003). Además fue coeditor de *Le point sur 150 ans de Gouvernement responsable au Canada* (1999).



El presidente mexicano, Vicente Fox, saluda al primer ministro canadiense, Paul Martin.

Hoy en día, los Estados Unidos son la única federación que elige a su presidente a través de un colegio electoral. En Argentina, Brasil, México, Venezuela y Nigeria, así como Rusia (un sistema semipresidencial) y Austria (un sistema parlamentario), el presidente es electo a través del sufragio

universal directo y el ganador se define exclusivamente con base en el número total de votos que obtenga a nivel nacional independientemente de su distribución geográfica.

La práctica de tener dos votaciones —una primera ronda y una votación secundaria cuando ningún candidato obtiene la mayoría absoluta— para elegir a un presidente se utiliza en todos los países federales presidenciales salvo México y los Estados Unidos. México todavía utiliza un sistema de mayoría simple. En los Estados Unidos el sistema permite que un candidato gane si obtiene la mayoría de los votos de cada estado pero requiere de una mayoría absoluta en el colegio electoral.

En los sistemas parlamentarios, el poder ejecutivo recae en el gabinete o consejo de ministros. Sus miembros son seleccionados de entre los diputados ya elegidos.

### Cuando gobierna el parlamento

La segunda elección importante de cualquier país federal es la forma en que elige a su legislatura. Las federaciones que solían estar bajo administraciones coloniales británicas o estadounidenses suelen tener un escaño por circunscripción electoral en las que prevalece el sistema de mayoría simple (Canadá, India, Malasia, San Cristóbal y Nieves) o el sistema de voto alterno (Australia). La representación plurinominal o de representación proporcional se utiliza en Sudáfrica, Bélgica y Australia. Alemania tiene un sistema mixto de un escaño por circunscripción y representación plurinominal que ha sido imitado por México y Venezuela. Hasta hace relativamente poco, la Federación Rusa tenía un sistema mixto superficialmente similar, pero las circunscripciones de un solo escaño están programadas a desaparecer en 2007, cuando todos los diputados serán electos con un sistema de representación proporcional en el que habrá una sola circunscripción electoral nacional pero con la disposición de que cada partido debe contar por lo menos con 7 por ciento del voto.

Al optar por una circunscripción electoral nacional, Rusia se ha diferenciado de otras federaciones en las que los diputados son electos en entidades territoriales más pequeñas —ya sean circunscripciones electorales con un solo escaño dentro de los límites geográficos de un estado o de una provincia (Canadá, Australia) o distritos mucho más grandes que trascienden las fronteras de las unidades constitutivas y están conformados por varios miembros (Brasil, Argentina).

Existe la tendencia de proteger a las entidades más pequeñas. En Canadá, por ejemplo, ninguna provincia puede tener menos escaños en la Cámara de los Comunes que en el Senado. Esta disposición permite que una provincia diminuta, como la Isla del Príncipe Eduardo— con una población de 187,000 personas, no ocupe uno sino cuatro de los 308 curules de la Cámara de los Comunes.

### Nadie es perfecto

Ningún sistema electoral está libre de causar controversia. Observadores canadienses sostienen que el sistema de pluralidad ha aumentado artificialmente las disparidades entre las regiones ya que los partidos minoritarios de cada región están bajamente representados en la Cámara de los Comunes. Por ejemplo, en 1980 el Partido Liberal contaba con el apoyo de alrededor del 20 por ciento de los electores del oeste de Canadá pero sólo ganó dos de los 78 escaños correspondientes a esa región mientras que los Conservadores obtuvieron sólo uno de los curules de Quebec cuando habían cosechado el 12 por ciento de los votos. La tradición canadiense, en la que se incluye a por lo menos un representante de cada provincia en el gabinete federal, es difícil de respetar cuando el partido en el poder no gana ningún escaño en varias provincias. Para remediar este problema, se ha incorporado a varios senadores de dichas provincias al gabinete. Sin embargo, como los senadores canadienses son designados por el gobierno y no electos, no tienen mayor peso político. Distintas maneras de elegir al ejecutivo en sistemas parlamentarios y presidenciales en países específicos se explican en el libro y el folleto *Gobernanza legislativa y ejecutiva en democracias federales*, que serán publicados en la serie del Foro, *Diálogo Mundial sobre Federalismo*. (6)

### Sistemas electorales

Sistema de mayoría simple: el candidato con más votos gana la elección. Cuando se elige de esta manera a las legislaturas, suele haber circunscripciones electorales de un miembro único. Ha habido casos en que los candidatos ganan con sólo el 25 e incluso el 21 por ciento del voto popular.

Sistema de mayoría absoluta: en una versión de este sistema, el candidato necesita más del 50 por ciento de los votos para ganar en la primera ronda. Si ningún candidato lo logra, una o dos semanas después se lleva a cabo una segunda ronda entre los dos candidatos más fuertes. Los australianos omiten la segunda ronda solicitando a los electores que califiquen a los candidatos en la planilla según su preferencia (voto preferencial). Un candidato es electo cuando obtiene el 50 por ciento de los votos en la primera ronda. De no ser así, se elimina al candidato más débil y las segundas opciones son transferidas a los candidatos que siguen en la contienda. Este proceso se repite hasta que uno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta.

Representación proporcional (plurinominal): el porcentaje de escaños en la legislatura de cada partido equivale aproximadamente al porcentaje del voto popular que haya obtenido. A diferencia de los sistemas de mayoría simple y mayoría absoluta, en los sistemas de representación proporcional siempre hay circunscripciones electorales de varios miembros. Los ganadores suelen ser seleccionados de una lista de candidatos en la planilla que pertenecen a cada partido político.

Sistemas mixtos: estos combinan el principio de pluralidad o votación de mayoría simple con el de representación proporcional. El ejemplo más convincente es el de Alemania en donde 299 de los 598 miembros del *Bundestag* son electos a través de un voto de pluralidad en circunscripciones electorales de un solo miembro. Este sistema garantiza la representación territorial local. Los 299 escaños restantes se distribuyen con base en las listas de partidos en cada *Land* y como resultado el número total de diputados de cada partido es proporcional al número de votos que obtuvo.

# El sueño federalista de Filipinas

POR SHEILA CORONEL

**E**l sueño del federalismo es tan antiguo como la propia república filipina. El historiador Resil Mojares, que radica en Cebú, ciudad con vocación federalista, relata que en 1898, incluso antes de que el gobierno revolucionario de Emilio Aguinaldo se estableciera en las islas Visayas, los líderes de la ciudad de Iloilo habían ya constituido un Estado Federal de las Visayas.

Mojares relata que en 1899, cuando los Estados Unidos asentaban su dominio a lo largo y ancho del archipiélago, un grupo de filipinos también presentó ante la Comisión Filipina un proyecto de Constitución para una República Federal de las Filipinas, que habría dividido el país en 11 estados. Un año después, el intelectual ilocano, Isabelo de los Reyes propuso una Constitución federal con siete estados. Ni Aguinaldo ni los Estados Unidos prestaron atención a estas propuestas pero el federalismo es un sueño que se niega a morir.

## La "República de Mindanao"

La convocatoria para la República de Mindanao surgió en la década de 1970. Fue la versión en ley marcial de ese sueño: naturalmente, el gobierno autoritario y fuertemente centralizado de Marcos avivó las aspiraciones federalistas. En Cebú, tal y como escribe Mojares, el entusiasmo por el federalismo se intensificó tras el rápido crecimiento económico de finales de los años ochenta cuando los líderes locales se percataron de que su próspera base económica estaba sucumbiendo por sus lazos con el centro. Ciertamente existe un anhelo popular por el federalismo, anhelo que a lo largo de los años también ha sido explotado, domesticado y coartado por políticos de todas las tendencias.

Actualmente, la presidenta Arroyo hace resurgir el sueño federalista como parte de un paquete de reformas constitucionales diseñadas para salvar su amenazada presidencia. El paquete cuenta también con el apoyo de los líderes de la Cámara, aunque éstos —particularmente el presidente de la Cámara, Jose de Venecia— realmente estén más interesados en un sistema parlamentario que otorgue a los políticos de su clase —políticos que cuentan con patrocinio y con una fuerte base electoral en los distritos— poderes tanto ejecutivos como legislativos.

De hecho, el proyecto de reformas constitucionales propuesto este mismo año por los aliados del presidente de la Cámara en la Comisión de Reformas Constitucionales apenas hace

**Sheila S. Coronel** es la directora ejecutiva y una de las fundadoras del Centro Filipino para el Periodismo de Investigación. Es también la editora de *I Report*, la publicación trimestral del Centro. Ha sido editora y coautora de varios libros incluyendo *The Rulemakers: How the Wealthy and Well-Born Dominate Congress*.



El senador Aquilino Pimentel (centro) habla a favor del federalismo.

mención del federalismo; sólo dice que se establecería una forma de gobierno federal dentro de los 10 años siguientes a la aprobación de la Constitución reformada. No es de sorprender que el proyecto conceda atribuciones al nuevo parlamento para dividir al país “en tantos ‘estados independientes’” como juzgue conveniente y para definir los poderes de esos estados, mientras que reserva para el gobierno federal competencias en asuntos de defensa nacional, políticas monetarias y “aquellas otras que juzgue imprescindibles”.

## ¿Sin representación proporcional?

Las reformas constitucionales propuestas en la Cámara detallaban el sueño de Jose de Venecia: un poderoso parlamento unicameral, o Asamblea Nacional, el cual elegirá a un poderoso primer ministro quien a su vez seleccionará a miembros electos del parlamento para formar su gabinete. Todos los miembros del parlamento serán elegidos por distritos de un solo miembro. No se hace mención alguna a listas plurinominales de los partidos o a la representación proporcional. No se limitará tampoco el número de los mandatos —que durarán cuatro años en lugar de tres, como sucede actualmente— que puede servir cada uno de los parlamentarios. Las responsabilidades del presidente, seleccionado de entre los miembros de la Asamblea Nacional, son meramente protocolarias.

No fue sino hasta hace poco que —en una conferencia de prensa ofrecida por congresistas de Lakas y el respetado académico Jose V. Abueva, defensor del federalismo— los aliados del presidente de la Cámara presentaron por primera vez en forma más detallada su visión de una Filipinas federal. Al dar a conocer el Movimiento a Favor de una Federación Filipina, los congresistas dijeron que habrá 12 estados, cada uno con las facultades de recaudar impuestos, expedir leyes y tener un poder ejecutivo. El poder federal se limitaría a los ámbitos

de defensa, policía, relaciones exteriores, política monetaria y comunicaciones.

Abueva fue escogido por la Presidenta para formar parte de la Comisión Consultiva Constitucional para Reformar la Ley Suprema, compuesta por ciudadanos eminentes que harán una consulta popular en todo el país y presentarán los resultados al Congreso. Abueva, partidario de las reformas constitucionales desde hace tiempo, hizo una propuesta para un sistema parlamentario federal más detallada que las anteriores.

### **El modelo alternativo de Abueva**

El sistema federal parlamentario de Abueva contempla 11 estados, un presidente que ocuparía el cargo simbólico de Jefe de Estado, un primer ministro como Jefe de Gobierno y un parlamento bicameral.

La Cámara del Pueblo tendría 300 miembros, la mayoría elegidos a nivel distrital; sin embargo, entre 60 y 80 miembros serían seleccionados a través de un sistema de representación proporcional. El Senado sería elegido entre los miembros de las asambleas estatales, lo que significa que serían representantes de sus estados o regiones. Los miembros del parlamento permanecerían en sus cargos durante cuatro años y elegirían al primer ministro entre sus pares.

Las propuestas de federalismo de Abueva, a diferencia de la resolución de Jaraula, están mejor definidas y son más

articuladas. Además, incluyen medidas para la reforma electoral y de partidos políticos.

### **¿Cuál es el ritmo del cha-chá?**

En Filipinas, la reforma constitucional es conocida como "Charter Change" (Cambio a la Carta [Magna]) y desde hace años los periódicos en sus titulares han abreviado el término a "cha-chá". Este año los escritores de dichos titulares han tenido mucho trabajo. Pero aunque cada vez se hable más y más del cha-chá, la realidad es que sin la aprobación del Senado, la propuesta para que el Congreso se instituya en asamblea constituyente para redactar una nueva Constitución es letra muerta. Pero la perseverancia de los congresistas y la movilización del apoyo popular, especialmente a favor del federalismo, todavía pueden armar suficiente ruido político para lograr que el asunto siga en los medios de comunicación yatraiga el interés nacional durante las próximas semanas.

Mientras tanto, el interés público también se centrará en el juicio político. La energía de la oposición y toda una gama de movimientos políticos no se centrarán en las reformas constitucionales sino en la rendición de cuentas por parte de la Presidenta. ☠

## **Federalismo en Filipinas**

# **¿Una respuesta constitucional a la secesión?**

**POR ABE N. MARGALLO**

**L**a última vez que se revisó la Constitución filipina fue en 1986, cuando terminó el régimen de Marcos y después de una dramática ola de poder popular encabezada por Cory Aquino.

El conflicto de Mindanao generó recientemente un descontento en el que se habló de reformar la Carta Magna y un grupo de senadores propuso adoptar un sistema federal de gobierno como opción para solucionar el problema de Mindanao. Este tema debe debatirse con detalle.

Es particularmente relevante subrayar que esta propuesta de adoptar el federalismo parece seguir la tendencia histórica de brindar mayor autonomía a los gobiernos locales. La única mención en la Carta Magna de 1935 del tema de la autonomía local fue respecto a limitar la facultad del ejecutivo al ejercicio de una "supervisión general" de los gobiernos locales, denegándole así el poder más invasivo de "controlar". Por otro lado, la Constitución de 1973 declaraba, como uno de sus principios fundamentales que "el Estado deberá garantizar y promover la autonomía de las unidades gubernamentales locales, especialmente el barrio, para asegurar su completo desarrollo como comunidades auto dependientes". Eso no fue todo.

De hecho, la Constitución de 1973 dedicó todo un artículo (Artículo XI) a que el gobierno local exigiera por mandato la promulgación de un código de gobierno local. Del mismo modo, la Constitución vigente amplió las disposiciones de 1973 en un artículo distinto dedicado al gobierno local y creó, además, "las regiones autónomas en el Mindanao Musulmán y en las Cordilleras conformadas por provincias, ciudades, municipios y áreas geográficas que distintivamente comparten un patrimonio histórico y cultural, así como estructuras sociales y económicas". Sin embargo, de conformidad con la forma "unitaria" de gobierno, la Constitución vigente establece que "todos los poderes, funciones y responsabilidades que no sean otorgadas por esta Constitución o por Ley a las regiones autónomas serán conferidas al gobierno nacional".

En algunas formas de gobierno federal, como la de los Estados Unidos, se considera que las facultades que no sean otorgadas al gobierno nacional por la Constitución están reservadas a los estados. Uno de los principios fundamentales del federalismo que pudiera aplacar los ánimos del movimiento secesionista de Mindanao es el concepto de soberanía dual y compartida. ☠

**Abe N. Margallo** es un abogado y profesor filipino. Este texto proviene de su libro *Build or Perish* (UST Publishing, 2005).



# *La página del profesional*

## José de Venecia Jr. de Filipinas Un político filipino traza un Nuevo rumbo: el federalismo como la ola del futuro global

**El honorable Jose de Venecia Jr.**, presidente de la Cámara de Representantes de la República de Filipinas, encabeza en su país el partido Lakas-Demócratas Cristianos Musulmanes y es representante de Pangasinan, 4º distrito. Este artículo es la ponencia que presentó en la Conferencia Internacional sobre Federalismo 2005 que se llevó a cabo en Bruselas, Bélgica, en marzo de 2005.

En Filipinas incluso estamos considerando un cambio constitucional para pasar de un sistema presidencial a un sistema parlamentario unicameral y de un Estado unitario a uno federal.

Naturalmente no queremos llevar a cabo un cambio tan elemental sin pensar a fondo en todas sus posibles consecuencias para la sociedad nacional. Por eso no vengo a Bruselas, a la Conferencia Internacional sobre Federalismo, realmente a debatir sino a aprender de su sabiduría colectiva y de la experiencia que ustedes, como líderes de Estados federales bien establecidos, han acumulado.

Filipinas es un archipiélago de alrededor de 7,000 islas dispersas en las costas del este asiático, entre China e Indonesia. Actualmente, somos cerca de 85 millones de filipinos. Nuestras 160 y tantas lenguas y dialectos reflejan nuestra diversidad étnica, religiosa y cultural.

Administrativamente, nuestro archipiélago está dividido en 79 provincias, 117 ciudades, 1,501 municipios y más de 41,900 pueblos.

Como estas instituciones públicas son gobernadas —a nivel nacional— por un presidente, un Congreso bicameral y una judicatura independiente, y —a nivel local— por gobernadores, alcaldes de ciudades, capitanes de pueblos y los propios consejos legislativos locales, se pueden imaginar la complejidad de administrar el Estado unitario filipino.

### **Crear un sentido de nacionalidad partiendo de la diversidad**

Tanto la geografía como la historia han contribuido a dificultar la tarea de inculcar un sentido de nacionalidad a nuestro pueblo. En los amplios y fértils deltas de tierra firme en el sudeste asiático y Java, emergieron grandes imperios durante el periodo clásico del continente. En cambio, en los pequeños sistemas fluviales de nuestro archipiélago y en sus angostas zonas costeras, sólo se pudieron establecer principados

descentralizados gobernados por caciques, ninguno con un poder significativamente mayor que otro.

Muchas de estas autocracias de baja escala sobrevivieron nuestros 374 años de colonialismo y hasta el día de hoy son los cimientos, y la fuerza motora, de nuestros partidos políticos. Y todas estas facciones locales, que persiguen sus estrechos intereses, generan fuerzas centrífugas que se oponen a los esfuerzos centralizadores del gobierno nacional en Manila.

### **El federalismo como salvaguardia en contra del separatismo**

A lo largo de esta última generación, las frustraciones y resentimientos en contra de la Manila “imperial” — tanto por sus esfuerzos de microgestionar los asuntos locales como por su desinterés en las regiones — han estallado en forma de rebeliones separatistas.

Estas rebeliones ya han obligado a Manila a conceder la creación de dos regiones autónomas: una para los pueblos indígenas de las montañas del norte de Luzón (que fracasó en el plebiscito) y otra para las comunidades musulmanas del archipiélago de Sulu y de la zona central de Mindanao, en el sur.

Entre nosotros hay, desde luego, quienes temen que el federalismo sólo amargaría estas tendencias secesionistas hasta que un día dividan a nuestro país. Por el contrario, yo pienso que el federalismo sería una salvaguardia en contra del separatismo porque protegería las identidades de nuestras comunidades diversas y las facultaría para responsabilizarse de su propio futuro.

En la serie de negociaciones informales que he sostenido con las guerrillas musulmanas separatistas de mi país, sus líderes me han asegurado, en repetidas ocasiones, que el federalismo satisfaría sus demandas de un Estado propio, uno en el que pudieran aplicar elementos de la ley coránica.

### **Por qué no funcionó la autonomía limitada**

En 1989 nuestro Congreso también aprobó un Código de Gobierno Local que transfería funciones de las oficinas del gabinete —particularmente en temas agrícolas, de educación y de salud— a las unidades gubernamentales locales. Incluso esta limitada autonomía ha permitido que ciudades y provincias

"cosechen" sus propios líderes capaces, seguros de sí mismos y autosuficientes.

Sin embargo, como Manila sigue controlando los hilos financieros, la autonomía sólo ha privado de fondos a las funciones "transferidas" del gabinete, mismos que la capital sigue administrando.

De hecho, el control que Manila ejerce sobre las finanzas públicas ha dado lugar a una cultura de dependencia en nuestros gobiernos locales y yo creo que sólo el federalismo podría terminar con estas actitudes mendicantes.

### **¿Cómo funcionaría el federalismo en el contexto filipino?**

El federalismo filipino sería un federalismo de contención como el que funciona tan bien aquí en Bélgica pero que fracasó de manera muy sangrienta en Yugoslavia. Para que nuestra unión de comunidades diversas funcione de manera más eficiente, el Estado unitario cedería algunas de sus facultades a los gobiernos locales. Según la propuesta marco más elaborada que ha sido presentada, las 14 regiones administrativas que constituyen el país (por motivos de planeación económica y alcance del gabinete) se consolidarían en 10 "proto-estados" durante un periodo de transición de 10 años.

Cada uno de estos "proto-estados" conformaría, dentro de lo posible, un todo social y económico. Cada uno tendría su propia constitución, su propia ciudad capital y suficientes facultades tributarias, de recaudación de fondos y de solicitud de préstamos para dar significado a la descentralización.

### **¿Cómo sería un Filipinas federal?**

Pocos de nosotros albergamos la ilusión de que el federalismo funcione sin problemas en nuestro país. Entre las muchas dificultades prácticas que preveo, hay dos que son insolubles.

La primera es que la mayoría de nuestros "proto-estados" tendrían que reunir a personas de lenguas maternas distintas. Nuestros grupos étnico lingüísticos son tantos que sería imposible otorgar a cada uno el nivel de autonomía política que le gustaría tener.

El otro problema fundamental es que el desarrollo desigual es excepcionalmente severo entre las regiones filipinas. En 2000, por ejemplo, el ingreso per cápita en nuestra región administrativa más rica fue casi cinco veces mayor al de nuestra región más pobre. No es difícil prever que una autoridad federal filipina tendría grandes dificultades para garantizar suficientes medidas de justicia distributiva entre sus subunidades y dentro de ellas.

Aunado a este problema de desarrollo desigual está el hecho de que la pobreza en Filipinas todavía está relativamente extendida, lo que ha impedido el desarrollo de la cultura cívica necesaria para que florezca cualquier tipo de democracia representativa.

Sin embargo, la cultura cívica debe ser un requisito de los Estados federales cuyos ciudadanos tienen obligaciones políticas con dos autoridades políticas en lugar de una.

Dicho lo anterior, sigo pensando que sólo el federalismo dará respuesta a nuestra necesidad de desarrollar una identidad nacional fuerte y, al mismo tiempo, preservar nuestra diversidad cultural. Sólo el federalismo dará voz a las opiniones locales, una voz que los funcionarios en el centro tendrán que escuchar. Sólo el federalismo permitirá que nuestras comunidades locales decidan por sí mismas cómo debería estar ordenada su sociedad: con qué propósitos y para beneficio de quién. Sólo el federalismo puede crear economías

de escala como parte de la consolidación de pequeñas provincias, ciudades o municipios.

En términos prácticos, el federalismo brindará a los pueblos locales un mayor control: no sólo sobre sus propios recursos sino también sobre su sustento, su policía y las escuelas de sus hijos. En una palabra, sólo el federalismo garantizará que el gobierno central se convierta en el socio —y no en el amo— de los gobiernos locales. El hecho de que el federalismo también estimule la competencia entre los gobiernos locales es un beneficio secundario que también podríamos esperar.

Debemos felicitar a los Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Alemania, Suiza, España y Malasia, entre muchos otros, por ser modelos exitosos de gobierno federal.

### **Una "federación de naciones" del este de Asia**

Con una visión más amplia, el federalismo en casa preparará a los filipinos para operar en la "federación de naciones" en la que seguramente se convertirá el este asiático cuando a los 10 Estados del sudeste asiático, actualmente unidos en la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), se integren China, Japón y Corea para formar un "Grupo Económico del Este Asiático".

La fase inicial de esta enorme unión —un área de libre comercio entre ASEAN-10 y China— empezó el año pasado y deberá haber terminado en 2010. De la misma manera que el federalismo de "unión" trabaja en la Unión Europea, la comunidad del este asiático reforzará su competitividad global engrosando nuestro mercado interno y maximizando nuestras economías de escala.

Desde el punto de vista político, la federación del este asiático contendrá y canalizará —tal y como la UE ha integrado a Alemania de manera irrevocable a una comunidad europea— la energía de los vigorosos pueblos chino, japonés y coreano. Un este asiático federado también se convertiría en la tercera pata de un trípode de la interdependencia global —los otros dos, desde luego, son la UE y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)— que garantizará que el siglo XXI sea testigo de un nuevo amanecer de paz y prosperidad.

### **No es una cura milagrosa**

No espero que el federalismo sea la cura milagrosa de todos los complejos problemas de gobierno y desarrollo económico que sufrimos en Filipinas. Sin embargo, estoy convencido de que será de gran ayuda para lidiar con esos problemas de manera más eficiente y para hacerlo de tal forma que reciba el apoyo popular local porque la gente participará en las decisiones que se tomen para resolverlos. Y soy optimista sobre nuestro futuro federalista porque los filipinos siempre hemos sido un pueblo fuerte. Los filipinos siempre hemos aceptado el cambio como parte de nuestra vida nacional.

Veo que —mientras pueblos recientemente emancipados luchan por preservar su autonomía frente a las demandas del Estado moderno y su carácter único frente a las influencias de homogeneización de la cultura pop mundial que se ha esparcido a través de las nuevas tecnologías de la comunicación — el federalismo se convertirá en la ola del futuro.

Hace doscientos cincuenta años el filósofo político francés, Montesquieu, hizo una pregunta memorable: "¿cuál es esa forma de gobierno que dará a los pueblos las mayores libertades personales?" En el sistema global que se desarrolla ante nuestros ojos, probablemente es en las federaciones y en sus estados constitutivos —a los que un presidente estadounidense llamó "laboratorios de democracia"— donde se encontrará una respuesta duradera a esta pregunta centenaria. ☩



# ¿Cómo gobernar una capital federal?

POR CAROLINE VAN WYNBERGHE

**L**a capital de un país federal puede ser un lugar lleno de emociones: ciudades como Berlín, Viena, Buenos Aires y Nueva Delhi están vivas y llenas de una cultura, una historia y un ambiente que se remontan siglos atrás.

Sin embargo, toda capital federal se enfrenta a dos problemas que no tienen las metrópolis ordinarias:

- Cómo dar cabida a la legislatura, a los ministerios, a las necesidades diplomáticas y de seguridad, y
- cómo evitar que parezca que se está favoreciendo a un estado o a una provincia particular.

Las capitales federales, como las de los Estados unitarios, deben garantizar la seguridad de las instituciones estatales así como de las embajadas y delegaciones extranjeras. Al mismo tiempo, una capital federal debe ser un lugar común a todos los habitantes del país en el que puedan sentirse en casa. Que el país sea grande o multicultural —como es el caso de Rusia, Canadá, los Estados Unidos, Brasil, Bélgica y Suiza— representa un complejo problema adicional. Además, una capital federal debe generar cierto orgullo nacional. Ninguna entidad debe ser más favorecida que otra y no debe existir una parte que se sienta descuidada para que otra prospere o saque provecho. La diplomacia, la imparcialidad y la neutralidad son características esenciales.

Cada federación es el garante final de la neutralidad de su capital, lo que explica por qué las federaciones pueden reclamar el derecho de opinar respecto a la administración de sus capitales. El ayuntamiento de una capital puede verse limitado por iniciativas federales. Este problema —cómo equilibrar los intereses locales y federales— es la clave para gobernar cualquier capital federal.

## No hay un modelo perfecto

No existe un modelo ideal o una definición de la capital federal perfecta por lo que cada federación debe encontrar su propia solución. Sin embargo, las siguientes características son fundamentales para cualquier capital en un sistema federal:

La posición de la capital dentro de la estructura federal,

- su autonomía y facultades,
- su independencia financiera y administración presupuestaria,
- su representación en el parlamento federal, y
- su localización geográfica.

**Caroline Van Wynsberghe** es candidata a doctor en ciencias políticas de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica. El tema de su tesis doctoral es « Le statut des capitales fédérales dans le monde: des leçons pour Bruxelles ». La Comisión de Ottawa para la Capital Nacional la seleccionó en 2002 para realizar un estudio comparativo sobre capitales federales.



Ottawa: el Parlamento canadiense.

Desde el punto de vista político, existen tres tipos de capitales federales:

1. La ciudad-estado
2. la capital dentro de un estado o provincia
3. el distrito federal

Las capitales que son ciudades-estado y las que pertenecen a una unidad constitutiva generalmente se encuentran en Europa.

Berlín, Bruselas, Moscú y Viena son ciudades-estado; es decir, ciudades que también disfrutan de la condición de unidades constitutivas de la federación. Aunque ostente el título de "ciudad federal", Berna no sólo es la capital federal sino también una ciudad en el cantón que lleva el mismo nombre y, ¡la capital de ese cantón! Ottawa, la capital canadiense, es única en Norteamérica pues no hay otra que sea una ciudad dentro de una unidad constitutiva. La situación se complica un poco ya que los ministerios federales canadienses están localizados tanto en Ottawa (en la provincia de Ontario) como en Gatineau (en la provincia de Quebec). Sin embargo, los estatutos de la ciudad de Ottawa proceden de la provincia de Ontario.

Por otra parte, los distritos federales son autónomos aunque con frecuencia esta autonomía es limitada si se compara con la de las demás unidades constitutivas del país. Un ejemplo histórico es Washington, la capital de los Estados Unidos. El diseño de Washington —en el Distrito de Columbia, que fue tomado de parte de los estados de Maryland y Virginia— ha servido de inspiración a los creadores de otros distritos federales como Brasilia, Canberra y Abuja (la nueva capital nigeriana). La Ciudad de México, Buenos Aires, Caracas, Kuala Lumpur, Islamabad y Nueva Delhi también ostentan el título de distrito federal.

## ¿Quién ejerce el poder en las capitales federales?

Las facultades de las capitales federales son significativamente diferentes según se trate de distritos federales, ciudades-estado o ciudades dentro de una entidad federativa. Los distritos federales suelen tener menos poder del que disfrutan los estados o provincias de la federación a la que pertenecen. A diferencia de otros estados brasileños, Brasilia no tiene jurisdicción legal y las autoridades federales también son responsables de las fuerzas policiales de la ciudad y de los servicios de bomberos. Sin embargo, Brasilia tiene facultades locales que otros estados de la Unión no tienen y el caso de Buenos Aires es muy similar. Washington, D.C., no obtuvo un gobierno autónomo sino hasta 1973. En la mayoría de los distritos federales la oficina responsable de la planeación urbana depende del gobierno federal.

Lo mismo sucede con Ottawa, que no es la capital de una unidad constitutiva. Sin embargo, ésta es una realidad ajena a

Berna o a cualquiera de las otras capitales federales europeas. Antes que nada, Berna es una ciudad mientras que otras, que son ciudades-estado, tienen facultades municipales que se combinan con las de un *Land* (Viena o Berlín) o con las de una región (Bruselas).

Las misiones específicas de las capitales federales, como brindar seguridad a las instituciones del Estado y mantener el primer lugar entre las demás ciudades del país, son relativamente costosas. Algunas capitales reciben pagos de transferencia para sufragar los gastos relacionados con su condición especial pero no todas. Las fuentes de financiamiento de una capital son un indicador importante de su nivel de independencia. Es decir, si el gobierno federal juega un papel en el establecimiento o la administración del presupuesto de la ciudad puede exigir a cambio opinar acerca de cómo se distribuyen los recursos. Por el contrario, si el gobierno federal no entrega recursos financieros a la capital, la ciudad debe cubrir sola sus gastos y el gobierno federal no puede vetar el presupuesto capitalino. Así las cosas, el tema de la independencia financiera tiene dos vertientes: ¿recibe la capital pagos de transferencia para sufragar sus gastos? y ¿tiene la capital la libertad de diseñar su propio presupuesto?

Como regla general, las ciudades-estado o capitales de las unidades constitutivas no tienen derecho a pagos de transferencia compensatorios como tal. Aunque estas capitales puedan verse beneficiadas por distintos niveles de participación federal, ésta suele limitarse a temas culturales o asuntos relacionados con la seguridad. Las capitales europeas son independientes desde el punto de vista financiero. Esta situación es menos común en los distritos federales. Los siguientes dos ejemplos ilustran lo anterior: En la década de 1990, el control de las finanzas de Washington recaía sobre un comité nombrado por las autoridades federales y actualmente el Congreso todavía tiene la facultad de opinar respecto a la administración del presupuesto de la capital estadounidense. El presupuesto de la Ciudad de México debe ser aprobado por el Congreso federal una vez que el Presidente de la República lo haya presentado atendiendo la solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

### **¿Quién representa a los ciudadanos?**

Otra pregunta se refiere a cómo están representadas las capitales en el nivel federal. Los parlamentos federales suelen estar conformados por dos asambleas, una que representa a la gente (la Cámara baja) y otra que representa a los estados federados (la Cámara alta).

Las capitales localizadas dentro de unidades constitutivas no son sujetos federales y, por lo tanto, les es difícil tener representación en los niveles federales. Sin embargo, las ciudades-estado y los distritos federales tienen más argumentos a favor de contar con representación federal. Las ciudades-estado son unidades constitutivas en todos los sentidos por lo que su representación debe ser idéntica a la de las demás entidades de su nivel, como por ejemplo los *Länder* en Alemania y Austria, así como las regiones belgas. En contraste, las reglas para los distritos federales varían según el país.

Mientras que Abuja, Brasilia, Buenos Aires, Canberra y la Ciudad de México están representadas —aunque sea en distinto grado— en ambas Cámaras, no hay senadores por Washington y esa ciudad capital está limitada a un delegado sin derecho a voto en la Cámara de Representantes. Esta situación ha dado lugar a movimientos de protesta para exigir una representación equitativa. El principal argumento a favor es que los habitantes del Distrito de Columbia pagan impuestos

como cualquier otro ciudadano estadounidense y que, por este simple hecho, tienen derecho a que sus asuntos sean atendidos por el Congreso. En otras palabras, la capital debería estar representada en la Cámara de Representantes proporcionalmente según su población. Conseguir la representación senatorial probablemente sea más difícil ya que habría quienes pudieran interpretar que al hacerlo se está otorgando a Washington el carácter de estado.

### **Capitales intencionales y capitales tradicionales**

Finalmente, las capitales se diferencian en otro aspecto crucial: ¿fueron planeadas o ya existían antes y se convirtieron en capital? Las que se diseñaron a partir de cero para albergar a las principales instituciones federales tienen una apariencia muy distinta a las ciudades que ya existían antes de convertirse en capitales o que siempre lo habían sido.

Las ciudades-estado y las capitales situadas en unidades constitutivas siempre son históricas. Por el contrario, los distritos federales suelen ser ciudades nuevas. Un asunto importante es la neutralidad que se requiere para desarrollar una capital federal. A esto se debe que con frecuencia los gobiernos hayan preferido construir capitales en zonas que habían estado previamente deshabitadas, aunque también se han tomado en cuenta otros factores como el clima, la facilidad de acceso, la localización geográfica en el centro del país y la seguridad. Brasilia, Abuja y Canberra están basadas en el modelo de Washington mientras que Nueva Delhi se construyó como una extensión de la Delhi "antigua". Islamabad, en cambio, se construyó porque Karachi, que era la capital de su provincia, ya no podía jugar ambos papeles. La Ciudad de México y Kuala Lumpur son dos distritos federales con carácter histórico.

En resumen, aunque las capitales federales tienen muchos puntos en común, estas características pueden cambiar con el tiempo. Desde finales del siglo XIX existe la tendencia de dar mayor autonomía a los distritos federales. Algunas veces esta autonomía toma la forma de facultades generales o de independencia financiera, en otros casos, de representantes locales en su mayoría electos (en contraste con los designados por el Presidente de la federación). Históricamente las capitales de unidades constitutivas y las ciudades-estado siempre han sido más independientes.

La búsqueda del equilibrio entre los intereses locales y federales no ha conducido a la misma situación en todos los lugares. No existe un modelo mágico que funcione en cualquier parte. Sin embargo, sí se puede prever que en países democráticos el equilibrio ideal sería aquel que contara con un mecanismo exitoso para solucionar demandas contradictorias y las exigencias de reforma por parte de los ciudadanos o de las autoridades locales o federales: un mecanismo que resultara satisfactorio tanto para los actores federales como para los locales. ☠

### **Lecturas relacionadas:**

- Harris, Charles Wesley. *Congress and the Governance of the Nation's Capital: the Conflict of Federal and Local Interests* (*El Congreso y el gobierno de la capital nacional. El conflicto de intereses federales y locales*). Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1995.
- Rowat, Donald C. *The Government of Federal Capitals*. (*El gobierno de las capitales federales*). Toronto: University of Toronto Press, 1973.



# Breves y actualidades

## **Parlamentario canadiense, el primero en visitar al nuevo Gobierno somalí**

El liberal Borys Wrzesnewskyj, miembro del parlamento canadiense, fue el primer parlamentario extranjero en visitar el gobierno federal de transición en Somalia durante su viaje a la ciudad de Jowhar en agosto de 2005 en el marco de una misión de estudio de la situación. La gira de tres días fue autofinanciada y en ella Wrzesnewskyj se reunió con el presidente Abdullahi Yusuf, el primer ministro Ali Mohamed Ghedi y con el gabinete para discutir los retos de esta nación golpeada por la guerra.

Somalia ha luchado por formar un gobierno eficaz y estable desde que los clanes opositores defenestraron al presidente Siad Barre en 1991. La administración actual, establecida en 2004, es el resultado de los esfuerzos exitosos de los países africanos vecinos por acercar a todas las partes para que aprobaran un gobierno de corte federal.

Durante su estancia, Wrzesnewskyj's se topó, cara a cara, con la realidad a la que se enfrentan los líderes somalíes para gobernar su país. "Más de 140 ministros del gabinete y parlamentarios habitan en una escuela en desuso, ocho o nueve por cuarto", afirmó. Ninguno de los hombres ha recibido sus honorarios desde hace meses y muchos de ellos abandonaron carreras lucrativas en el mundo desarrollado.

Wrzesnewskyj presentó un informe con los resultados de su estudio al Ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, Pierre Pettigrew. Exhortó a la comunidad internacional —y particularmente a Canadá, en donde hay una gran diáspora somalí— a apoyar al gobierno de transición. "Realmente espero que Canadá pueda ser parte de esta resolución histórica hacia la paz y la reconciliación en Somalia", dijo.

## **El nuevo primer ministro búlgaro promete hacer reformas**

El recientemente electo primer ministro de Bulgaria, Sergey Stanev, prometió impulsar reformas para mantener al país en la dirección adecuada para poder incorporarse a la Unión Europea el 1 de enero de 2007. En abril de 2005 se aprobó la entrada de Bulgaria a la Unión, sin embargo, el ejecutivo de la UE advirtió que el proceso se podría demorar hasta un año si no se adoptaban medidas para reducir la corrupción, la falsificación y el fraude.

Las elecciones búlgaras, que se llevaron a cabo en junio de 2005, no fueron concluyentes, lo que causó que las reformas se pospusieran por más de un mes. El nuevo gobierno finalmente se instauró cuando el Partido Socialista Búlgaro (antes Partido Social Demócrata Búlgaro y sucesor del Partido Comunista),



*Primer ministro de Somalia, Ali Mohamed Ghedi (izquierda); presidente de Somalia Abdullahi Yusuf Ahmed, y parlamentario canadiense, Borys Wrzesnewskyj en las oficinas temporales del nuevo parlamento somali.*

encabezado por Stanishev, creó una coalición con el Movimiento Nacional del ex primer ministro Simeon Saxe-Coburg.

## **Suiza amplía los acuerdos sobre aduanas y fuerza de trabajo a los 10 nuevos miembros de la UE**

Los suizos dieron su aprobación al libre comercio y al libre movimiento de mano de obra con los 10 nuevos países miembro de la UE. En Suiza, el referéndum de septiembre de 2005 arrojó 56 por ciento del voto a favor de la ampliación; así, el país se ha abierto aún más a la Unión Europea. El acuerdo negociado por el Gobierno suizo dio origen al segundo voto nacional este año sobre las relaciones entre Suiza y la Unión Europea.

Los referendos son comunes en Suiza, país en el que se pide a las personas que voten varias veces al año. Se puede llevar a cabo un referéndum para impugnar la aprobación parlamentaria de una iniciativa de ley o de un tratado siempre y cuando se reúnan 50,000 firmas antes de transcurridos 100 días del decreto público. Estos votos permiten que los ciudadanos suizos tengan la última palabra en las decisiones del parlamento. Los resultados son de carácter obligatorio y deben ser acatados por el gobierno.

Esta última decisión sigue a la del referéndum de junio de 2005 en la que 55 por ciento del voto fue a favor de la adhesión a los acuerdos de Schengen y de Dublín de la UE que requieren de una mayor cooperación entre Suiza y la Unión en temas relacionados con la seguridad y el asilo. Como resultado, para

2007 Suiza formará parte de la zona libre de pasaportes de Europa y eliminará los controles fronterizos con sus vecinos. Además, Suiza podrá compartir información sobre crímenes y dará al país la oportunidad de acceder a Eurodoc, una base de datos cuyo objetivo es impedir que quienes buscan asilo presenten sus solicitudes a varios países.

El Gobierno suizo busca lazos más cercanos con la UE. 60 por ciento de las exportaciones suizas están dirigidas a miembros de la UE, lo que convierte a la Unión en el socio comercial más importante de Suiza.

### ***La coalición alemana da a Merkel el puesto de canciller y otorga ocho ministerios a los socialdemócratas***

Una coalición impresionante entre la Unión Democrática Cristiana y el Partido Social Demócrata puso fin al punto muerto de tres semanas que siguió a las elecciones en Alemania. Con el nuevo arreglo, Angela Merkel, de la Unión Democrática Cristiana, no sólo será la primera canciller mujer en Alemania sino también la primera persona de Alemania oriental en ocupar ese puesto.

Debido a los resultados no concluyentes de la elección del 18 de septiembre, el futuro político del país ha sido incierto. La Unión Democrática Cristiana obtuvo cuatro escaños más que el partido en el poder —el Partido Social Demócrata, encabezado por el ex canciller, Gerhard Schröder—, pero ninguno de los dos consiguió suficientes escaños para gobernar con una mayoría, ni siquiera en coaliciones con los Verdes o los Libre Demócratas. La única opción posible parecía ser la conformación de una gran coalición —algo que no había sucedido en Alemania desde 1960— entre los dos partidos principales.

Según el acuerdo de la coalición, los socialdemócratas tendrán a su cargo 8 ministerios; entre ellos los de finanzas, trabajo y salud, instituciones que a pesar de ser clave son sumamente conflictivas. Por su parte, los demócratas cristianos asumirán seis puestos ministeriales.

### ***Miembros del partido opositor son arrestados en Etiopía***

Unos días antes del enorme mitin político programado para el domingo 2 de octubre de 2005, la policía etíope arrestó a 43 miembros de la oposición por supuestas conspiraciones en contra del gobierno. "La manifestación que los partidos de oposición están tramando forma parte de un grave crimen", afirmó el primer ministro Meles Zenawi.

Cuando Meles se reunió con líderes de la oposición en julio, parecía que las tensiones entre el partido en el poder y los partidos de oposición estaban disminuyendo. Sin embargo, la oposición, que planeó el mitin del 2 de octubre para protestar en contra del proceso electoral, sostiene que se cometió un fraude gigantesco durante las elecciones de mayo de 2005.

A las elecciones siguieron días de violencia que cobraron 36 vidas cuando la policía abrió fuego contra los manifestantes. Después de reiniciar el proceso en más de 30 escaños, el consejo electoral confirmó, en agosto, la victoria del partido de Meles, el Frente Democrático Popular Revolucionario de Etiopía, con 360 curules frente a 175 de la oposición.

### ***El intento de Croacia de unirse a la UE está suspendido por la búsqueda de un criminal de guerra acusado***

Las negociaciones para la inclusión de Croacia en la Unión Europea, programadas para empezar en marzo de 2005, siguen detenidas. La cooperación croata con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, con sede en La Haya, ha sido cuestionada y sigue la búsqueda de presuntos criminales de guerra.

Ante Gotovina es de particular interés para el Tribunal. El ex general es buscado por la muerte de por lo menos 150 serbios étnicos al final de la guerra croata de independencia respecto a la ex Yugoslavia, la cual tuvo una duración de cuatro años. Muchos croatas lo consideran un héroe nacional.

Funcionarios croatas de la región niegan las acusaciones de que servidores públicos, incluso en lugares como Zagreb, Belgrado y Bosnia, estén ayudando a Ante Gotovina a evadir a las autoridades. Carla del Ponte, fiscal general para crímenes de guerra en la ex Yugoslavia, acusó recientemente al Vaticano de esconder a Gotovina en un monasterio de Croacia. El Vaticano respondió solicitando mayor información sobre el lugar en el que se supone que Gotovina está oculto.

### ***El 17 de noviembre Sri Lanka votará para elegir un nuevo presidente***

Las elecciones presidenciales en Sri Lanka, programadas para el 17 de noviembre de 2005, frustran el intento de la Presidenta Chandrika Kumaratunga de mantenerse en el poder un año más.

Debido a que, en 1999, Kumaratunga convocó a la elección anterior un año antes de que terminara su sexenio, ha asegurado que podría continuar su administración actual durante un año más. Sin embargo, la Suprema Corte dictaminó que las elecciones deberían llevarse a cabo a finales del año. La Constitución de Sri Lanka no permite a un presidente ocupar el cargo durante más de dos sexenios por lo que Kumaratunga no puede ser candidata. En su lugar, el partido en el poder seleccionó al actual primer ministro, Mahinda Rajapakse, para contender en contra del líder del Partido Unido Nacional, Ranil Wickramasinghe.

### ***Empiezan las negociaciones en la UE para la admisión de Turquía***

El 4 de octubre en Luxemburgo, la Unión Europea dio inicio a las negociaciones con Turquía para su adhesión a la Unión. El marco de negociaciones entre Turquía y la UE afirmó que los avances de ese país en el proceso de preparación para incorporarse a la UE serán medidos, entre otros aspectos, por el tema de Chipre, particularmente: "el apoyo sostenido de Turquía a los esfuerzos por alcanzar una solución sostenida del problema de Chipre dentro del marco de las Naciones Unidas... y el avance en la normalización de las relaciones bilaterales entre Turquía y todos los países miembro de la Unión Europea, incluyendo la República de Chipre".

La negativa de Turquía de reconocer a la República de Chipre y mantener a 35,000 tropas turcas en el norte de la isla desde la invasión de 1974 ha frenado anteriormente los intentos del país de adherirse a la Unión Europea.

# ⑥ Próximas actividades del Foro

## Marzo de 2006

Reuniones sobre relaciones intergubernamentales — **Barcelona, España.** La primera reunión de trabajo de este proyecto, cuyo objetivo es brindar a España recursos internacionales de relaciones intergubernamentales, contará con la participación de expertos de Canadá, Bélgica, Alemania y Austria.

## Diciembre de 2005 – enero de 2006

**Los derechos de las minorías en Sri Lanka — Ampara, Batticalao y Trincomalee, Sri Lanka.** Bob Rae, David Cameron y Rohan Edrisinha participarán en sesiones sobre federalismo, derechos de las minorías y derechos no territoriales en esta serie de talleres que se celebrarán en las provincias del este de Sri Lanka.

## 30 de enero al 1 de febrero de 2006

El impacto de la globalización en el ingreso y la imposición tributaria en economías en transición — **Nueva Delhi, India.** El Instituto Nacional de Finanzas y Políticas Públicas de la India está organizando este taller junto con el Foro de Federaciones.

## Febrero de 2006

Viaje de estudios iraquí: "Federalismo: opciones para Irak" — **Kingston, Ottawa, Toronto y ciudad de Quebec, Canadá.** El Foro de Federaciones, en colaboración con el Instituto Democrático Nacional, está coordinando un viaje de estudios para 15 iraquíes de raíces étnicas diferentes y con distintos antecedentes profesionales que están trabajando por la paz. Además de esta gira, el Instituto de Relaciones Intergubernamentales de la Queen's University en Kingston, Ontario, Canadá, coordinará un curso de una semana sobre federalismo.

## Actividades recientes del Foro: Junio a octubre de 2005

### Julio a octubre de 2005

Mesas redondas del Diálogo Mundial sobre Federalismo: La práctica del federalismo fiscal; perspectivas comparadas — 12 países.

### 11 al 13 de agosto de 2005

Talleres sobre los sistemas federal y parlamentario canadienses — **Manila, Davao y Cebú, Filipinas.** Esta serie de tres talleres diseñados para los legisladores, servidores públicos y académicos filipinos contó con la participación de los expertos canadienses: Peter Meekison, profesor emérito de ciencias políticas y ex Viceministro de Asuntos Intergubernamentales de la provincia de Alberta, y el honorable Rey D. Pagtekhan, ex ministro del gobierno federal.

### 31 de agosto al 2 de septiembre de 2005

Seminario sobre competencia fiscal y desequilibrio regional — **Belem, Brasil.** Este segundo seminario internacional, organizado en el marco del Foro Fiscal de Estados Brasileños, analizó las experiencias de Australia, Canadá y Brasil al enfrentar los temas de competencia fiscal y desequilibrio regional.

### 14 de octubre de 2005

Ciudades en sistemas gubernamentales de niveles múltiples: lecciones del extranjero — **Toronto, Canadá.**

### 17 al 26 de octubre de 2005

**Sudán: Talleres sobre federalismo, federalismo fiscal/distribución de recursos y procesos constitucionales — Khartoum y Juba.** Esta serie de talleres informaron y fomentaron discusiones con grupos de la sociedad civil como parte de un programa continuo en Sudán. De Canadá participaron como oradores George Anderson, presidente del Foro, y Peter Meekison, ex Viceministro canadiense.

### 19 al 21 de octubre de 2005

La construcción de espacios públicos funcionales: un diálogo entre Canadá y Brasil dedicado a mejorar el entorno público — **Glendon College, Universidad de York, Toronto, Canadá.** Como parte del diálogo sobre políticas públicas entre Brasil y Canadá, esta conferencia reunió a académicos, profesionales, miembros del sector privado y políticos para analizar casos de estudio específicos.

### 26 al 28 de octubre de 2005

Reunión del RIAD — **Recife, Brasil.** Nuevamente el Foro participó como observador en la III Reunión Ministerial de la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD) a nivel municipal en el hemisferio.

### 14 de noviembre de 2005

Mensaje durante el almuerzo del Consejo de la Federación — **Ottawa, Canadá.** El Foro de Federaciones será el anfitrión, en sus oficinas, de este almuerzo en el que participará el Ministro quebequense de asuntos intergubernamentales, Benoit Pelletier.

### 12 al 15 de diciembre de 2005

Mesa redonda internacional sobre el Diálogo Mundial y Conferencia internacional sobre federalismo fiscal — **Costa do Sauípe, Bahía, Brasil.** Representantes de 13 países hablarán a los cerca de 200 participantes en el transcurso de estos eventos centrados en el cuarto tema del programa de Diálogo Mundial: La práctica del federalismo fiscal; perspectivas comparadas.

### 13 al 14 de diciembre de 2005

Cuarto taller de federalismo y desarrollo regional en Rusia y Canadá — **Moscú, Rusia.** La Universidad de Toronto, la Oficina Canadiense para Asuntos Indígenas y Desarrollo del Norte, socios rusos en Moscú y Novosibirsk, así como el Foro de Federaciones auspician este cuarto taller de una serie anual.

**El Foro de Federaciones es una organización independiente que se inició en Canadá y que recibe el apoyo de muchos países y gobiernos.**

**El interés del Foro se centra en las contribuciones que el federalismo hace y puede hacer para el mantenimiento y la construcción de sociedades y gobiernos democráticos. El Foro busca alcanzar este objetivo a través de:**

- La construcción de redes internacionales que fomentan el intercambio de experiencias de gobernanza federal,
- el incremento de aprendizaje y comprensión mutua entre los profesionales del federalismo, y
- la difusión del conocimiento y de la asesoría técnica de interés para las federaciones existentes y en beneficio de los países que buscan introducir elementos federales en sus estructuras de gobierno y en sus constituciones.

## **"El Foro de Federaciones"**

En el nombre queda implícito su cometido de ser un lugar de encuentro de los países federales en donde se pueden compartir e intercambiar ideas en temas de interés común. El Foro cumple realmente con esa función, pero en su calidad de organización internacional no gubernamental, lo cual le da flexibilidad para trabajar alrededor del mundo en formas muy diversas.

El Foro trabaja con socios en el proyecto Diálogo Mundial, una iniciativa internacional plurianual que está produciendo una serie de materiales sin paralelo en federalismo comparado y que cubre temas como los orígenes constitucionales, la división de poderes y el federalismo fiscal. El Diálogo Mundial reúne a académicos, investigadores y profesionales avezados. Su rango mundial de actividades va desde talleres de trabajo en un país determinado hasta las conferencias globales.

El Foro también trabaja en forma intensiva en un grupo selecto de países en colaboración con organizaciones locales asociadas. Actualmente, estos países son India, Nigeria, México y Brasil. El Foro cuenta con una amplia red internacional de expertos y profesionales en la materia. 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 aquellos países en los que el federalismo podría ser parte de la solución de los conflictos entre grupos étnicos, religiosos y tribales, el Foro también ofrece su experiencia y sus servicios. Cuenta con recursos significativos para implementar programas en Sudán e Irak. También ha tenido una participación importante en Sri Lanka y Filipinas.

El Foro también trabaja con jóvenes profesionales y académicos de países federales y en otras partes del mundo con el objeto de ayudarlos a crear una red mundial que les permita intercambiar información e ideas respecto a los sistemas federales y, en coordinación con otras instituciones y gobiernos, para ofrecer a los jóvenes posibilidades para expandir sus conocimientos sobre las prácticas federales y los países federales.

Además, el Foro produce un gran volumen de publicaciones y productos multimedia de alta calidad dirigidos, entre otros, a los profesionales que dedican su tiempo a estas tareas con el objetivo de que la experiencia y el conocimiento sean accesibles y útiles a un público internacional amplio.

Canadá impulsó el lanzamiento de una organización como el Foro. La conferencia mundial inaugural del Foro fue celebrada en Mont-Tremblant, Quebec, en 1999. Esta primera conferencia condujo a la fundación del Foro como una institución permanente con sede en Ottawa. También condujo a la Conferencia Internacional de 2002 que se llevó a cabo en Saint-Gallen, Suiza, y en la que participaron un número todavía mayor de países que en la primera. Bruselas, Bélgica, fue la sede de la Conferencia Internacional sobre Federalismo 2005 y la siguiente será en Nueva Delhi en 2007.

Después de la Conferencia de 2005, el Foro se volvió aún más internacional. Ocho países han firmado acuerdos con el Foro y actualmente ocupan un lugar en el Consejo Estratégico del Foro, apoyan sus actividades y brindan su experiencia. Los gobiernos de los países que han firmado su apoyo al Foro son Austria, Australia, Canadá, India, Nigeria, Suiza, México y Etiopía.

Foro de Federaciones

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

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

Email: [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org)

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

Consejo Directivo del Foro de Federaciones: Arnold Koller, Presidente (Suiza); Rui de Britto Álvares Affonso (Brasil); David Cameron (Canadá); Hon. A. Kim Campbell (Canadá); Alex Ekwueme (Nigeria); Clarence Thomas (Manny) Jules (Canadá); Teresa de Madero (México); S. Lakshminarayanan (India); Wolf Linder (Suiza); Wolf Okresek (Austria); Gil Rémillard (Canadá); Ronald Watts (Canadá); Roger Wilkins (Australia); Michael Zorbas (Australia).