



Federaciones

Lo nuevo del federalismo en el mundo

Vol. 5, No. 2 / marzo-abril de 2006



Artículo de portada: ¿Puede funcionar la ley Sharia en una federación con múltiples religiones?
Un tribunal Sharia en Sokoto, Nigeria, juzga una apelación de sentencia de muerte sobre Zafia Hussaini, madre musulmana condenada por adulterio, en marzo de 2002. Fue absuelta por el tribunal por falta de pruebas. Foto: Reuters/George Esiri.

En este número

El conflicto en Nigeria: ¿Puede funcionar la ley Sharia en una federación con múltiples religiones?	3
<i>Por Betty Abah</i>	
La "Gran Coalición" hace posible el cambio: Alemania a punto de una reforma federal ...	5
<i>Por Hartmut Kühne</i>	
El reto del canciller Schüssel: Cómo revivir el espíritu de la UE en Austria	7
<i>Por Melanie A. Sully</i>	
El proceso de paz en Sri Lanka: Disminuyen las esperanzas de restaurar la calma	8
<i>Por Rohan Edrisinha</i>	
Consortios públicos en Brasil: Una nueva ley estimula la cooperación federal.....	9
<i>Por Gilberto Marcos Antonio Rodrigues</i>	
Bosnia y Herzegovina: La revisión de la Constitución es rechazada por dos votos.....	11
<i>Por Vjekoslav Domljan</i>	
Las conversaciones de paz con los rebeldes en el noreste de la India: El reto para la paz en Nagaland.....	13
<i>Por Rupak Chattopadhyay</i>	
La lucha en España por un nuevo Estatuto: ¿Cuántas competencias para Cataluña?	15
<i>Por John Barrass</i>	
Federalismo en Sudán: Más allá del Acuerdo de Paz Integral.....	17
<i>Por Shawn Houlihan</i>	
El nuevo gobierno conservador de Canadá se enfrenta a la inquietud de las provincias ..	19
<i>Por Jeffrey Simpson</i>	
Cobertura de salud pública para las personas sin recursos y de la tercera edad en los Estados Unidos: Mientras Washington recorta el seguro de salud, los estados lo aumentan.....	21
<i>Por John Milgrim</i>	
La página del profesional: La importancia de la colaboración horizontal y vertical en el Estado federal suizo desde la perspectiva de los cantones.....	23
<i>Por Canisius Braun</i>	
Análisis: La no federación de Aceh con Indonesia.....	25
<i>Por Damien Kingsbury</i>	
De las chozas a las viviendas modernas: Las ciudades sudafricanas enfrentan una escasez de vivienda	27
<i>Por Donwald Pressly</i>	
Una delegación iraquí aprende de primera mano el federalismo canadiense y el federalismo suizo.....	29
Breves y actualidades	31
Encuesta al lector	32



Del editor

Este número de *Federaciones* reúne artículos atractivos y muy variados con la intención de captar su interés e informarle sobre diversos temas vitales en 13 naciones que podemos llamar indiscutiblemente federaciones o que tienen características de federación. Este número ampliado recoge lo que nos ofrecen más de la mitad de los 25 países del mundo con estructura de carácter federal.

Presentamos tres artículos sobre naciones del Continente Africano: Un análisis de Sudán y las razones que impiden el rápido avance del federalismo en esa nación aquejada de problemas, escrito por Shawn Houlihan, director del programa para África del Foro; el relato de las elecciones municipales en Sudáfrica examina el financiamiento y el papel que juegan las ciudades después del *apartheid*, su autor es Donwald Pressly, articulista del *Mail and Guardian* en Ciudad del Cabo.

El artículo de portada sobre la ley Sharia en Nigeria fue escrito por una periodista que reside en Lagos, colaboradora de *Tell*, el semanario noticioso semanal de mayor relevancia del país. La periodista, Betty Abah, está actualmente en Denver y escribe para el *Rocky Mountain News*, gracias a una beca de seis meses de la *Alfred Friendly Press Fellowships*. (Informamos a los cinéfilos que el actor norteamericano George Clooney acaba de representar el papel de (Alfred) Fred Friendly, productor de la CBS, en la película *Buenas noches y buena suerte*, que trata de los noticieros televisados en los Estados Unidos en los años cincuenta).

Incluimos tres textos sobre Asia: El primero aborda el conflicto que se vive desde hace ya tiempo en el estado de Nagaland, en la India, y fue escrito por Rupak Chattopadhyay, director del programa para el sur de Asia y el Pacífico del Foro de Federaciones; en el segundo, Rohan Edrisinha, del Centro de Políticas Alternativas con sede en Colombo, nos pone al día sobre la situación en Sri Lanka, donde las perspectivas de paz parecen haberse truncado nuevamente. En nuestro tercer artículo sobre Asia, Damien Kingsbury, profesor de Estudios Políticos de la Universidad Deakin de Australia, analiza si el pacto inminente entre Indonesia y Aceh se puede considerar basado en el federalismo aunque se le denomine con otro término.

Por lo que respecta a Europa, incluimos artículos acerca de Austria, Alemania y Suiza, democracias maduras que afinan la eficacia de sus estructuras federales. La autoría de estos textos es de Melanie Sully, profesora de la Academia Diplomática de Viena, Hartmut Kühne, corresponsal de temas políticos de *Rheinische Merkur* en Berlín, y Canisius Braun, de la Conferencia de Gobiernos



Un grupo de eminentes iraquíes visita el Foro. Texto en la página 29.

Cantoneses en Berna, respectivamente. En esta sección dedicada a Europa publicamos también un artículo sobre Bosnia, a 10 años del Acuerdo de Dayton, de Vjekoslav Domljan, ex Embajador de Bosnia. Concluimos desde España con John Barrass, periodista de *Radio Free Barcelona*, que analiza cómo la cada vez más autónoma comunidad de Cataluña podría pedir competencias adicionales a su país.

Desde América, el periodista John Milgrim del *Ottaway News Service*, radicado en Albany, Nueva York, nos lleva de la mano por el programa de salud pública, visto como una colcha de parches bajo la que los estadounidenses parecen condenados a acurrucarse. Jeffrey Simpson, antiguo columnista de temas políticos del *Globe and Mail* de Toronto, nos presenta un análisis profundo del nuevo gobierno conservador que ganó las elecciones en Canadá. Desde Brasil, Gilberto Rodrigues, profesor de la Universidad Católica de Sao Paulo, nos hace una descripción del funcionamiento de una nueva ley de consorcios públicos que faculta la prestación conjunta de servicios públicos a varios niveles de gobierno. Esta innovación ha sido pregonada a los cuatro vientos como un instrumento importante para mejorar las relaciones intergubernamentales en Brasil.

Acerca de Irak, escribí sobre la parte de la visita que hicieron a Canadá un grupo de eminentes iraquíes, a quienes acompañé durante su intenso viaje de estudios a ese país y a Suiza para aprender las complejidades del federalismo en dos Estados estables con una larga trayectoria federal.

Como podrá observar, este número consta de 32 páginas en lugar de las 24 que nuestra revista solía tener. Hemos aumentado 8 páginas a cada número, pero reduciremos la publicación de 4 a 3 números por año. Usted, lector, recibirá unos cuantos artículos más durante el año próximo y el Foro ahorrará en costos de envío y distribución.

También le pedimos que nos diga lo que le gusta de la revista y qué es lo que piensa que debemos mejorar. Le agradeceríamos nos dedicara unos cuantos minutos de su tiempo para contestar las preguntas de la encuesta que está al final de la revista. Puede responder esta encuesta en www.forumfed.org, o enviárnosla por correo o por fax al número 613-244-3372. Si también recibe esta encuesta por correo electrónico, sólo responda utilizando el enlace de red que aparece en el cuestionario. ☺

Rod Macdonell

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

Equipo editorial: Rod Macdonell, editor en jefe; Carl Stieren, Rose-Anne McSween, editores asociados; Rita Champagne, asistente editorial/administrativa. La traducción al español se coordina por la Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (México). Gonzalo Celorio Morayta (Celorio Morayta, servicios especializados de idiomas), traductores. Rebeca Batres-Doré, correctora de estilo.

Fotografías: Portada: Tribunal de la Sharia en Nigeria (Reuters/George Esiri); página 3: Obasanjo (CP/Abaca Press); página 5: Muentefering y Merkel (CP/Markus Schreiber); página 6: Stoiber y Merkel (CP/Michael Sohn); página 7: Schlüssel (Gobierno de Austria); página 8: Peréis y Balasingham (Reuters/Sukree Sukplang); página 9: Lula y Rousseff (CP/Eraldo Peres); página 11: La Constitución de los jóvenes (CP/Amel Emric); página 13: legisladores de Nagaland (Rajya Sabha, Gobierno de la India); página 15: Saura, Zapatero, Herrera (CP/Bernat Armangué); página 19: Charest, Harper (CP/Jacques Boissinot); página 21: Hillary Clinton (CP/Haraz N. Ghanbari); página 22: Bush (CP/Susan Walsh); página 23: Braun (Konferenz der Kantonsregierungen, Suiza); página 25: Yudhoyono (Gobierno de Indonesia); página 28: Mbeki (CP/Obed Zilwa); página 29: Salim, Hamidi, Alsaadoon (Forum/Carl Stieren); página 31: Djukanovic (Partido Socialdemócrata de Montenegro).

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

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

Федерации - Что нового в мире федерализма.



El conflicto en Nigeria

¿Puede funcionar la ley Sharia en una federación con múltiples religiones?

POR BETTY ABAH

Si en un país federal hay autoridades locales electas que introducen y procuran la ley Sharia, ¿qué debe hacer el gobierno central?

Esa es la difícil pregunta que enfrenta Nigeria desde hace seis años. Es una situación compleja, ya que los códigos penales Sharia, que han sido adoptados por 12 de los 36 estados nigerianos, sólo pueden aplicarse a la población musulmana. Esto no ha evitado que algunos estados prohíban el consumo general de alcohol, aunque las penas Sharia únicamente se apliquen a los ciudadanos musulmanes que infrinjan la ley.

En febrero, el Gobierno de Nigeria emitió una escueta proscripción del Grupo Hisbah en Kano, un estado de dominación musulmana en el norte del país. Este grupo, fundado hace más de un año, funge como la policía de la ley Sharia y tiene la responsabilidad de implementar la ley islámica Sharia en el estado de Kano. Según Frank Nweke, secretario de Información de Nigeria, la proscripción se debe a que el “establecimiento del Hisbah contraviene el Artículo 214, inciso 1 de la Constitución de Nigeria de 1999”. Dicho inciso prohíbe el establecimiento de una policía estatal. Nweke acusó al gobernador de Kano, Ibrahim Shekarau, de “buscar financiamiento de países extranjeros (islámicos) para capacitar a 10,000 yihadistas en temas de inteligencia y prácticas del Yihad”.

Shekarau negó tal acusación y demandó al gobierno federal para impugnar la proscripción. El caso sigue en proceso. Mientras tanto, el Hisbah queda proscrito en el estado de Kano. Ésta es la única confrontación legal entre un estado del Norte, predominantemente musulmán, y el gobierno federal de Nigeria en torno al polémico código legal islámico. La proscripción es la única medida que el gobierno federal ha tomado desde la primera vez —en enero de 2000 en el estado de Zamfara, al norte del país— que destapó el tema de la adopción de la ley Sharia por parte los estados.

La ley Sharia representa una serie de problemas complicados para Nigeria, una federación multicultural de 140 millones de personas y el país más poblado del África subsahariana. Nigeria tiene una historia de confrontaciones violentas entre cristianos y musulmanes, grupos que equivalen, cada uno, a cerca de la mitad de la población.

El código penal Sharia fue introducido por primera vez en la época actual el 27 de octubre de 1999 cuando Ahmed Sani, gobernador de Zamfara, adoptó la ley en una elaborada ceremonia que reunió a personalidades de distintos países islámicos, incluyendo al libio Moammar Gadhafi. Para justificar la imposición de la Sharia, el gobernador afirmó que conllevaría

Betty Abah es una periodista nigeriana y editorialista de Tell Magazine, el semanario de mayor circulación del país. Recientemente inició una investigación en los Estados Unidos sobre temas de salud, con una beca de la Alfred Friendly Press Fellowships.

una conducta moral más elevada en Zamfara: “no habrá robo ni corrupción y se fomentará el bienestar mental y espiritual del pueblo”.

La ley Sharia se basa en el Corán y el Hadith (una narración sobre la vida de Mahoma y sobre lo que él aprobó).

Existen cerca de 50 países mayoritariamente musulmanes, entre ellos cinco países federales: Malasia, Indonesia, Pakistán, los Emiratos Árabes Unidos y las Comoras. Además, hay dos países en transición hacia el federalismo cuya población es principalmente musulmana: Sudán e Irak. Sin embargo, la ley Sharia sólo se hace cumplir en su totalidad en unos cuantos. Los elementos más controversiales de la ley Sharia son las penas que acompañan a los delitos conocidos como Hadd, estos últimos incluyen las relaciones sexuales ilícitas (fuera del matrimonio), el consumo de alcohol, el robo y el asalto de caminos. Los crímenes Hadd pueden estar sujetos a la aplicación de penas como los azotes, la amputación de una mano o la lapidación hasta llegar a la muerte.

Para evitar la supuesta inmoralidad, el estado de Kano aprobó una ley que prohíbe que personas de distinto sexo viajen en el mismo vehículo. Sin embargo la población se ha resistido a que esta norma se aplique. En Kano, a los operadores de motocicletas comerciales, el medio de transporte más común en Nigeria, se les prohíbe llevar pasajeras. Las parejas que se registran en un hotel deben jurar sobre el Corán que están casadas y mostrar prueba de su matrimonio.

La Sharia y la federación nigeriana

La Constitución de Nigeria es inequívoca en cuanto a la religión del Estado. El Artículo 10 establece: “El gobierno de la federación o de un estado no adoptará ninguna religión como religión oficial”.

El Artículo 38 (inciso 1) añade: “todo individuo tendrá derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, incluyendo la libertad de cambiar su religión o credo [...]”.

Sin embargo los defensores de la Sharia afirman que la justificación de la ley Sharia aparece en el Artículo 32 (12) de la Constitución el cual establece que: “de conformidad con esta Constitución un individuo no podrá ser condenado por delito penal al menos que el delito esté definido y, por ende, se prescriba la pena en una ley escrita y [...], una ley de la Asamblea Nacional o la ley de un estado [...]”.

Los estados musulmanes se remiten a la frase “ley de un estado” y afirman que este término da sustento legal a la ley Sharia.



El presidente de Nigeria Olusegun Obasanjo.

Aseguran que es legal porque se trata de legislación subordinada, debidamente aprobada por el gobierno estatal subnacional de conformidad con los poderes que a éste le han sido conferidos. Al introducir la ley islámica, los gobernadores sostienen que las leyes Sharia siempre habían sido parte de la fe musulmana en el norte de Nigeria. El norte del país se volvió predominantemente islámico en 1804 bajo la influencia de Othman Dan Fodio, un yihadista fulaní del estado islámico de Sokoto. El sur de Nigeria, donde la influencia británica data de 1814, se transformó en una región primordialmente cristiana. El origen del Estado moderno de Nigeria se remonta a 1914 cuando los británicos unieron el norte y el sur del país.

La Sharia es considerada una amenaza a la unidad de la federación

Sin embargo, hay muchas opiniones que aseveran que la Sharia representa una amenaza para la unidad e integridad de la federación nigeriana. En el momento más álgido de la controversia sobre el tema, en 2000, el entonces ministro de Justicia, Kanu Agabi, declaró: “Cualquier tribunal que imponga penas discriminatorias desacata deliberada y abiertamente la Constitución [...] la estabilidad, la unidad y la integridad de la nación se ven amenazadas ante una acción de esta naturaleza”.

Aunque la propagación de la Sharia en Nigeria está vinculada a una mayor devoción de los seguidores del Islam, se afirma que fue alentada por algunos políticos, empresarios y ex militares eminentes, así como por dos ex Jefes de Estado. El régimen del presidente Olusegun Obasanjo —electo por primera vez en 1999— había marginado a estos dos últimos. Cuando asumió el poder, además de llevar a cabo un retiro masivo de personal del ejército, Obasanjo emprendió una campaña anticorrupción y, por lo tanto, comenzó a pisar los talones de algunas personas poderosas.

Obasanjo reaccionó de manera inusualmente optimista a la controversia sobre la Sharia.

“Que el gobierno estatal de Zamfara haya adoptado la Sharia no es trascendental pues se trata de un sistema legal que no es nuevo para los nigerianos, especialmente para los del Norte. La gente tiene su propia manera de hacer las cosas, pero no creo que vaya a mantenerse”. Lo que para muchos quedaba claro es que Obasanjo había recibido un apoyo electoral importante del norte musulmán y necesitaba ser cuidadoso para conservar la lealtad de los electores empadronados en esa región. Todavía tenía que buscar la reelección de 2003, así que entre 1999 —cuando surgió la controversia— y las elecciones generales de 2003, el Presidente se mantuvo como una figura sumamente complaciente.

La severidad de las sanciones impuestas a los infractores ha causado que la aplicación del código penal Sharia en Nigeria haya llegado a los titulares:

- En 2000 a un campesino le fue amputada la mano izquierda por el robo de una vaca en el estado de Zamfara.
- En 2000 un vendedor de leña de Zamfara también perdió la muñeca por haber robado dos bicicletas.
- En septiembre de 2001 una madre soltera adolescente, Bariya, fue condenada a 180 azotes después de que un tribunal Sharia la declaró culpable de fornicación.
- En octubre de 2001 una mujer embarazada de 30 años, acusada de adulterio, fue sentenciada a lapidación. El hombre responsable —que era su primo y que según ella la había violado— fue puesto en libertad por falta de pruebas. A fin de cuentas, la mujer apeló y fue absuelta gracias a que el supuesto acto de adulterio fue anterior a la implementación de la ley Sharia en el estado.
- En marzo de 2002 una mujer en Katsina, al norte de Nigeria, fue sentenciada a muerte por adulterio. La sentencia fue pospuesta dos años para que terminara de amamantar a su hijo. Eventualmente, también fue absuelta en el proceso de apelación.
- En mayo de 2002 un tribunal de Jigawa sentenció a un hombre de 50 años, Sarimu Mohammed, a lapidación por haber violado a una niña de nueve años. Tras un proceso de apelación bajo el argumento de demencia, un tribunal superior Sharia revocó la condena en 2003.
- En 2002, un tribunal en el estado de Bauchi sentenció a una mujer de 19 años, Adama Unusua, a 100 azotes por haber tenido relaciones sexuales con su prometido. Estaba embarazada durante el proceso judicial.

La controversia sobre la Sharia en Nigeria también estuvo acompañada de violencia. Por ejemplo, el estado de Kaduna, el semillero de la agitación política y religiosa del Norte, se convirtió en el escenario del conflicto en 2000. Los cristianos, que constituyen una parte importante de la población del estado, protestaron en contra de las actividades de la Cámara de la Asamblea encaminadas a introducir el código penal Sharia en el estado en febrero de ese año. Las manifestaciones se toparon con una férrea resistencia de los fieles musulmanes. El resultado fue un baño de sangre que duró del 21 al 23 de febrero.

Al poco tiempo tocó el turno al estado de Bauchi, donde este nuevo intento del gobierno estatal de introducir la Sharia provocó otro conflicto entre los fieles musulmanes y cristianos.

El presidente Obasanjo convoca a una reunión del Consejo de Estado

Obligado a tomar medidas, el presidente Obasanjo convocó rápidamente a una reunión del Consejo de Estado, un foro gubernamental nacional compuesto por el ejecutivo federal, los gobernadores, los presidentes anteriores y otros Jefes de Estado, así como los jefes de seguridad. Se acordó que se suspendería la implementación de la Sharia y que todos los estados deberían regresar al statu quo, concretamente, al código penal que había sido parte de la Constitución. Sin embargo esta medida probó ser únicamente temporal. Al poco tiempo, el resto de los doce estados declaró que la Sharia era la ley bajo la cual se regirían.

Tal y como se predijo, a lo largo del tiempo la fuerza de la Sharia parece haberse esparcido por el Norte, salvo por el más reciente levantamiento en Kano. Sin embargo, las diferencias subyacentes se remontan a las historias diferentes del sur y el norte del país y a ese fatídico año de 1914 en el que Gran Bretaña unió el norte y el sur de Nigeria. Hay conflictos que sólo con el paso de muchas generaciones se pueden resolver. ⑥



La “Gran Coalición” hace posible el cambio

Alemania a punto de una reforma federal

POR HARTMUT KÜHNE

Actualización: El 10 de marzo, los primeros ministros de la mayoría de los 16 *Länder* alemanes estuvieron listos para reformar el sistema federal de su país. En el *Bundesrat*, la Cámara Alta de Alemania, Klaus Wowereit, alcalde de Berlín (del Partido Social Demócrata) se pronunció a favor de la reforma e hizo un llamado a no “volver a entablar batallas antiguas”. Los primeros ministros de todos los *Länder* gobernados por los dos partidos de la coalición —los demócratas cristianos y los socialdemócratas— estuvieron a favor de la reforma. Aunque se espera que la reforma alcance la mayoría necesaria (dos terceras partes) en el *Bundesrat*, las posibilidades de que sea aprobada en el *Bundestag* (Cámara Baja) son pocas. Si todos los miembros de la coalición en el poder votaran a favor en el *Bundestag*, la reforma sí pasaría. Si se tratara de votos independientes, las posibilidades serían significativamente más bajas. La propuesta de reforma otorgaría a los *Länder* mayores competencias a cambio de que renunciaran a su derecho de bloquear la legislación federal.

“Más vale no saber cómo se hacen las leyes ni las salchichas”, dijo el canciller Otto von Bismarck. El fundador del Imperio Alemán sabía de qué hablaba pues el “Canciller de Hierro” no sólo entendía de política y economía sino que también era el dueño de una finca en Pomerania donde se dice que producía salchichas al por mayor.

Hoy en día los alemanes —al igual que sus bisabuelos— le rehuyen a la fábrica de salchichas que es la política. Realmente les desagradan los políticos. Incluso hay muchos políticos que pronuncian discursos sobre la crisis del sistema político alemán. Los alemanes expresan su “enojo con la política”. Ya no entienden su sistema político y no tienen confianza de que sirva para solucionar sus problemas cotidianos.

Este hastío tiene muchas raíces. Hay un rezago económico, el país está endeudado y el desempleo crece. En resumen: los políticos no son capaces de resolver los problemas que enfrenta el electorado. Sin embargo, en Alemania —a diferencia de lo que sucede en el resto de Occidente— prevalece el sentimiento de que estos problemas tienen algo que ver con el sistema federal alemán.

Con frecuencia se bloquea la legislación federal

Una cita lo dice todo: El *Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Consejo de expertos para la evaluación del desarrollo macroeconómico), un grupo de profesores de economía, escribió: “la estructura práctica del federalismo representa un gran obstáculo —quizá el más

Hartmut Kühne estudió leyes en Heidelberg y Ginebra. Colaboró con el Senado de Berlín y fue el director de la oficina en Berlín del semanario *Rheinischer Merkur*. Actualmente es el corresponsal para temas políticos de esa publicación. Es autor de *Auslaufmodell Föderalismus?* (“¿Un modelo para un despegue federal?”), Olzog Verlag, 2004.

grande— para la implementación de reformas básicas”. El diagnóstico es obvio. El gobierno federal y los 16 *Länder* se bloquean mutuamente y el proceso político en su conjunto avanza con una lentitud agonizante. El ejemplo más claro es el bloqueo que las dos Cámaras del poder legislativo federal, *Bundestag* y *Bundesrat*, se imponen mutuamente.



La canciller alemana Angela Merkel y el vicecanciller Franz Muntefering.

Hay otros problemas, como la lenta coordinación entre el gobierno federal y los *Länder*. El ex secretario de Educación, Edelgard Bulmahn, se quejaba del caos que causaba que todo estuviera condicionado: “no deberían ser los 16 ministros de los *Länder*, el ministro de Educación federal y el Consejo de Ciencias quienes discutieran cómo se van a sostener los techos de los edificios universitarios”.

Este problema ha estado presente desde hace mucho tiempo y es un reflejo de la dificultad de reformar el proceso político alemán, lo cual es apenas visto como una solución. A finales de 2003 se creó una Comisión para el Sistema Político Federal, que los enterados llamaban “Kombo”, compuesta por los 16 primeros ministros de los *Länder* más el mismo número de miembros del *Bundestag* y los ministros federales. Dos políticos de peso completo encabezaban las negociaciones: Edmund Stoiber, gobernador de Baviera y presidente de la Unión Social Cristiana, y Franz Muntefering, líder del Partido Social Demócrata en el *Bundestag*. Pero a fin de cuentas, todo fue en vano. Efectivamente, la Comisión estuvo muy cerca de llegar a un acuerdo en diciembre de 2004 pero en el tema de las políticas educativas surgieron obstáculos insuperables entre los centralistas y quienes proponían ampliar los derechos de los *Länder*. También hubo conflicto entre los bandos políticos de derecha y de izquierda.

La izquierda y la derecha se unen

Todo esto cambió en noviembre de 2005, cuando Alemania empezó a ser gobernada por la que ha sido llamada la Gran Coalición, encabezada por la canciller Angela Merkel (demócrata cristiana). La Unión Democrática Cristiana, la Unión Social Cristiana (que juntas forman un partido conservador de magnitud considerable) y el Partido Social Demócrata son aliados en el gobierno. El antiguo antagonismo entre la izquierda y la derecha desapareció. Aún hay más: el nuevo gobierno desesperadamente necesita una historia de éxito. En el disparate terreno de la economía y las políticas sociales es difícil que esta heterogénea coalición se una. La situación cambia en el tema del federalismo: se trata de un asunto menos conflictivo para las dos

partes de la coalición y es aquí donde el nuevo gobierno podrá mostrar su capacidad de negociación.

En noviembre pasado, los demócratas cristianos y los socialdemócratas alcanzaron un acuerdo firme para no dar marcha atrás en la reforma del federalismo. La Gran Coalición volvió a ocuparse de este tema a finales de febrero. Buscan transformar el acuerdo de la coalición en ley obligatoria. Se espera que esta transformación se realice en el verano, momento para el cual también tendrá que haber enmiendas a la Ley Fundamental (la Constitución alemana). Se requerirá mayor fuerza política para que el gobierno tenga éxito en esta empresa y la canciller necesitará prestar una atención cuidadosa a este proyecto. Hasta ahora Angela Merkel ha dado una impresión de timidez en lo que se refiere a la reforma del federalismo.



La canciller alemana Angela Merkel y el líder del gobierno de Baviera, Edmund Stoiber.

¿Qué cura hay para lo que aqueja al federalismo alemán?

¿De qué se trata exactamente? ¿Qué aqueja al sistema federal alemán y qué medicina quiere recetarle el gobierno al paciente? O más bien, ¿qué cirugía se necesita? Primero veamos los síntomas:

Primero, el antagonismo entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*. El *Bundesrat* es la Cámara Alta federal más fuerte del mundo, nombrada por sus unidades subnacionales. Ahí, ningún miembro es electo por sus unidades electorales específicamente para ocupar un escaño en la Cámara, como sucede en el caso del Senado estadounidense sino que los gobiernos de los *Länder* tienen un cierto número de votos. Los miembros del *Bundesrat* no son individuos sino gobiernos. Así funciona también el Consejo de la Unión Europea donde el Estado miembro con mayor población de la UE, Alemania, tiene más votos que, por ejemplo, Malta o Luxemburgo. En el *Bundesrat*, Baviera tiene seis votos y cada uno de los *Länder* más pequeños, como Hamburgo o Bremen, tiene tres.

Esa no es la única peculiaridad: el *Bundesrat* tiene un poder considerable; hay algo más que lo diferencia constitucionalmente de las Cámaras Bajas de otros países federales. El *Bundesrat* tiene poder de veto sobre 60% de todas las leyes federales. Este veto incluye prácticamente todas las leyes impositivas. En resumen: los primeros ministros de los *Länder* pueden bloquear al gobierno federal en asuntos de dinero o en asuntos que conciernen a sus propios gobiernos, lo que significa que nada sucede sin que haya un acuerdo tanto del *Bundestag* como del *Bundesrat*.

Los *Länder* contra Berlín

Esto genera otro problema. Las mayorías de partidos distintos o de coaliciones distintas suelen gobernar cada una de las dos Cámaras legislativas. Han transcurrido 57 años desde que entró en vigor la Ley Fundamental. Durante 37 de ellos, el partido de oposición en el *Bundestag* ha tenido mayoría en el *Bundesrat*. Esto entorpece la capacidad del gobierno para tomar decisiones. Aunque el gobierno necesariamente tenga mayoría en el *Bundestag* —de lo contrario no habría asumido el poder— no puede pasar sobre el *Bundesrat*. El politólogo de Göttingen, Franz Walter, lo atribuye a lo que él llama “la política del veto”. Las

competencias del *Bundesrat* imposibilitan que el ejercicio del gobierno sea expedito y que las reacciones sean rápidas. Se requiere hacer negociaciones. Los ciudadanos ya no saben quién es responsable de qué.

Hay un síntoma adicional: a lo largo del tiempo los *Länder* han ido perdiendo sus competencias progresivamente. Naturalmente no en el *Bundesrat* pero, para ejercer el poder en la Cámara Baja, los gobiernos de los *Länder* deben cooperar en el ámbito federal.

Otro tema es cuánto poder tienen los *Länder* en su propio nivel. La respuesta es no tienen demasiado. Aprueban la reglamentación que rige a las universidades y a las escuelas e incluso administran los cuerpos policíacos. Pero a esto se limitan sus competencias. No pueden gravar impuestos propios, no pueden determinar los sueldos de sus servidores públicos y no tienen autoridad sobre el derecho civil o penal. Para colmo, Berlín interviene en áreas sustantivas de los *Länder*, como la educación. El gobierno federal promueve, por ejemplo, la construcción de escuelas en las que los niños también reciban atención vespertina, instituciones que anteriormente no eran comunes en Alemania. Berlín también da dinero a las universidades sobresalientes. Aunque el gobierno federal no tiene jurisdicción sobre ninguno de estos campos, los *Länder* aceptan esta interferencia siempre y cuando reciban un cheque del gobierno federal por cada proyecto en el que las autoridades federales se inmiscuyan. Un viejo refrán alemán dice “el dinero nunca apesta”. El resultado es que los *Länder* más pobres dependen financieramente del gobierno federal. Sarre, Bremen y el Land de Berlín no podrían sobrevivir sin las transferencias del gobierno federal. Se podría decir que de cierta manera han caído en la categoría de provincias administrativas.

¿Mayor poder para los *Länder*?

Eso es precisamente lo que va a cambiar si se cumple el plan de la Gran Coalición que busca fortalecer los derechos de los *Länder*. En el futuro podrán pagar los salarios de sus propios servidores públicos (un gasto que representa alrededor de 40% de sus presupuestos). Además, el gobierno federal permanecerá más o menos al margen del terreno de la educación.

A cambio, ¿a qué renunciarán los *Länder*? A una parte importante de sus derechos de veto en la legislación al interior del *Bundesrat*. Los expertos auguran que los gobiernos de los *Länder* únicamente podrán bloquear entre 35 y 40% de las leyes federales. Sin embargo las nuevas normas son tan vagas que no queda claro si el *Bundesrat* va a renunciar a tanto poder como la gente espera. De cualquier manera, la reforma integral del sistema federal alemán ya empezó y esto podría generar que se pueda volver a avanzar en Alemania. Aunque sólo sea por esto, la Gran Coalición habrá valido la pena.

Ahora, después de la unión de los dos partidos políticos más grandes en la Gran Coalición, los cabilderos están haciendo sus demandas. Los servidores públicos se están preparando para defenderse de una realidad en la que Berlín ya no decidirá cuánto van a ganar. Los *Länder* ricos podrán evitar esta batalla. Los maestros advierten que esto causará que en poco tiempo haya diferencias entre una escuela en Hamburgo y una en Munich, lo que podría crear problemas ya que muchos alemanes quieren tener la misma calidad de vida en cualquier parte del país, como lo dicta una frase de la Constitución. Hay muchos que, en lugar de una competencia entre los *Länder*, quieren normas uniformes que se apliquen en todas partes. Pero sólo un país federal ofrece a sus ciudadanos el lujo de que hasta las decisiones más pequeñas se hagan a nivel popular. Este hecho parece no quedarle claro a muchos alemanes, y por eso el federalismo alemán seguirá siendo un trabajo sobre la marcha. (6)



El reto del canciller Schüssel

Cómo revivir el espíritu de la UE en Austria

POR MELANIE A. SULLY

El inicio de la presidencia austriaca de la Unión Europea fue menos que favorable: muchos consideraban que la Constitución de la UE estaba “muerta”. En mayo de 2005, el poder legislativo austriaco, el *Nationalrat*, había ratificado el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y lo mismo hizo, al poco tiempo, la Cámara Baja, el *Bundesrat*. Sin embargo, unos días después, los votantes de Francia y de los Países Bajos —ambos países son miembros fundadores de la UE— rechazaron la Constitución en sendos referendos. Este doble rechazo sumió a Europa en la confusión y la incertidumbre (véase *Federaciones* Vol. 5, No. 1, “Europa se despierta violentamente de un sueño federal”, por Philip Stephens). La UE navegaba por aguas ignotas y los expertos no coincidían en qué camino seguir.

El canciller austriaco Wolfgang Schüssel declaró: “la Constitución no está muerta pues el proceso de ratificación sigue su curso”. Técnicamente, esta afirmación era verdadera y en febrero de 2006, durante la presidencia de Austria, el Parlamento belga ratificó el Tratado. Sin embargo, los europeos no parecían estar convencidos. Antes de la adhesión a la UE en 1994, el electorado austriaco había dado al gobierno un voto absolutamente mayoritario de dos terceras partes a favor de la unión con Europa. Diez años más tarde, en las elecciones para el Parlamento Europeo, sólo 42% del electorado se tomó la molestia de ir a las urnas.



El canciller austriaco Wolfgang Schüssel.

Los escépticos austriacos

Una encuesta del “Eurobarómetro” de la Comisión Europea, publicada a principios de 2006, mostró que Austria se ha convertido en uno de los países más euro-escépticos de la Unión, compitiendo incluso con los británicos. Únicamente 20% de los austriacos apoyan que Turquía ingrese a la UE. De todos los estados federales, Salzburgo es el que más se enorgullece de ser visto como parte de Europa. Los resultados de la encuesta dicen que los austriacos están particularmente preocupados por el desempleo, el despilfarro en la UE y la delincuencia que con frecuencia se atribuye a la ampliación de la UE a 25 miembros. En marzo de 2006, el Partido de la Libertad de Austria (FPÖ), de derecha radical, empezó una campaña de pedimento en contra de la admisión de Turquía a la Unión Europea.

El secretario de Estado para Asuntos Exteriores de Austria, Hans Winkler, afirmó que la presidencia de la UE no debía actuar como el médico forense de la Constitución pero admitió que era necesario recobrar la confianza de los ciudadanos europeos. En una conferencia titulada “El sonido de Europa”, celebrada en Salzburgo para conmemorar el 250 aniversario del nacimiento de Mozart, el canciller austriaco Wolfgang Schüssel declaró que los

europeos no se conocen entre sí y que, en cierta manera, se ven mutuamente como “extranjeros”.

Día de Europa

Como un mecanismo para superar este aparente desinterés o incluso hostilidad hacia Europa por parte de los austriacos, el Parlamento de ese país modificó su reglamento interno en 2005 para dar cabida a lo que se llamó “Debates de Europa”. Dentro del marco de este debate, dedicado exclusivamente a temas de la UE, cada grupo parlamentario puede proponer un tema de discusión. Además, al inicio de cada presidencia de la UE, se abre la posibilidad de que los miembros del Parlamento austriaco debatan la propuesta del programa de trabajo que establezca la presidencia europea.

El primer intento de llevar a cabo una sesión de esta naturaleza en el Parlamento austriaco fue en septiembre de 2005 y se transmitió en vivo por televisión durante ocho horas. Los parlamentarios reconocieron que en lugar de que se estimulara el interés en los temas de la UE, reinó la apatía.

Antieuropeísmo

Aunque a los austriacos no les entusiasme realmente el proyecto europeo, sí les sorprendió la fuerza del sentimiento antieuropeo en el Medio Oriente y Asia tras la publicación en Dinamarca de las controvertidas caricaturas del profeta Mahoma.

Las escenas de violencia y los intentos de irrumpir en la Embajada de Austria en Teherán demostraron que, durante su presidencia, Austria era vista como un símbolo de Europa. Austria hizo un llamado a la mesura defendiendo la libertad de expresión mientras pedía tolerancia y exhortaba a que se respetaran las creencias religiosas. La reacción ante las caricaturas hizo que muchos se preguntaran qué hacer ante un conflicto entre la libertad de expresión y el respeto a la religión: dos de los valores fundamentales de Europa. Pero hay más preguntas que respuestas, ya que los países de la UE están divididos en el tema de la membresía de Turquía y las implicaciones de la adhesión de un país grande que no es cristiano.

El siguiente vals

En julio, Finlandia asume la presidencia de la UE y, por consiguiente, el debate en torno a la Constitución. En Helsinki, el diagnóstico de la Constitución europea varía. Mientras algunos han escrito que es un proyecto perdido, hay quienes ven un rayo de esperanza.

La integración europea comenzó en 1945, en parte para contrarrestar la dominación de los superpoderes sobre Europa. En la actualidad, Europa lucha por tener una sola voz ante el mundo: se esfuerza por tener una voz respaldada por todos sus pueblos, Estados miembros y regiones. ©

Melanie A. Sully es profesora en la Academia Diplomática de Viena y autora de “Las nuevas políticas de Tony Blair” y “El fenómeno Haider”.



El proceso de paz en Sri Lanka

Disminuyen las esperanzas de restaurar la calma

POR ROHAN EDRISINHA

El periodo transcurrido desde las elecciones presidenciales de noviembre de 2005 en Sri Lanka, ha resultado caótico para el proceso de paz nacional.

Los acontecimientos han sido tan violentos que muchos temen que se reanude el conflicto que plagó a este país durante más de dos décadas. Han disminuido las esperanzas de que el frágil cese al fuego se mantenga siquiera un mes más. Aunque sobreviva el cese al fuego y se celebren eficaces negociaciones de paz, todavía habrá enormes retos por delante.

Estos temores aumentaron a finales de abril cuando un terrorista suicida asesinó a ocho personas en un complejo militar e hirió de gravedad al jefe del ejército de Sri Lanka, el teniente general Sarath Fonseka. Este atentado, que tenía las características de un ataque de los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (LTTE), siguió al asesinato de dos cingaleses en el norte de Sri Lanka y a la muerte de dos supuestos rebeldes tameses en Batticaloa, al Este.

En noviembre pasado, el nuevo presidente de Sri Lanka, Mahinda Rajapakse, ganó las elecciones con un margen estrecho, en parte gracias a su alianza con dos partidos cingaleses de línea dura: el *Janatha Vimukthi Peramuna* (JVP) y el *Jathika Hela Urumaya* (JHU). Rajapakse no tenía la certeza de contar con todo el apoyo de su propio partido político, el Partido Liberador de Sri Lanka (SLFP, por sus siglas en inglés), que se mantenía bajo el liderazgo de Chandrika Kumaratunga cuyo apoyo a Rajapakse era, por decir lo menos, poco entusiasta.

En términos de organización, Rajapakse dependía del apoyo de los dos partidos nacionalistas más pequeños, el JVP y el JHU. A cambio, estos partidos demandaron que se incluyeran varios compromisos en el manifiesto electoral de Rajapakse. Entre ellos, la declaración de inconstitucionalidad del acuerdo de cese al fuego firmado por Ranil Wickremasinghe, ex primer ministro y Velupillai Prabhakaran, líder de los rebeldes del LTTE; la promesa de suspender la facilitación noruega en el proceso de paz, y el compromiso de que cualquier acuerdo negociado sobre el conflicto étnico de la isla tendría que hacerse en el marco de la devolución máxima dentro de un Estado unitario.

La última demanda, aunada a las declaraciones de Rajapakse

posteriores a la elección, contradice el compromiso asumido entre el LTTE y el anterior gobierno de Sri Lanka de explorar las posibilidades de una estructura federal al interior de una Sri Lanka unida dentro de la tercera ronda de las pláticas de paz de Oslo de 2002.



En mejores tiempos: G.L. Peiris, ex negociador en jefe del Gobierno de Sri Lanka, (izquierda) y Anton Balasingham, negociador en jefe de los Tigres de Liberación durante las conversaciones de paz de Bangkok en 2002.

El nuevo presidente se opone a la iniciativa de paz

La campaña de Rajapakse para la contienda presidencial de noviembre de 2005 criticó severamente la iniciativa de paz de 2002 y de 2003 de su rival, Wickremasinghe, y la acusó de ser una iniciativa que contemporizaba con los LTTE. Muchos miembros de la comunidad mayoritaria de la isla —la cingalesa— y de la tercera comunidad en tamaño —la musulmana— parecían estar de acuerdo tanto con la crítica que Rajapakse hacía del proceso de paz de Wickremasinghe como con su oposición al federalismo. En una jugada sorpresiva, los LTTE intimidaron a los tameses y evitaron

que se presentaran a votar en el norte y el este del país, lo que contribuyó a que Rajapakse —el halcón— venciera a Wickremasinghe —la paloma.

Sin embargo, en el transcurso de las dos semanas que siguieron a la elección, la situación se volvía tensa mientras estallaba la violencia en varias partes del norte y del este del país. Los LTTE atacaron en repetidas ocasiones a las fuerzas de seguridad del gobierno y muchos líderes de los grupos políticos tameses rivales fueron asesinados. Conforme se agudizaba la violencia, algunos tameses del Norte y del Este, que temían una abierta reanudación de las hostilidades, huyeron al sur de la India, situación que no se había presentado desde hacía muchos años.

Se desplegó una gran actividad diplomática que rindió frutos en la tercera semana de enero. Primero fue la visita a Sri Lanka de Erik Solheim, ministro noruego de Desarrollo Internacional. Además, otros países como la India y Japón, así como la Unión Europea ejercieron una presión considerable sobre ambas partes para que accedieran al diálogo con el fin de prevenir la reanudación abierta de las hostilidades. Finalmente se acordó que Ginebra sería la sede. Sin embargo, el programa fue muy delimitado y específico, y se enfocaba en la implementación del acuerdo de cese al fuego, en lugar de atender los temas más amplios que eran fundamentales en el conflicto.

Rohan Edrisinha encabeza la Unidad Legal del Centro de Políticas Alternativas en Colombo, Sri Lanka.

Continúa en la página 10



Consortios públicos en Brasil

Una nueva ley estimula la cooperación federal

POR GILBERTO MARCOS ANTONIO RODRIGUES

Todo empezó como un experimento de cooperación entre las ciudades brasileñas para hacer un fondo común de recursos y construir un hospital, o proporcionar agua potable y prevenir inundaciones en municipios ubicados a lo largo del mismo río. Para cuando estos órganos, conocidos como consorcios públicos, se establecieron en la ley federal de 2005, eran el tema de conversación en el país. Algunos incluso recibieron reconocimientos de administración pública y ciudadanía de manos de la influyente Fundación Getulio Vargas en São Paulo.

La nueva ley sobre consorcios públicos superó con creces el concepto de cooperación entre algunas ciudades. La ley ha sido celebrada como un instrumento importante en las relaciones intergubernamentales entre la Unión o gobierno central y los estados, los municipios y el distrito federal para la formulación y puesta en práctica de políticas públicas en el país.

De hecho, se espera que la ley sobre consorcios públicos, aprobada el 6 de abril de 2005, posibilite el ahorro de una suma considerable de dinero, mejore el estado en el que se encuentra el federalismo cooperativo y contribuya a mejorar la gobernanza de la nación. Esta ley es una especie de acuerdo intergubernamental que busca promover el interés común de varias jurisdicciones brasileñas.

Hay quienes aseguran que las experiencias más exitosas de los consorcios fueron iniciativas municipales en el área de salud pública:

- 12 municipios (población: 150,000) del estado de Goiás se reunieron en 1998 para capacitar a los administradores del campo de la salud
- 11 municipios (población: 163,000) del estado de Mato Grosso empezaron a ofrecer un servicio común de pruebas de laboratorio en 1996
- 29 municipios (población: 254,000) del estado de Paraná empezaron a ofrecer pruebas de laboratorio, asistencia médica de emergencia y medicamentos básicos en 1993
- 7 municipios (población: 82,000) del estado de São Paulo empezaron a ofrecer asistencia en salud mental y medicamentos controlados en 1986

Desde que se aprobó la ley sobre consorcios, han surgido una serie de propuestas innovadoras para consorcios públicos intermunicipales. Por ejemplo, en junio de 2005, Niterói y otras ciudades de la región fulminense de Río de Janeiro firmaron una

carta de intención para formar un consorcio público de administración ambiental.

Otro ejemplo de consorcio intermunicipal prometedor es el de las ciudades de Cubatao, Guarujá y Santos en la región costera de São Paulo. Estas ciudades firmaron, en agosto de 2005, una carta de intención para el desarrollo económico y ambiental del Puerto de Santos —el más grande de Sudamérica y la ruta comercial más importante de Brasil.

La primera Constitución Federal de la República, promulgada en 1891, contemplaba disposiciones para la creación de consorcios entre los municipios y entre los estados pero en aquel entonces se les consideraba contratos privados. Esta disposición se mantuvo en las constituciones subsiguientes sin que hubiera ningún tipo de evolución. Sin embargo, a partir de la entrada en vigor de la Constitución Federal de 1988, se confirió una categoría federal a los municipios y al distrito federal con lo que se inauguró un federalismo tripartito en Brasil.

El marco de esta nueva legislación surgió en 1990 con una ley por la que se creó el sistema universal de salud. La ley autorizaba a los municipios a trabajar conjuntamente, a través de la formación de consorcios, en el desarrollo de acciones y en la prestación de servicios de salud. De hecho, a partir de la promulgación de la ley, el número de consorcios públicos entre municipios en el campo de la asistencia médica ha aumentado, y han contribuido a intensificar en el país una cultura creciente de cooperación federal.

En realidad, durante este periodo, un grupo de siete municipios de la región sureste de São Paulo, una de las zonas más urbanizadas y densamente pobladas del país, se convirtió en un laboratorio virtual de consorcios en el área de políticas públicas.

El uso de consorcios fue una práctica que se intensificó en la década de 1990 después de una ola de descentralización que caracterizó ese periodo. Como consecuencia, se hizo una enmienda a la Constitución de 1988 para establecer la posibilidad de participación de todas las entidades federales en el establecimiento de consorcios públicos y la administración asociada a la prestación de los servicios públicos entre ellos.

En un informe de 2003 sobre el perfil de los municipios brasileños, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística habla de 1,969 consorcios públicos relacionados con la salud, 669 para la compra de equipo, 241 en el campo de la educación,



El presidente brasileño Luis Ignacio Lula da Silva y su jefe de gabinete, Dilma Rousseff, en Brasilia.

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues tiene un doctorado en relaciones internacionales y es abogado, profesor de la maestría en derecho y coordinador de un proyecto de investigación sobre el federalismo, competencias locales y paradiplomacia de la Universidad Católica de Santos, en el estado de São Paulo, Brasil.

64 relacionados con la vivienda, 161 con los sistemas de alcantarillado, 87 para sistemas de tratamiento de aguas, 216 para el desecho de residuos sólidos y 88 relativos al procesamiento de información.

La ley sobre consorcios públicos está estructurada de tal manera que la Unión, los 26 estados más el Distrito Federal y los 5,561 municipios pueden formar parte de un consorcio vertical u horizontal siguiendo cualquiera de las siguientes combinaciones: municipios con municipios; estados con estados; estados con un Distrito Federal; municipios con un Distrito Federal; estados con municipios; estados con un Distrito Federal con municipios; la Unión con los estados; la Unión con un Distrito Federal; la Unión con estados y un municipio; la Unión con estados con el Distrito Federal y con municipios.


Únicamente los municipios de un mismo estado pueden unirse para constituir un consorcio. Es decir, no se permiten los consorcios entre municipios de estados diferentes, excepto cuando estén ubicados en los límites fronterizos estatales. El presidente Lula explicó que ésta es una medida para prevenir cualquier trastorno en la "paz federal" pues impide que un estado interfiera en los asuntos municipales de otro. Por lo tanto, con el objeto de evitar los conflictos y la fragmentación interna, los consorcios públicos fueron diseñados como instrumentos de cooperación entre vecinos y no como instrumentos de cooperación transterritorial.

El proceso de negociación para la creación de consorcios públicos suele suponer la firma de una carta de intención que registre la

voluntad política de las partes para constituir el consorcio. En pocas palabras, se trata de crear una sinergia entre las entidades federales de distintos órdenes de gobierno para racionalizar y economizar recursos.

El gobierno del presidente Lula declaró que los consorcios públicos representan un instrumento fundamental en el marco del "reordenamiento federal", una serie conjunta de iniciativas que buscan desarrollar nuevos conceptos de ocupación y desarrollo del territorio brasileño.

Sin embargo, aunque los consorcios públicos pueden ser instrumentos útiles y eficaces para solucionar algunos problemas específicos, es necesario cuidar que no se conviertan en un cuarto orden de gobierno. Peter Spink, profesor titular de la Fundación Getulio Vargas de São Paulo, se refirió a ellos de la siguiente manera: "son acuerdos interorganizacionales técnicos y políticos de coordinación sumamente competentes" pero añadió que los consorcios públicos ofrecen "muy pocas oportunidades agregadas de democracia deliberativa". No todos los consorcios carecen de participación ciudadana y de la sociedad civil pero esto no quiere decir que se haya creado o institucionalizado un espacio para dicha participación.

Es demasiado pronto para evaluar el impacto total de los consorcios públicos pero se espera que obtengan resultados importantes en los campos de la administración pública, la economía, el medio ambiente y los servicios de salud. Además, es probable que creen modelos interesantes para la comunidad internacional. 


Continúa de la página 8 (Sri Lanka)

Las pláticas de Ginebra se estancan

Las conversaciones en Ginebra, celebradas el 22 y 23 de febrero, enfatizaron las diferencias entre las dos partes, incluso en el delimitado tema del acuerdo de cese al fuego. El gobierno quería modificar el acuerdo pero los LTTE se negaron a hacerlo.

Las negociaciones de Sri Lanka están paralizadas

Uno de los temas complicados que surgieron en las pláticas fue el del coronel Karuna (nombre de guerra de Vinayagamoorthi Muralitharan), jefe renegado de los LTTE que, con sus seguidores, ha impugnado al LTTE, particularmente en el Este, debilitando así su fuerza militar en la zona. Karuna fue miembro del grupo negociador de los LTTE y uno de sus más conocidos líderes militares. El gobierno argumentó que el acuerdo de cese al fuego contemplaba el desarme de los grupos paramilitares existentes en el momento de la adopción del acuerdo y que, por lo tanto, esta medida no era aplicable al grupo disidente de Karuna. El LTTE insistía en que sí lo era. La declaratoria emitida por los facilitadores noruegos al término de las conversaciones de Ginebra decía que sólo los miembros de las fuerzas de seguridad del Estado podrían portar armas y participar en operaciones de seguridad en áreas controladas por el gobierno. Esta redacción no soluciona el tema de las fuerzas de Karuna, cuyos miembros efectivamente están armados.

Las ambigüedades de la declaratoria de Ginebra han generado desacuerdos entre las partes en el tema del desarme de los rebeldes de Karuna. La segunda ronda de conversaciones, originalmente programada para abril, ha sido pospuesta indefinidamente. El aumento de incidentes violentos perpetrados tanto por los LTTE como por las fuerzas de seguridad del Estado es preocupante. El 25 de abril la BBC informó que desde el primer día de ese mes, más de 100 personas habían perdido la vida en conflictos y violaciones al cese al fuego en Sri Lanka. En este turbulento país un cese al fuego imperfecto es mejor que las hostilidades abiertas que causarían un gran número de víctimas civiles. 

Nos interesa su opinión!

Por favor dedíquenos 5 minutos y responda nuestra primera encuesta para lectores en la página 32. Nos la puede enviar por correo, por fax o completarla en línea en nuestro sitio en Internet: www.forumfed.org.



Bosnia y Herzegovina

La revisión de la Constitución es rechazada por dos votos

POR **VJEKOSLAV DOMLJAN**

A fines de abril la Cámara de los Diputados de Bosnia rechazó por sólo dos votos el paquete de reformas a la Constitución, acto que retrasará las esperanzas del país por ingresar a la Unión Europea (UE).

Las enmiendas se consideraban esenciales para que Bosnia empezara a negociar su ingreso a la UE.

El día de la votación fue el más tempestuoso en el Parlamento bosnio desde la firma del Acuerdo de Paz de Dayton, la Constitución provisional de Bosnia, en 1995. Para la aprobación de las reformas se requería el voto a favor de dos tercios de los diputados presentes en la sesión; sin embargo, de un total de 42 diputados, 26 votaron a favor y 16 en contra, lo que significó que las enmiendas propuestas no obtuvieran los dos tercios necesarios.

Al día siguiente, el representante especial de la UE, Christian Schwarz-Schilling, expresó su “profunda decepción” por el rechazo de las reformas propuestas.

“Ahora Bosnia necesita tiempo para reflexionar sobre el resultado de ayer por la noche y acordar cómo seguir adelante”, agregó. “La necesidad de reformar la Constitución bosnia no desaparecerá. Será necesario retomar este asunto a fin de preparar mejor al país para su integración a la UE y brindar al gobierno mejores herramientas para servir a sus ciudadanos”.

La Constitución de Dayton instauró el primer gobierno en Bosnia después de tres años de guerra civil, durante la que se vieron obligados a dejar sus hogares más del 50% de los habitantes y perdieron la vida por lo menos 100,000 personas. El Acuerdo de Dayton, que estableció el marco para permitir que se diera una gran parte de la transformación de Bosnia. Dicho acuerdo ha sido objeto de algunas modificaciones desde 1995, pero no de todas las requeridas para la incorporación del país a la UE.

Se anunció que las reformas se adoptarían antes del 4 de mayo, cuando se suponía que la Comisión Electoral Central de Bosnia prepararía las siguientes elecciones, planeadas para el 1° de octubre, lo cual efectivamente hizo. Sin embargo, la desaprobación de las reformas significa que las elecciones se sujetarán a las normas constitucionales vigentes.

Las reformas propuestas son:

- dar autoridad legislativa a una Cámara de los Diputados constituida por 87 miembros;
- modificar las funciones de la Cámara Alta de manera que

El Dr. Vjekoslav Domljan fue Embajador de Bosnia y Herzegovina en Canadá. Actualmente es Codirector del proyecto “Apoyo a las políticas de reducción de la pobreza en Bosnia y Herzegovina” de la Escuela de Economía de Londres.



Cansados de los fracasos de sus padres, jóvenes bosnios redactaron su propia Constitución y la exhibieron públicamente.

únicamente trate los asuntos de de importancia vital para el país;

- que el Parlamento Bosnio elija a un presidente y a dos vicepresidentes;
- ampliar la autoridad del gabinete bosnio.

Los principales oponentes a las reformas fueron el Partido de Bosnia y Herzegovina, dirigido por Haris Silajdzic, y el partido disidente croata llamado HDZ 1990.

La urgencia de las reformas constitucionales se hizo evidente en abril de 2005, cuando el

Parlamento Europeo adoptó una resolución en la que se cuestionó y criticó implícitamente el marco constitucional bosnio. En octubre del mismo año, representantes de la UE celebraron una audiencia pública con representantes bosnios sobre el Acuerdo de Dayton y recomendaron que se llevaran a cabo las reformas. El 16 de febrero de 2006 el Parlamento de la UE repitió sus críticas, e instó a las tres comunidades étnicas bosnias a reanudar las negociaciones al respecto y a incluir en la Constitución valores relacionados con la democracia, los derechos humanos, así como referencias para superar las divisiones étnicas y simplificar las estructuras gubernamentales.

La necesidad de reformar la Constitución bosnia no desaparecerá.

- Christian Schwarz-Schilling, Alto Representante de la UE en Bosnia

“Votación por entidades” o juego preelectoral

Como sucede con muchas federaciones, las estructuras y el número de unidades constitutivas responden a ciertas realidades geográficas y étnicas.

Mientras que Canadá tiene 10 provincias y Alemania 16 *Länder*, Bosnia tiene únicamente dos unidades constitutivas llamadas “entidades”: la Republika Srpska (poblada mayormente por serbios) y la Federación de Bosnia y Herzegovina, poblada sobre todo por bosnios y croatas. Por otro lado, existe el diminuto distrito de Brčko, que está sujeto a supervisión internacional.

Las asperezas que aún quedan por limar respecto a las reformas a la Constitución se deben a las diferencias de perspectiva de los tres grupos étnicos principales del país: los bosnios (en su mayoría musulmanes), los croatas (en su mayoría católicos romanos) y los serbios (en su mayoría cristianos ortodoxos). Para complicar aún más las cosas, la Federación de Bosnia y Herzegovina tiene 10 unidades constitutivas separadas que se llaman cantones y 84 municipios, mientras que la Republika Srpska tiene 53 municipios.

Se dice que los que votaron en contra de las reformas a la Constitución lo hicieron principalmente porque el proyecto presentado preservaba la práctica de la "votación por entidades" en el Parlamento. La "votación por entidades" establece las siguientes tres condiciones para que las votaciones sean de cumplimiento obligatorio:

- 1) la mayoría de los votos,
- 2) por lo menos la tercera parte del voto mínimo mayoritario deberá provenir de miembros de la Republika Srpska,
- 3) por lo menos la tercera parte del voto mínimo mayoritario deberá provenir de miembros de la Federación de Bosnia y Herzegovina.

Los oponentes a las reformas constitucionales consideran que esta modalidad de votación mantiene dividida a Bosnia en dos entidades y que las reformas son inaceptables porque legalizarían las ganancias obtenidas durante la guerra, Estas

En la comunidad de naciones democráticas hay muchos modelos constitucionales que Bosnia podría estudiar y posiblemente adaptar.

"ganancias" fueron tanto económicas como territoriales. Debido a que el mapa de las dos entidades se basó principalmente en el territorio controlado por uno u otro lado al término de las hostilidades, cada distrito local "pertenece" a una de las dos entidades, y dado que ya le

"pertenece", el gobierno local tenía más poder que el gobierno central para regular las relaciones económicas en esa localidad, por ejemplo, en lo relativo a la devolución de propiedades robadas por un grupo étnico a otro.

Según Werner Althofer, Embajador de Austria, país que ocupa actualmente la presidencia de la UE, algunos miembros del Parlamento votaron en contra de las reformas constitucionales propuestas con la intención de ganar puntos políticos antes de las elecciones de octubre "centrándose en aspectos políticos y étnicos, y no en la trayectoria europea".

Donald Hays, experimentado diplomático estadounidense y ex alto representante adjunto principal en Bosnia, culpó del fracaso a "un puñado de personas que tienen una fijación en el pasado y quieren revivir la agonía de la guerra y saldar viejas cuentas".

Haris Silajdzic, líder del Partido de Bosnia y Herzegovina, declaró que las reformas tenían que ser rechazadas porque la "votación por entidades" perjudica a Bosnia como país.

Milorad Dodik, primer ministro de la Republika Srpska y líder del Partido de Socialdemócratas Independientes, dijo que "la votación por entidades se ha usado únicamente un par de veces hasta la fecha" y que no entendía por qué hacían tanto alboroto al respecto, en especial, el Partido de Bosnia y Herzegovina.

Por su parte, los croatas consideran que la preservación de las dos entidades impide crear un espacio para los bosnios de ascendencia croata. Ésta fue la razón que adujeron los miembros del Parlamento que desertaron del HDZ (*Hrvatska Demokratska Zajednica* o Unión Democrática Croata) y formaron el HDZ 1990.

Se pronunciaron en contra de las soluciones constitucionales que "preservaban dos entidades" ya que implicaban que los croatas no tendrían un papel en el país definido por la Constitución.

El país más multicultural de Europa

Bosnia se encuentra en la intersección de las líneas de fractura de tres civilizaciones, la católica romana, la ortodoxa oriental y la musulmana, que van de los mares Báltico y Negro a las costas del Adriático en Bosnia, lo que hace que este país sea el más multicultural de Europa.

A Bosnia siguen persiguiéndola los fantasmas del pasado, especialmente en la víspera de las elecciones. Es más fácil hablar de "problemas escogidos" o de los traumas de cada uno de los grupos étnico-religiosos que abordar los "problemas urgentes", que requieren cambios grandes e innovaciones en las políticas públicas.

Para muchos es obvio que la estructura institucional actual es complicada desde el punto de vista administrativo, onerosa fiscalmente, insostenible desde la perspectiva económica e ineficaz políticamente, lo que dificulta en extremo negociar con la UE y otros organismos internacionales. Para subsanar estas deficiencias, los líderes políticos de Bosnia han propuesto cuatro modelos constitucionales distintos. Los que se han mencionado con mayor frecuencia son: "Bosnia de entidades", "Bosnia como un Estado ciudadano", "Bosnia de etnicidades" y "Bosnia de regiones".

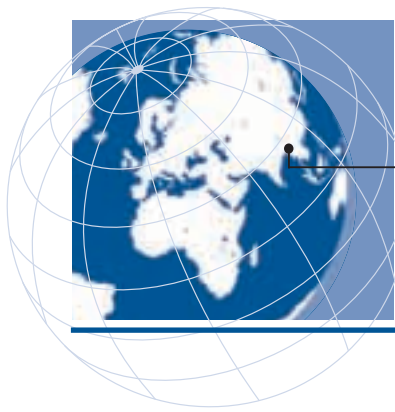
El fracaso de las reformas constitucionales demuestra que los bosnios pueden ser indecisos cuando su futuro está en juego.

Una señal negativa

De cualquier forma, la comunidad internacional recibió el rechazo de las reformas como una señal negativa. Con ello, Bosnia dio un paso atrás y perdió su impulso en el proceso de la integración europea, y los políticos bosnios, principalmente los del Partido de Bosnia y Herzegovina y del HDZ 1990, son los responsables de ello.

Milenko Brkic, presidente del partido croata HNZ, uno de los ocho partidos políticos que firmaron un compromiso para la adopción de reformas constitucionales el 23 de noviembre de 2005, declaró que el proceso de reforma no debe detenerse, ya que es responsabilidad de todas las fuerzas políticas que están a favor de un futuro próspero, al interior de Europa, para Bosnia.

En la comunidad de naciones democráticas hay muchos modelos constitucionales que Bosnia podría estudiar y posiblemente adaptar. El Consejo de Europa, una organización con 46 miembros a la que se integró Bosnia en 2002, tiene un órgano especial, la Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley, mejor conocida como la "Comisión de Venecia", que le hizo varias sugerencias en marzo de 2005. Por ejemplo, le recomendó transferir responsabilidades de las "entidades" al gobierno nacional a fin de hacer compatible la elección del presidente y de los miembros de la Cámara de Representantes con la Convención Europea de Derechos Humanos y otras muchas normas. Sean cuales fueren los cambios, este país tendrá que dar a la UE la seguridad de que los gobiernos de ambas entidades imparten justicia a todos los miembros de los tres grupos étnicos y que el gobierno central es lo bastante fuerte como para que Bosnia y Herzegovina se considere una nación. (6)



Las conversaciones de paz con los rebeldes en el noreste de la India

El reto para la paz en Nagaland

POR RUPAK CHATTOPADHYAY

En ocasiones, el Gobierno de la India y los separatistas armados no sólo están dispuestos a dialogar, sino que también están dispuestos a ponerse de acuerdo. Esto aconteció el pasado 31 de enero en Bangkok, cuando la India y uno de estos grupos, el Consejo Nacional Socialista de Nagaland, facción Isaac Muivah (NSCN-IM, por sus siglas en inglés), extendieron por otros seis meses un cese al fuego que ya había durado ocho años, mientras ambas partes intentan encontrar una solución a esta sublevación prolongada.

La revuelta tiene su centro en Nagaland, uno de los siete estados en el noreste de la India conocidos como “las siete hermanas”: Nagaland, Assam, Manipur, Tripura, Meghalaya, Arunachal Pradesh y Mizoram, los cuales se encuentran entre las zonas más relegadas y subdesarrolladas de la India. El noreste de la India es una región remota, conectada con el resto del país por una angosta franja de tierra que colinda con Nepal, Bangladesh, China y Bután. El límite oriental de Nagaland es la frontera de la India con Myanmar. Son muy pocos los habitantes de esta zona que hablan hindi como lengua materna y muchos están relacionados con tribus tibetanas y birmanas de la región. El levantamiento actual se remonta a las demandas para independizarse de la India que datan desde 1947.

El anuncio del cese al fuego naga se dio después de cuatro días de negociaciones entre el gobierno federal y la dirigencia del NSCN-IM con sede en Bangkok. Las rebeliones e insurgencias han puesto a prueba continuamente los límites del federalismo indio desde su independencia. Incluso cuando el Estado indio ha prevalecido, el proceso de reconciliación generalmente ha dejado su marca en la evolución del federalismo nacional. Desde el movimiento dravidiano de la década de 1950 hasta la campaña separatista de los sikh de la década de 1980, todos han contribuido de forma única al fortalecimiento de la estructura federal de la India, ya sea directamente, forzando acuerdos nacionales tales como la política de lenguas oficiales, o indirectamente, mediante la cooperación para el derrocamiento de un sistema político dominado por un partido único.

Que el cese al fuego naga se haya sostenido casi ininterrumpidamente durante ocho años, demuestra tanto la seriedad de las partes en sus intentos para resolver el conflicto como las dificultades para encontrar una solución que cumpla las aspiraciones de ambos bandos. La participación de la sociedad civil (particularmente estudiantes, grupos eclesíásticos y consejos tribales) en el proceso de paz ha sido significativa, lo cual representa un intenso anhelo de alcanzarla. La insurgencia

Rupak Chattopadhyay es director del programa para el sur de Asia/Pacífico del Foro de Federaciones.



En Nueva Delhi, el Secretario General de la Cámara Alta del Parlamento indio recibe a miembros de la Asamblea Legislativa de Nagaland.

naga ha sido una de las más prolongadas de la India, y es, también, una de las más complejas.

Los nagas antes de 1975

En Nagalandia existen diecisiete tribus importantes y un número igual de grupos más pequeños. Cada una de estas tribus tiene su propio dialecto y sus propias costumbres reconocibles, aunque han estado tradicionalmente unidas por un mismo modo de vida y prácticas religiosas comunes, y mucho más

recientemente, por el cristianismo. Hay más de catorce tribus que constituyen a los nagas y los conflictos tribales han complicado el proceso de paz en el estado de Nagaland y otras áreas habitadas por los nagas a lo largo de los años. Los nagas también residen en los estados de Arunachal Pradesh, Assam y Manipur.

La rebelión naga se remonta a la época de la independencia de la India en 1947, cuando los nagas de vocación separatista, representados por el Consejo Nacional Naga de A. Z. Phizo (NNC, por sus siglas en inglés) pidieron la creación de un estado independiente para medio millón de nagas. Esto culminó con el establecimiento de Nagaland por el Parlamento indio en 1963 como un verdadero estado de la Unión india. Mediante la creación del estado de Nagaland, el gobierno federal rompió con el precedente de establecer estados conforme a sus líneas lingüísticas (como lo hizo mediante la ley de reorganización de estados de 1956) y sentó un nuevo precedente que ha conducido a la creación de estados tribales tales como Mizoram, Meghalaya, Jharkaland y Chhatisgrah.

La creación de Nagaland generó la apertura política para que más grupos se unieran a la corriente política. A pesar de que el NNC llegó a un acuerdo de cese al fuego con el gobierno en 1964, las luchas intestinas llevaron al Consejo del Pueblo Naga (CNP, por sus siglas en inglés) a separarse del NNC. El surgimiento del CNP y posteriormente, la liberación de Bangladesh (que dio como resultado la pérdida de refugios seguros para los insurgentes en el oriente de Pakistán) contribuyeron al debilitamiento significativo del NNC y del separatismo naga. Acto seguido, el CNP y sus aliados concluyeron el acuerdo de paz, el Acuerdo de Shillong, con el Gobierno de la India en 1975.

1975: el NSCN se rebela

Ni la condición absoluta de estado concedida a Nagaland ni el subsiguiente Acuerdo de Shillong, en el que el NNC aceptaba la Constitución de la India, debilitaron el impulso separatista en Nagaland. Aquellos que veían el acuerdo como una traición a la causa naga, procedieron a fundar el NSCN, que se ganó la

lealtad de muchos nacionalistas nagas. Después de 1975 el NNC quedó reducido a un papel marginal.

Lo que le faltaba al *Acuerdo Shillong* era un arreglo final que definiera la relación de los nagas con la India y que abordara el asunto de una entidad política naga unificada. Estos dos temas congregaron al NSCN, establecido en 1980 por los activistas más jóvenes del NNC —concretamente, Isaac Swu, Thuingaleng Muivah y S.S. Khaplang. Al igual que los movimientos que le antecedieron, el NSCN se dividió en líneas tribales en 1988 cuando Khaplang formó la NSCN-K.

En 1997 la NSCN-IM llegó a un acuerdo de cese al fuego con el Gobierno indio. A éste le siguió otro con la NSCN-K en 2000. Las conversaciones entre el Gobierno indio y la NSCN-IM habían comenzado antes con el primer ministro indio P.V. Narashima Rao a mediados de la década de 1990, a las que dieron continuidad los subsiguientes primeros ministros, antes de que se diera inicio a una estructura formalizada de negociaciones entre la delegación gubernamental encabezada por un representante del primer ministro y el grupo naga dirigido por Thuingaleng Muivah, quien es el *Kilo Kilsoner* o primer ministro del “Gobierno de la República de Nagaland”.

Las motivaciones de todas las partes para alcanzar un cese al fuego, son muchas. La sociedad civil ha ejercido una presión considerable sobre ambas facciones para obligarlas a participar en un proceso político que conduzca a una solución definitiva. Décadas de conflicto han impuesto severos costos humanos y económicos a los nagas. Ambos bandos se han desgastado a manos de las fuerzas de seguridad de la India y de Myanmar. Desde la perspectiva india, la rebelión naga es el nudo gordiano de la insurgencia del noreste. Desatarlo beneficiaría tanto a la región como al país entero. En primer lugar, la insurgencia naga, en particular la CNSM-IM, da apoyo logístico y sustento filosófico a la mayoría de los demás grupos de la región, incluyendo al Frente Unido para la Liberación de Asom (ULFA, por sus siglas en inglés), al Frente Nacional para la Liberación de Tripura (NFLT, por sus siglas en inglés) y a los grupos bodo. Sin el apoyo del NSCN, la mayoría de estos grupos dejaría de operar eficazmente. De hecho, otros dos grupos separatistas armados del noreste de la India, el ULFA y el Frente Nacional Democrático de Bodoland (NDFB, por sus siglas en inglés) acordaron recientemente el cese al fuego con el Gobierno de la India. En segundo lugar, una solución permanente abriría la región a la inversión: su potencial hidroeléctrico, aún sin explotar, podría aliviar de manera considerable el problema energético del país.

Los retos por venir

Los intentos de reconciliación han sido significativos pero persisten las dificultades para alcanzar un acuerdo definitivo. A pesar de ciertas declaraciones que reflejan un distanciamiento de posiciones anteriores, los pronunciamientos recientes de la NSCN-IM dan cuenta de una impaciencia creciente por la lentitud de las negociaciones. En una conversación celebrada en Bangkok a principios de 2006, Thuingaleng Muivah dejó entrever la posición del NSCN:

“Hemos disminuido nuestra exigencia de soberanía absoluta y hemos dicho que sólo queremos una relación federal especial con la India, pero la India no ha actuado decisivamente para implementarla ni para dar los pasos necesarios hacia la unificación de las zonas de los nagas en el noreste del país”.

La NSCN-IM ha insistido en la integración de las zonas habitadas por los nagas en una Nagaland más grande a la que denominan Nagalim. De esta forma están haciendo hincapié en una exigencia que precede a su creación. Dado que ésta implicaría la partición de tres estados —Assam, Manipur y Arunachal Pradesh— y se requeriría del consentimiento de éstos, al gobierno federal indio le será muy difícil hacer concesiones en este rubro sin involucrar a dichos estados.

El segundo rubro importante sobre la “relación federal especial” tiene más probabilidades de solucionarse más fácilmente. En una conferencia en Bangkok en enero pasado Thuingaleng Muivah elaboró esta propuesta que representa un cambio significativo y pragmático con respecto a las posiciones enunciadas anteriormente, tanto por el NNC como por el NSCN. El líder indicó que los nagas estaban preparados para explorar una relación federal apropiada, la cual se tornará sagrada con la celebración de un acuerdo que ninguna de las partes pueda alterar de manera unilateral en el futuro. Además, el NSCN-IM estuvo dispuesto a discutir cómo se pueden compartir varias competencias, de modo que éstas sirvan tanto a los intereses de Nueva Delhi como a los de los nagas. Al anunciar la determinación de su gobierno a explorar “nuevas iniciativas”, Oscar Fernandes, ministro indio que supervisa el proceso, subrayó la seriedad de la respuesta india a las ofertas del NSCN. Más aún, el hecho de que el ex secretario de Gobernación de la Unión, K. Padmanabhaiah, se mantuviera como interlocutor del actual gobierno encabezado por el Partido del Congreso, refleja la importancia que el proceso en su conjunto tiene para la India.

Uno de los mayores obstáculos para encontrar una solución integral y permanente a este conflicto es el profundamente arraigado tribalismo de los grupos nagas. La insistencia del NSCN-IM de que representa a todos los nagas, ha sido puesta en duda no sólo por Khaplang, sino por varias organizaciones no gubernamentales y grupos eclesiásticos. Existen tribus importantes como los angamis, los aos y los konyaks, cuyos intereses no son representados por el NSCN-IM. Muivah es thangkul de Manipur y su tribu prácticamente no tiene presencia física en Nagaland. De manera semejante, Isaac Swu representa a una facción de la tribu sema. Los konyaks, la tribu más numerosa, representada por el NSCN-K, tiene más fundamentos para exigir voz y voto en cualquier arreglo definitivo. El reto más importante para el Gobierno indio es llegar a un arreglo que sea tanto incluyente como integral, y que no repita las limitaciones del Acuerdo de Shillong. Con los ejemplos anteriores de acuerdos administrativos innovadores (tales como los consejos de la montaña, los consejos territoriales, etc.), se sentó el precedente para encontrar soluciones que llenen las aspiraciones de la gente descontenta. El reto en Nagaland no debe ser subestimado y seguramente pondrá a prueba la creatividad de los negociadores, tanto indios como nagas, así como la fortaleza del federalismo indio.

A partir de la década de 1990 está de moda referirse al descontento de los kashmiri como el caso que ha puesto a prueba al federalismo indio. Esta opinión pasa por alto la contribución de los acontecimientos del noreste en la conformación del federalismo indio. Tras cada levantamiento, la capacidad del Estado para lidiar con la amenaza a su seguridad interna ha ido creciendo. Pero aún más importante es que también haya aumentado su creatividad y pragmatismo para identificar acuerdos constitucionales adecuados. La desmilitarización del Frente Nacional Mizo, el establecimiento del Consejo de la Montaña de Darjeeling y el Consejo Territorial Bodo ofrecen, en su conjunto, lecciones en el manejo de sociedades étnicamente diversas en un sistema federal. (6)



La lucha en España por un nuevo Estatuto

¿Cuántas competencias para Cataluña?

POR JOHN BARRASS

El 30 de marzo de 2006, con 189 votos a favor y 154 en contra, el Congreso de los Diputados del Parlamento español aprobó un proyecto de ley que dará mayores competencias a la región de Cataluña. La propuesta debe pasar ahora por el Senado español y después regresar a Cataluña para someterse a un referendo.

Aunque el poder legislativo catalán votó abrumadoramente a favor de la ley propuesta, ésta dividió a los catalanes. El próximo referendo generalizará el debate.

El nuevo proyecto de ley de autonomía conocido como “el Estatuto” había sido aprobado anteriormente por 90% de la legislatura catalana. Con el Estatuto aumentaría el financiamiento del gobierno central a Cataluña y se evitaría que algunos casos judiciales pudieran ser apelados ante el máximo tribunal español.

El Estatuto fue presentado por primera vez en el Parlamento del gobierno regional de Cataluña, ahora regido por una coalición de izquierda encabezada por el Partido Socialista de Cataluña (PSC). La coalición fue elegida en noviembre de 2003, después de 23 años de gobierno de Jordi Pujol, ex líder pragmático del partido nacionalista moderado de Cataluña, *Convergència i Unió*. Negociando con el gobierno central español de la coalición socialista encabezada por José Luis Rodríguez Zapatero y con el gobierno de coalición anterior, bajo el mando conservador de José María Aznar, el gobierno de Pujol tenía la capacidad de obtener grandes beneficios del gobierno federal a través de concesiones y de la transferencia de competencias. Sin embargo, los nacionalistas de línea dura de la izquierda todavía estaban ansiosos por lograr un mayor reconocimiento de su estatus de “nación” —expresado en términos de historia, lengua e identidad cultural— y una mayor recuperación impositiva.

La reforma propuesta al Estatuto de Autonomía de Cataluña fue respaldada por la coalición gobernante de socialistas, los nacionalistas de línea dura y los verdes, dirigida por el sucesor de Pujol, el socialista Pascual Maragall, y apoyada por los nacionalistas de Pujol (en la actualidad, integrantes del mayor partido de oposición en la Asamblea catalana).

Al disminuir los fondos que la Unión Europea asigna a España pasando de un torrente a un goteo, Cataluña recibirá 2.5 mil millones menos de Euros, un colchón en efectivo que hasta ahora había ayudado a la Asamblea a financiar sus programas.

John Barrass es el jefe de redacción de Radio Free Barcelona y fue director del diario Barcelona Business durante seis años. Escribe la columna Catalonia Confidential en Barcelonareporter.com y contribuye con monografías al acervo del Instituto de Estudios Catalanes.



El presidente del Gobierno Español José Luis Rodríguez Zapatero saluda a los políticos catalanes Joan Saura (izquierda) y Joan Herrera (derecha).

El nuevo y controvertido Estatuto tiene por objeto mantener el mencionado nivel de gasto de Cataluña y financiarlo contribuyendo menos al gobierno central de España, empleando para ello el argumento del “déficit fiscal”, es decir, el dinero que les falta a las comunidades autónomas para la prestación de los servicios públicos que les corresponden.

Esta medida, argumentan los críticos, pondría de cabeza la imposición progresiva. El impuesto sobre la renta y los impuestos sobre las utilidades tienen la misma tasa en Cataluña que en la región de Extremadura. Pero

Cataluña es una de las regiones más ricas de España. Algunos economistas afirman que esta región contribuye a las arcas del Estado con aproximadamente 8% más en ingresos fiscales de lo que recibe del gobierno central en servicios. Aunque menores que las demandas iniciales del nuevo Estatuto, las concesiones del gobierno central español —en caso de que tanto el Estatuto como la ley para el financiamiento de comunidades autónomas sean enmendados— permitirán a los catalanes conservar 50% de todos los impuestos sobre la renta y del impuesto al valor agregado (I.V.A.) recaudados en la región, así como 58% del ingreso obtenido del combustible, el tabaco, el alcohol y otros gravámenes similares. Estos porcentajes se elevarán con el tiempo hasta llegar a sus nuevos niveles incrementados. El acuerdo también podría incluir una suma adicional de tres mil millones de euros provenientes de otros esquemas de obras públicas prometidos para Cataluña.

El ministro de Economía y Hacienda español, Pedro Solbes, opinó que el acuerdo de compartir los impuestos podría extenderse a otras regiones. Esta medida transferiría 20,000 millones de euros adicionales al año a los gobiernos regionales, disminuyendo así 15% de los ingresos del Gobierno español.

¿“Un gobierno por la minoría”?

No a todos les agradan estas medidas. Las vaguedades de la representación parlamentaria son criticadas tanto por los líderes socialistas como por la oposición conservadora: Zapatero y sus correligionarios socialistas —el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)— necesitan doce escaños para alcanzar la mayoría, así es que deben contar con el apoyo de los catalanes en el Congreso de Madrid. Por su parte, Maragall, a quien le faltan 26 escaños para alcanzar la mayoría, necesita a los nacionalistas de línea dura, el Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) en la Asamblea catalana. Por lo tanto, por motivos de representación, parecería que el secesionista ERC tiene subyugado al Gobierno español. Luis María Anson, fundador del periódico *La razón*, dijo que “la Constitución debía ser rediseñada para establecer un sistema

electoral que evite que la mayoría, independientemente de su tendencia política, quede sujeta al chantaje nacionalista". Se trata de una declaración extrema pero que subraya el enorme poder del ERC, que sólo representa a 16% del electorado catalán y a 2.5% de todos los votantes españoles. Anson es una figura controvertida de la derecha en España, pero su periódico *La razón* es uno de los seis principales diarios españoles.

Carod-Rovira, líder de Esquerra adoptó una posición mucho más dura que el ex presidente de la Asamblea, Pujol. Satanizado por la prensa de derecha de Madrid por llevar a cabo reuniones secretas con los terroristas del ETA (hay algunos españoles que boicotean artículos catalanes por ésta y otras razones), el combativo Josep Lluís Carod-Rovira dijo que el nuevo Estatuto catalán ha sido suavizado hasta un grado inaceptable. Mientras las proposiciones del Estatuto todavía estaban sujetas a transacciones en Madrid, Carod-Rovira dirigió una marcha por la independencia en Barcelona el 18 de febrero bajo el eslogan "Somos una nación y tenemos el derecho a decidir". Los organizadores de la marcha aseguraron que habían concurrido un millón de personas pero los especialistas en conteo calcularon que los participantes llegaron a un máximo de setenta mil.

Pero los representantes políticos en Cataluña pudieran no estar sincronizados con el electorado. En tanto que 89% de los diputados de la Asamblea (que representan un hipotético 87% del electorado) votaron el 30 de septiembre a favor del nuevo Estatuto, una encuesta de opinión encontró poco tiempo después que 49.4% de los catalanes que la contestaron no consideraban que Cataluña fuera una nación en comparación con 46.8% que contestó afirmativamente.

Derechos colectivos e individuales

"El proyecto de reforma del Estatuto catalán contiene los elementos suficientes como para desvalorizar los derechos individuales", escribió Jorge Vilches, comentarista político. Muchos expertos en materia legal están de acuerdo. Por ejemplo, Francisco José Hernando, Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, afirmó que está "seriamente preocupado" por la reforma del Estatuto. Algunas de las exigencias redactadas serían muy difíciles de poner en práctica, por ejemplo: ¿Cómo podrían ser puestas en práctica las competencias de Cataluña en asuntos de inmigración dentro de los dos tratados de la Unión Europea: el Acuerdo de Schengen y el Tratado de Roma?

El Tribunal Constitucional ha decidido retrasar el análisis del Estatuto mientras una comisión selecta se esfuerza en la redacción de sus artículos. Si es aprobado por el Tribunal Constitucional, el nuevo Estatuto será sujeto a un referendo en Cataluña. Mientras tanto, el partido conservador en Madrid, el Partido Popular, ha estado recabando firmas de apoyo a un referendo nacional sobre el asunto de la aceptabilidad del Estatuto regional, y a la fecha ha obtenido alrededor de cuatro millones de firmas. Pero la petición de este referendo será más bien un asunto de relaciones públicas por dos motivos: primero, para que el resultado de la petición tenga algún impacto, es necesario un cambio fundamental en la ley, y segundo, debido a los referendos de autonomía celebrados anteriormente en otras partes.

Los puntos más polémicos de la propuesta del nuevo Estatuto son el refuerzo de las protecciones del idioma catalán, la revisión de la redistribución tributaria, y lo concluyente de los poderes judiciales del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que vería aumentadas en forma considerable sus atribuciones. Si es adoptado, significaría que, en ciertos casos, no se podría apelar al Tribunal Supremo español.

La justicia se descubre un ojo

Al defender las propuestas revisadas del Estatuto, Josep María Vallès, consejero de Justicia de la Asamblea catalana, afirma que es un error pensar que Cataluña vaya a tener un poder judicial separado que sustituya al tribunal constitucional de Madrid con un tribunal superior regional como la última instancia judicial de Cataluña.

El consejero de Justicia dijo que, en cambio, la nueva propuesta sí defiende el derecho del gobierno de Cataluña a tener autoridad total sobre el personal no judicial y de tener cierta voz en una serie de nombramientos judiciales pero no contará con el poder absoluto para hacer las designaciones.

Sostuvo que los tribunales y los jueces de Cataluña seguirían siendo organizados y nombrados de acuerdo con la ley española y seguirán velando por su cumplimiento.

El consejero insistió en que ésta no es una medida extrema: éste no es ni un poder judicial por separado ni siquiera un sistema judicial federal-estatal como el que existe en Canadá, Alemania y los Estados Unidos.

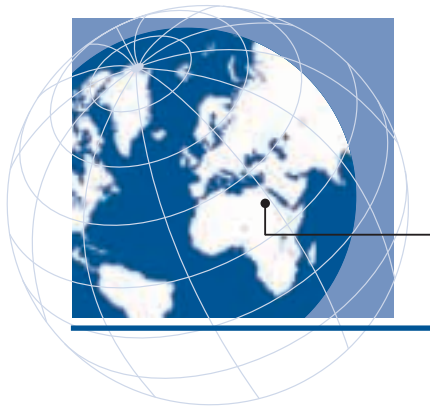
Sin embargo, la defensa que hace Vallès del Estatuto puede ser impugnada por dos razones. Por lo que respecta al nombramiento de jueces, el alto nivel de conocimiento del idioma catalán será un "mérito determinante", lo que podría ser un eufemismo para excluir a los jueces y magistrados que no sean catalanes. Segundo, en la gran mayoría de los casos que no tengan relación con los derechos constitucionales no se dispondrá del derecho de apelación ante el Tribunal Constitucional español. Por lo tanto, el recurso final de los litigios comerciales y los casos de fraude, por ejemplo, recaerá en el sistema de justicia catalán, en donde un juez catalán juzgará los casos, en idioma catalán (con traducción al español en el tribunal, si así se solicita).

Otro crítico de la ley propuesta, el conservador español Aleix Vidal Quadras, diputado del Parlamento Europeo, advirtió que el Tribunal Constitucional español podría verse anegado de litigantes reclamando abusos, particularmente en materia de idioma y asuntos industriales, pues Quadras sostiene que estos abusos ya están ocurriendo.

La candileja internacional

La atención de los medios de comunicación del mundo se enfocó brevemente en Cataluña el Año Nuevo pasado cuando el Teniente General José Mena dijo que el Artículo 8 de la Constitución, que faculta a la milicia para defender la integridad del territorio español, podría ser utilizado contra Cataluña y sus esfuerzos para arrogarse mayores poderes. Esta intimidación trajo consigo simpatía para la causa catalana pero también expuso a los políticos regionales a los comentarios rudos de la prensa local a los que no están acostumbrados.

Ciutadans de Catalunya, un grupo de intelectuales de centro-izquierda, planeó convertir su grupo de presión en un partido político en todo el sentido de la palabra. Será interesante ver si en la siguiente elección los *Ciutadans* no nacionalistas pueden convocar un apoyo importante entre un número estimado de 500,000 personas que se abstuvieron de votar en las elecciones pasadas. Ésa es la meta del partido. Si ganaran 12 escaños, tendrían el balance del poder de la Asamblea. Este resultado probablemente evitaría que se siguieran erosionando los derechos de los no catalanes en Cataluña. (6)



Federalismo en Sudán

Más allá del Acuerdo de Paz Integral

POR SHAWN HOULIHAN

Los partidarios del federalismo en Sudán han enfrentado, aún antes de su independencia en 1956, una amarga lucha. Después de cincuenta años y dos devastadoras guerras civiles, el federalismo es fundamental para el Acuerdo de Paz Integral suscrito entre el Gobierno de Khartoum y el Movimiento/Ejército de Liberación Popular de Sudán (SPLM/A, por sus siglas en inglés), el 9 de enero de 2005.

Desde principios de la década de 1950, la región sur demandaba más autonomía, ya fuera mediante algún tipo de arreglo federal o a través de la soberanía absoluta. Sin embargo, la incapacidad de llegar a un arreglo condujo a la primera fase de la guerra civil en vísperas de la independencia. En las siguientes cinco décadas, las fallidas rondas de negociación o el incumplimiento de los acuerdos alcanzados provocaron que la mayoría de los actores políticos del Sur estuvieran recelosos o escépticos. El resultado han sido dos grandes guerras civiles, de 1955 a 1972 y de 1983 a 2004.

Los agravios esenciales que clama el Sur cristiano y animista, se han mantenido básicamente idénticos, los “privilegios económicos” que disfruta la elite árabe musulmán del Norte. Los programas de asimilación religiosa y cultural; la aplicación de la ley Sharia para los no musulmanes y el papel del Islam en la política en general; el controversial uso del agua, y los derechos de los recursos del suelo por parte de Khartoum, así como los intentos de rediseñar la frontera Norte-Sur, después de que reservas de crudo fueron descubiertas en el sur de Sudán en 1982.

Federalismo era una “palabra sucia”

En esta época, la independencia del sur de Sudán era impensable para las elites del Norte y sus aliados, y el federalismo mismo era reprobado por algunos en el Norte. Este era visto como insostenible por diversas razones, versando alrededor de la aparente obligatoriedad del Islam, el nacionalismo árabe-sudanes, y otros intereses políticos y económicos personales. Otorgar concesiones a los sureños era —y aún es— visto como un riesgo enorme que podría derivar en requerimientos similares de minorías en regiones del Norte, tales como Darfur, y por consiguiente, acarrear la fragmentación de Sudán.

En los quince meses desde su firma, el acuerdo de paz ha estado bajo una enorme tensión pero se ha mantenido a flote hasta ahora. Mientras tanto, justo cuando la paz llegaba al Sur, la pugna de Darfur en el oeste de Sudán irrumpió como un conflicto armado a gran escala. Darfur se convirtió en otro

¿Existe un consenso más amplio acerca del papel del federalismo en Sudán?

desastre humanitario y de derechos humanos y un destino similar esta amenazando al Este.

Ahora hay dos preguntas en la mente de muchas personas:

¿Se podrá sostener el acuerdo de paz en el entorno político actual?

¿Podrían difundirse acuerdos similares de partición del poder federal a otros grupos en el Norte, como un fundamento para alcanzar una paz viable en todo Sudán?

Federalismo en un Acuerdo Integral de Paz

Cuatro niveles de gobierno son reconocidos constitucionalmente de conformidad con el acuerdo de paz:

1. el Gobierno de la Unidad Nacional (el gobierno central);
2. un sumamente autónomo Gobierno del sur de Sudán;
3. 26 gobiernos estatales (16 en el Norte y 10 en el Sur), y
4. los gobiernos locales.

Los tres primeros tienen mayores competencias impositivas y de gasto público; el estatus de los municipios (económica y políticamente) es más ambiguo. El gobierno central, los gobiernos de los estados del Sur, y todos los 26 estados tienen sus propias constituciones.

Lo que es impactante acerca del acuerdo de paz es que señala que casi todos los asuntos entre el gobierno central y los estados del Sur deberán ser mediados por el Gobierno del Sur. Esta forma sumamente asimétrica de federalismo casi no permite que haya una relación directa entre Khartoum y los estados del Sur. También es criticable que, de conformidad con el acuerdo, 50% de los ingresos petroleros del Sur —todos extraídos del sur de Sudán, y anteriormente monopolizados por Khartoum— ahora pasarán al Gobierno del Sur. Cualquier distribución ulterior para los estados del Sur será una prerrogativa del Gobierno del Sur. Este altamente autónomo gobierno regional del sur de Sudán expone las aspiraciones históricas de los sudaneses del Sur por más autonomía. El fuerte estatus de los estados del Sur conlleva a un tipo de “federación dentro de una federación”, que también podría dar lugar a la diversidad y ayudar a disminuir las tensiones entre las etnias del Sur.

En el centro, existen diversos mecanismos para que las unidades constitutivas ejerzan una influencia directa, el caso más evidente es el papel desempeñado por el Sur en el gobierno central. El presidente del Gobierno del sur de Sudán es el primer vicepresidente del Gobierno de la Unidad Nacional, existen cuotas para los nombramientos del Gobierno del Sur al gabinete

Shawn Houlihan es el director del programa para África del Foro de Federaciones. Se le puede contactar escribiéndole a: houlihan@forumfed.org.

del gobierno central y al servicio civil de carrera, así como para importantes comisiones del gobierno central como: la Comisión del Servicio Civil, la Comisión de Asignación Fiscal, Financiera y de Contraloría, y la Comisión Nacional Petrolera, entre otras.

Los poderes ejecutivo y legislativo del Gobierno del Sur se encuentran fuertemente dominados por el movimiento de liberación del Sur, el SPLM/A. En Khartoum, el Partido Nacional del Congreso (NCP, por sus siglas en inglés) —partido islamista— ostenta la mayoría del poder en el gobierno central, teniendo en el SPLM/A a un importante compañero de minoría. Los gobiernos a nivel estatal del Sur también se encuentran dominados por el SPLM/A, mientras que los gobiernos a nivel estatal del Norte se encuentran dominados por el NCP. Lo anterior, se encuentra reflejado en los miembros de la Cámara Alta del gobierno central, el Consejo de Estados. Otros partidos sólo tienen papeles minoritarios tanto en los gobiernos central y del Sur como en los gobiernos estatales. Parecería ser que el acuerdo de paz es en gran parte un pacto para compartir el poder entre las dos fuerzas armadas más importantes de la guerra civil, el NCP y el SPLM/A.

El acuerdo de paz llama a un período interino de seis años de paz, después del cual el Sur será libre de instrumentar un referendo en el cual se decidirá si continuará formando parte de Sudán u optará por la plena independencia. La estrategia del acuerdo de paz es que el período interino servirá para que finalmente la “unidad sea atractiva” a los sureños, y así voten para permanecer en Sudán.

Más allá del Acuerdo de Paz Integral

El acuerdo de paz cuenta con bastantes críticos y escépticos. Parte del escepticismo se basa simplemente en la suspicacia acerca de la voluntad política y la agenda real del NCP, conformado en su mayoría por el mismo grupo que llegó al poder por un golpe de Estado en 1989. Muchos creen que no están verdaderamente comprometidos a los términos o principios del acuerdo de paz; su balance después de quince meses ha sido mixto. Aún y cuando por el momento es el grupo más fuerte en Sudán, el NCP se mantiene en el poder muy frágilmente con amenazas por fuera y al interior del partido mismo. El NCP tiene miembros de alto rango que piensan que el gobierno cedió demasiado en las negociaciones de paz.

Las críticas también señalan que en el Acuerdo de Paz Integral, la palabra “integral” es en sí un término equívoco. Geográficamente, este acuerdo lidia con las aspiraciones del Sur. Las negociaciones no incluyeron a los representantes de las minorías apesadumbradas de “la periferia” del Norte, como por ejemplo de Darfur. Tal y como los analistas han señalado en repetidas ocasiones, el “problema” de Sudán no es sólo un conflicto Norte-Sur o cristiano-musulmán. Si bien es cierto que la división Norte-Sur es una realidad, existe aún más tensión entre el centro y la periferia. Resolver los conflictos de las minorías del Norte, tales como los de la población de Darfur,

El acuerdo de paz llama a un período interino de seis años de paz, después del cual el Sur será libre de instrumentar un referendo en el cual se decidirá si continuará formando parte de Sudán...

también resulta fundamental para la estabilidad y para una paz duradera en Sudán.

Los críticos señalan que el acuerdo de paz tampoco es integral ya que excluye partidos políticos importantes. Particularmente, excluye al Partido Umma (UP, por sus siglas en inglés) y al Partido Sindicalista Democrático (DUP, por sus siglas en inglés) que dominó electoralmente en todas las pasadas elecciones libres de Sudán. Estos dos partidos aún mantienen una lealtad considerable entre las familias de elite del norte de Sudán y sus círculos de aliados por todo el país. Su poder ha disminuido y cargan con buena parte de la

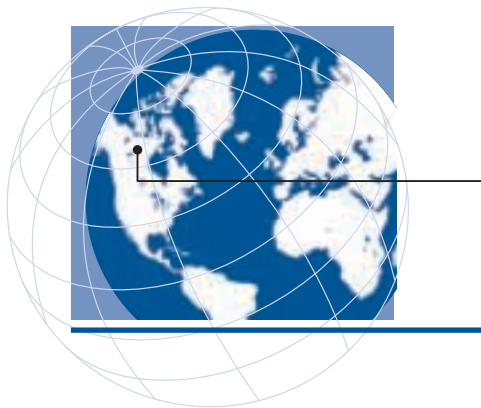
responsabilidad por el fracaso de la construcción nacional durante los primeros cincuenta años. Sin embargo, la mayoría de los observadores creen que el acuerdo de paz no podrá sostenerse a largo plazo si la mayoría de las fuerzas políticas no se incorporan.

La “idea federal” en Sudán

La manera como los grandes poderes regionales responden también es relevante e inclusive podría cambiar el curso de los eventos. Mientras la situación continúa fundamentalmente inestable el simple hecho de que exista un Acuerdo de Paz Integral representa la mejor oportunidad de paz que se ha presentado en toda la problemática historia de Sudán. Dicho acuerdo podría considerarse como un gran logro y una ejemplificación de la flexibilidad e innovación potencialmente inherente a la “idea federal” para Sudán.

Los donadores y otros observadores brindarán mucha atención a los desafíos de la construcción técnica e institucional para implementar el federalismo en Sudán, especialmente en el Sur. Ciertamente lo anterior será importante para determinar la capacidad de los diferentes órdenes de gobierno para entregar un “dividendo de paz” y tanto para la construcción de la confianza —o lo contrario— en el acuerdo como para solidificar la “idea federal” en Sudán. Ron Watts, el prominente académico del federalismo escribió: “los sistemas federales son una función no sólo de las constituciones sino también de los gobiernos, y *fundamentalmente de las sociedades*”. (énfasis añadido)

Más allá del clima inestable —los cambiantes planes y las maniobras de las élites políticas— existe una pregunta aún más básica que se refiere a algo que podríamos estar observando: un cambio de actitud y de cultura política en el norte de Sudán. *¿Existe una ampliación y profundización del consenso, aunque todavía incipiente, entre las élites políticas del Norte acerca del papel que el federalismo podría desempeñar en la construcción de una visión alternativa para Sudán?* La interacción entre los cálculos políticos a corto plazo y la construcción de acuerdos por una parte y, un conocimiento más profundo y amplio de los actores clave que interioricen la *idea federal* en Sudán por la otra formará parte importante de las perspectivas de paz a largo plazo en ese país. (6)



El nuevo gobierno conservador de Canadá se enfrenta a la inquietud de las provincias

POR *JEFFREY SIMPSON*

Para entender el federalismo canadiense es útil recordar en quién ha recaído generalmente el gobierno federal del país: en el Partido Liberal.

Los liberales en Canadá son el partido político más exitoso del mundo occidental y han ocupado el poder alrededor de 75 de los últimos 105 años.

Aproximadamente cada generación, los canadienses se hartan de los liberales y le dan a los conservadores una oportunidad de gobernar. Así sucedió el 23 de enero de 2006, cuando los canadienses eligieron un gobierno minoritario conservador después de unos 12 años de régimen liberal. Nadie sabe cuánto tiempo durará este gobierno conservador. Cuando no existe una mayoría después de una elección, el partido con el mayor número de miembros en el Parlamento forma un gobierno de minoría. La duración de un gobierno de minoría depende del momento en que los partidos de oposición decidan aprobar un voto de no confianza. Los gobiernos de minoría en Canadá generalmente se sostienen durante 18 o 24 meses antes de ser derrotados.

Los conservadores pasan más tiempo en la oposición que en el gobierno. Fuera del poder, adoptan determinadas actitudes hacia el federalismo canadiense, respondiendo al viejo adagio que dice que el enemigo de mi enemigo es mi amigo.

Presencian los ataques de los primeros ministros provinciales al gobierno federal en demanda de más competencias y dinero, y de mayor respeto a las prerrogativas provinciales. Los conservadores del gobierno federal empiezan a pensar que, al reemplazar a los liberales, prevalecería la armonía con los primeros ministros provinciales, el federalismo del país marcharía mejor y los electores estarían más satisfechos.

El hecho de que todos estos supuestos se hayan desmoronado repetidamente ante la realidad no hace que los conservadores dejen de creer en ellos. El mundo de la oposición es el lugar de las ilusiones y de la memoria histórica atrofiada.

No fue una sorpresa que la elección de enero llevara al poder a un gobierno conservador dirigido por el primer ministro Stephen Harper, prisionero de la vieja creencia del partido de que surgirá una mayor armonía nacional si se les da a los primeros ministros lo que piden con insistencia en Canadá: más dinero y mayores competencias.

A partir de su elección, su gobierno presentó un presupuesto a principios de mayo que reducirá de 7 a 6% el Impuesto a los Bienes y Servicios, conocido como GST, que equivale al impuesto al valor agregado (I.V.A.) de Canadá. Se calcula que esto, aunado a otros recortes de impuestos, reducirá el impuesto sobre la renta por alrededor de 20 mil millones de dólares canadienses en los próximos dos años.

Un primer ministro del Oeste

Que Harper proceda de Alberta es importante. Alberta en particular, y el oeste de Canadá en general, sienten que han sido relegadas al olvido por Ottawa. Los gobiernos provinciales de Alberta generalmente luchan con Ottawa, rechazando lo que

Jeffrey Simpson escribe la columna sobre asuntos nacionales del Globe and Mail, el diario nacional de Canadá.

llaman “incurSIONES” en la competencia provincial.

Algunos de estos constantes ataques de Alberta hacia Ottawa influyen en la forma en que Harper percibe el federalismo canadiense. Piensa, no sin razón, que el gobierno federal se ha inmiscuido en áreas provinciales ejerciendo su irrestricto poder de gasto. Se propone poner freno a ese gasto, aunque no se sabe exactamente cómo lo hará.

Harper se comprometió a rectificar el “desequilibrio fiscal” en Canadá. Esta frase poco deseable quiere decir, en lenguaje llano, que las provincias no tienen ingresos suficientes para cumplir con sus responsabilidades constitucionales, que les resultan cada vez más costosas, especialmente en las áreas de salud y educación. Para decirlo sencillamente: Ottawa tiene dinero de sobra para sus tareas, las provincias tienen demasiado poco para las suyas.

La queja de las provincias no es una novedad. Las provincias grandes, especialmente Quebec, han venido planteándolas durante décadas. La existencia de un “desequilibrio fiscal” se acepta ahora como si fuera el Evangelio en todo Quebec y ha ganado partidarios en otras provincias y, aparentemente, en el nuevo gobierno federal.

La propuesta de campaña de Harper decía: “un gobierno conservador trabajará con las provincias hasta llegar a un acuerdo de largo plazo para atender el desequilibrio fiscal en forma permanente”.

Harper ha dicho que será hasta el año que viene, en el segundo presupuesto que presenten los conservadores, cuando el gobierno inicie el proceso de reasignación de excedentes federales y empiece a desmantelar el desequilibrio fiscal. Lo que aún no se ha dicho es cómo se logrará y qué es lo que constituirá un “acuerdo de largo plazo”. Existen varias posibilidades, todas ellas llenas de trampas.

En el federalismo canadiense el cambiar una fórmula, inevitablemente afecta a las demás. Cada provincia quiere más, o en el último de los casos, no desea recibir menos. Por consiguiente, el compromiso de la plataforma conservadora de revisar, en beneficio de todas las provincias, el esquema de igualación nacional por medio del cual el dinero se transfiere a las provincias que tienen menor riqueza, como parte de este nuevo balance de la federación, fue una promesa que causó perplejidad incluso entre los expertos, que se preguntaron cómo se podría cumplir una promesa de este tipo sin dejar por lo menos a algunas provincias en peor posición económica.

Poco después de tomar posesión, Harper empezó a no querer tocar el tema de su audaz promesa de arreglar el “desequilibrio fiscal”, y por una buena razón: el argumento de “desequilibrio fiscal” estaba sustentado por completo en grandes, pero sobrestimados excedentes que causaban la envidia de muchas de las capitales de las provincias.



El primer ministro de Canadá Stephen Harper (derecha) con el primer ministro de Québec Jean Charest.

De las promesas de campaña a la realidad política

Los conservadores por fin cayeron en la cuenta, como un grupo de políticos más experimentados lo hubiera sabido, que una revisión completa de las endemoniadas complejidades del federalismo fiscal no puede ser fácil ni rápida. Y unas cuantas voces del Partido Conservador, con la ayuda del servicio civil de carrera, lo llegaron a entender y empezaron a darse cuenta de que darle a las provincias más dinero y mayores competencias nunca despertaba su agradecimiento ni saciaba su sed de obtener más, y raras veces lograba que el partido gobernante en Ottawa fuera más popular.

Sin embargo, la promesa del partido sigue en pie. Debe ser puesta en práctica de alguna manera. Por lo general, los conservadores se han opuesto debido a su debilidad en Quebec, en donde ganaron 10 escaños en la elección de enero. Su objetivo es ganar 20 o 30 más en la próxima votación, para convertirse en un gobierno de mayoría y reemplazar de manera natural a los liberales como partido en el Gobierno de Canadá.

Se acercan las elecciones provinciales de 2007 en Quebec. El gobierno liberal federalista de la Ciudad de Quebec, capital de la provincia, ha venido siguiendo al separatista Parti Québécois. La victoria del Parti Québécois probablemente significaría un intento más de dividir en partes a Canadá. Manifiestamente, la victoria de los liberales en Quebec es en beneficio de los intereses de Canadá. Esta es otra de las razones para que Harper reconozca que hay un "desequilibrio fiscal" cuya solución daría a los federalistas de Quebec un trofeo que mostrar durante la próxima elección provincial.

Puesto que Quebec insiste en la existencia de un "desequilibrio fiscal", y dado que ganar terreno en Quebec es el objetivo político primordial de los conservadores, hay que hacer algo. ¿Aumentar la igualación de las provincias receptoras como Quebec?

¿Aumentar los puntos impositivos a todas las provincias?

¿Aumentar los casi 48 mil millones de dólares canadienses que Ottawa ya transfiere a las provincias? ¿Dar a las provincias dos o tres puntos más tomados del I.V.A. de Canadá, es decir, el Impuesto Sobre Bienes y Servicios?

Todas estas opciones (y otras más) pueden proponerse, pero no habrá tanto excedente en los próximos dos años fiscales, especialmente ahora que Harper realmente está reduciendo un punto del Impuesto Sobre Bienes y Servicios, a un costo de aproximadamente 5 mil millones de dólares canadienses.

La mejor solución y una mala política

Hay una forma mucho mejor de resolver el "desequilibrio fiscal" que el enfoque de Harper, pero requiere que se haga una definición diferente del término.

En lugar de aceptar que Ottawa tiene demasiado dinero y las provincias demasiado poco, otra definición aceptaría que Ottawa tiene demasiado pero que los contribuyentes tienen muy poco. Por lo tanto, de acuerdo con esta definición, el gobierno conservador debe recortar los impuestos significativamente, y entonces decirle a las provincias: "Aprovechen el espacio fiscal que acabamos de desocupar, si se atreven. Después de todo, ustedes tienen aproximadamente las mismas competencias impositivas que el gobierno federal". Pero, por supuesto, muchas provincias no se atreverían, especialmente Quebec que ya ha impuesto a sus ciudadanos una de las tasas más altas del país. Es más fácil que los primeros ministros exijan dinero a Ottawa que imponer cargas fiscales directamente a sus propios ciudadanos.

Sin embargo, en una federación que se encuentra cada vez más en un lío fiscal tendría sentido que los impuestos federales fueran más bajos y que los de las provincias fueran más altos. Harper tiene razón en una de sus observaciones: Ottawa ha hecho un uso excesivo de su poder de gasto en muchas áreas de competencia provincial. El gobierno liberal anterior del primer ministro Paul Martin fue enormemente intervencionista, entrometiéndose sin reparar en gastos en los servicios de guardería, el tránsito urbano,

Resultados de las elecciones canadienses

Miembros del Parlamento elegidos el 23 de enero de 2006:

Conservadores	125
Liberales	102
Bloc Québécois	51
Nuevos demócratas	29
Independientes	1
Total:	308

Canadá elige a todos los miembros del Parlamento por distritos electorales, cada uno de los cuales tiene un solo voto. El Partido Verde, que recibió 4.5% del voto nacional en 2006, no obtuvo escaños en el Parlamento.

la infraestructura municipal, los servicios de salud.

A Harper le gustaría aclarar el papel federal y el de las provincias con respecto a la federación sin haber especificado cómo, apartando a Ottawa de su política de gasto federal y enfocando los esfuerzos federales en áreas de indiscutible autoridad federal, tales como la defensa y relaciones exteriores.

Aún en el terreno de las relaciones exteriores, Harper favoreció las demandas de Quebec en mayo cuando anunció que Quebec desempeñaría un papel formal actuando como una especie de miembro asociado en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), tal como lo ha venido haciendo desde la creación de la *Francophonie*. Naturalmente que es sólo cuestión de tiempo que Quebec exija un estatus similar en otras organizaciones internacionales. Harper está tan ansioso de alcanzar logros en Quebec que la conveniencia política ha hecho desaparecer toda consideración de coherencia en la política exterior canadiense y en el análisis de consecuencias futuras.

Harper sólo tiene un gobierno de minoría. Todo lo que requiere aprobación del Parlamento como, por ejemplo, mayores cambios presupuestales que permitan la transferencia de dinero de Ottawa a las provincias, tiene que ganar el apoyo de algunos otros partidos. En el primer año de su mandato, ningún partido quiere precipitar una elección; después de eso, no se sabe.

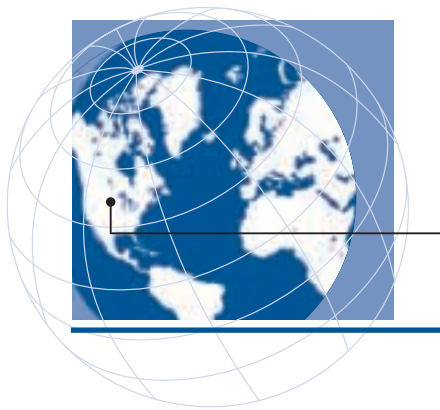
Espacio de maniobra fuera del Parlamento

Sin embargo, hay muchos asuntos en las relaciones entre la federación y las provincias que no requieren la aprobación del Parlamento, tales como el tema de la UNESCO. Harper utilizará su autoridad federal no parlamentaria buscando mejorar las relaciones con las provincias. Pero puede resultar difícil mejorar las relaciones con los primeros ministros.

Descubrirá que la provincia de Ontario ahora se siente muy presionada dentro de Canadá, asegurando que se succionan 23 mil millones de dólares canadienses de la provincia para ayudar a otras regiones mientras que el gobierno provincial tiene un déficit y tanto sus sistemas de salud y de educación como su sistema municipal están luchando por sobrevivir.

Dirá que las cuatro provincias del Atlántico (Nueva Escocia, Terranova y Labrador, Nueva Brunswick y la Isla del Príncipe Eduardo) están demandando más dinero para aumentar sus prospectos económicos. En el Oeste encontrará que Saskatchewan quiere cambios en la fórmula de igualación, que siente injusta. Encontrará que Alberta, con recursos energéticos que hinchaban los cofres provinciales, lo único que quiere es que Ottawa se ocupe de sus propios asuntos. Descubrirá que el gobierno provincial de Quebec se adjudicará cualquier concesión que se le haga sin dar las gracias o reconocer mérito alguno, como no sea el propio, por haberle extraído el dinero y el poder a Ottawa.

En otras palabras, Harper adquirirá mayor sabiduría sobre los usos de la federación canadiense. Aprenderá, como el primer ministro de la federación más descentralizada del mundo, que esto es más difícil de lo que él hubiera pensado como líder de la oposición. ☺



Cobertura de salud pública para las personas sin recursos y de la tercera edad en los Estados Unidos

Mientras Washington recorta el seguro de salud, los estados lo aumentan

POR JOHN MILGRIM

Como primera dama de los Estados Unidos, Hillary Rodham Clinton pasó buena parte del primer periodo de gobierno de su marido defendiendo una revisión del sistema de salud nacional. Fue promovido como un seguro de salud garantizado para todos los estadounidenses, pero también fue criticado por los ciudadanos de derecha como un movimiento indeseable hacia la “medicina socializada”.

Era 1993: los demócratas controlaban el Congreso y buena parte del 14% de los 6.6 billones de dólares estadounidenses del Producto Interno Bruto (PIB) se gastaba en salud.

El proyecto tuvo una caída de triste memoria, al año siguiente los conservadores republicanos obtuvieron el control del Congreso y la señora Clinton cargó con gran parte de la culpa por la derrota de los demócratas.

“Ya pasé por eso, y no logré nada”, escribió recientemente la señora Clinton acerca de su pasada incursión en la reforma de los servicios de salud.

Ahora, Clinton es senadora de los Estados Unidos por un estado de tendencia liberal, Nueva York, y es la candidata favorita para las elecciones presidenciales de 2008. Además, está promoviendo un nuevo plan de reforma del sistema de salud, aunque mucho menos ambicioso. De hecho, la mayoría de los políticos de Washington, D.C. han propuesto o se han adherido a varias iniciativas para reestructurar los servicios de salud pues se quejan de la crisis actual del sistema.

El costo del servicio de salud sigue subiendo a una tasa muy superior a la inflación, y las cifras del censo de los Estados Unidos revelaron que 46 millones de estadounidenses (casi 16% de la población) no tenían ningún tipo de seguro médico en 2004. Si bien el acceso a los servicios de salud no es un derecho por mandato de Ley en los Estados Unidos, hay quienes argumentan a favor de que el seguro de salud garantizado y subsidiado por el gobierno debiera serlo.

El debate sobre la cobertura universal empezó hace décadas

“Es un gran debate que se ha dado en los Estados Unidos desde hace algunos años”, dijo Maurice Hinchey, representante demócrata por el estado de Nueva York. “Es un debate que se remonta hasta las administraciones de los presidentes (Theodore “Teddy”) Roosevelt y (Harry) Truman. Incluso la administración (del presidente Richard) Nixon trató de proponer alguna forma de seguro de salud nacional”.

En 2004, el gasto en servicios de salud fue de 1.8 billones de dólares estadounidenses, que equivalían a alrededor de 15% de los 11.7 billones de dólares estadounidenses del PIB de los Estados Unidos. Se calcula que en 2011 el gasto en servicios de salud se elevará a 17% del PIB.

Los planes de reforma del sistema de salud que finalmente lograron ser aprobados por el Congreso hace poco, incluyen

John Milgrim es un reportero del *Ottaway News Service* y reside en Albany, Nueva York. Escribe con regularidad sobre asuntos de política en el estado de Nueva York.



Hillary Rodham Clinton, senadora de los Estados Unidos por el estado de Nueva York.

principalmente cambios a los programas *Medicare* y *Medicaid*, los sistemas de salud para personas de la tercera edad y de bajos recursos que subsidia el Estado. En febrero de 2006, el presidente George W. Bush promulgó la legislación para reducir el gasto en los programas de ayuda social. La iniciativa de ley de reducción del déficit de 2005, ya fue aprobada pero está siendo objetada en los tribunales. Esta ley promulgada por Bush fue diseñada para reducir el crecimiento del gasto en *Medicare* y *Medicaid* en alrededor de 40 mil millones de dólares estadounidenses en 5 años, pero servirá para restar fracciones de un punto porcentual al aumento del gasto en programas de ayuda social. Quienes están en contra de esta ley, consideran que es una decisión inmoral mientras sus defensores ensalzaron la medida como un medio racional para poner fin al fraude y al desperdicio.

Pero el cambio más significativo de los años recientes se convirtió en ley a finales de 2005 y entró en vigor en enero de 2006. Fue entonces cuando *Medicare* inició el seguro de medicamentos bajo prescripción médica al amparo del nuevo y controvertido Apartado D de *Medicare*.

Dicho en forma sencilla, *Medicare* es el programa de seguro de salud del gobierno federal dirigido a las personas de la tercera edad y a algunos discapacitados estadounidenses. Prácticamente todos los estadounidenses mayores de 65 años están cubiertos por *Medicare*. *Medicaid*, por su parte, es una cobertura con subsidio federal para los estadounidenses de bajos recursos que responden a otros criterios de elegibilidad. Sus directrices son establecidas a nivel federal pero los estados administran los programas, absorben entre 24 y 50% de los costos, determinan los niveles de elegibilidad y diseñan programas que respondan a su voluntad política. Es frecuente que un estado cubra más “servicios opcionales”, como los medicamentos prescritos, que con mucha frecuencia están lejos de ser opcionales en términos de salud. Es frecuente que el número de “servicios opcionales” esté determinado por la riqueza relativa de un estado y no por lineamientos políticos. El único servicio que depende de los lineamientos políticos de un estado es el aborto. *Medicaid* cubre el aborto en la mayoría de los estados en caso de violación, incesto o cuando la vida de la madre está en riesgo. Cubre abortos en la mayoría de los casos en 16 estados, principalmente en estados demócratas de tendencia más liberal, o estados “azules”, como Nueva York, California y Massachusetts.

Los republicanos de Florida amplían la cobertura de salud

En Florida, un estado más republicano (o “rojo”) que por su popularidad entre las personas ya retiradas y, por ser consecuentemente un lugar de residencia elegido preponderantemente por los ancianos, los políticos ajustaron los servicios médicos que presta el gobierno a sus electores. Es uno de

los 27 estados en donde la atención de quiroprácticos y el servicio privado de enfermeras son cubiertos por *Medicaid*. Es uno de los 35 estados donde hay cobertura para las dentaduras postizas. Sin embargo, el gobernador Jeb Bush (hermano de George W. Bush) y la legislatura republicana hacen los primeros esfuerzos para la incorporación de cuentas individuales al *Medicaid* con el objeto de limitar el gasto en salud para cada individuo.

El senador estatal Durell Peaden, Jr., político republicano y presidente de la Comisión de Salud del Senado local, dijo que los legisladores están centrados en la atención de las personas de la tercera edad. Han dado incentivos para el entrenamiento en atención geriátrica en las escuelas de medicina y han ampliado los programas de vida independiente.

La mayoría de los 44 millones de estadounidenses que no tienen un seguro de salud proceden de familias de la clase trabajadora – Senadora Hillary Clinton.

“Generalmente les llevamos dos años de ventaja a los demás en todo lo que hacemos”, dijo Peaden.

Louisiana, un estado más conservador, ofrece un número mucho más reducido de servicios opcionales. Es uno de los seis estados que carece de atención dental, no tiene

cobertura para anteojos, y es uno de los cuatro estados que no cuenta con servicios de rehabilitación de salud mental, de acuerdo con los Centros de Servicios de *Medicare* y *Medicaid* de los Estados Unidos.

“El problema consiste en tener suficiente dinero para obtener los subsidios (federales) disponibles”, dijo Sydnie Mae Durand, representante republicana de la legislatura estatal de Louisiana y presidenta de la Comisión de Salud y Bienestar Social de la Cámara Baja del estado. “Debes contar con una suma equivalente para obtenerlos y debemos utilizar nuestro dinero en la mejor forma posible”. Fondos iguales o la necesidad de aportar la misma cantidad de dinero es al mismo tiempo una bendición y una maldición para los gobiernos locales: significa que pueden recibir una parte de los fondos pero deben recabar el resto.

Así como los programas de asistencia social como *Medicaid* pueden variar de acuerdo con la tendencia política de un estado, el control que ejerza un partido determinado en el gobierno federal puede influir en la política nacional.

Políticos como Hinchey, más de izquierda que la mayoría en Washington, afirman que ahora hay más razones que nunca para considerar nuevamente un sistema de seguro nacional, pero el control republicano en Washington impide que esto suceda.

“La mayoría de la gente se da cuenta de que es el momento adecuado”, dice, al explicar que los costos de un seguro de salud colectivo aumentan entre 1,500 dólares estadounidenses y 2,000 dólares estadounidenses el costo de un automóvil manufacturado en los EUA. “La falta de un seguro de salud nacional ha dificultado mucho más las cosas, sobre todo para la manufactura estadounidense en la economía global”.

La oposición, tanto política como del sector industrial, a un sistema de seguro de salud nacional dominó el debate porque caracterizó la propuesta como medicina “socializada”. El término alguna vez estuvo estrechamente vinculado al comunismo y esto ayudó que se diera por muerta la propuesta, dijo Hinchey, especialmente en una generación familiarizada con la Guerra Fría.

Entre tanto, una adición reciente de *Medicare* a la cobertura de medicamentos prescritos ha detonado una bomba atómica política. La idea parecía demasiado simple: planes personales de medicamentos con subsidio federal. La legislación, sin embargo, ocupó 800 páginas. Los beneficiarios de *Medicare* podrían escoger un plan basado en sus necesidades de medicamentos, primas y

coasegurados adicionales. Pero ha sido difícil ponerlo en práctica debido a la lenta incorporación de información de los aseguradores a las bases de datos gubernamentales y a que había tantos planes con productos diversos. Aquéllos cubiertos tanto por *Medicare* como por *Medicaid* pasaron automáticamente de la cobertura de medicamentos de *Medicaid* a un plan de cobertura individual de medicamentos de *Medicare* el 1º de enero de 2006, con muchas dificultades y reacciones políticas en contra.



El presidente de los EUA George Bush.

Los estados crearon redes de seguridad

Para algunas personas, esta medida elevó el costo de los medicamentos o tuvo como resultado que las medicinas que solían tomar no estuvieran cubiertas en los nuevos planes a los que fueron incorporados automáticamente. La mayoría de las legislaturas estatales crearon redes de seguridad de emergencia para subsidiar la cobertura de medicamentos para quienes quedaron atrapados en la telaraña logística. El costo de la sorpresa sólo para el estado de Nueva York superó los 100 millones de dólares estadounidenses en los primeros dos meses del programa.

Finalmente, la senadora Clinton abandonó la defensa pública de “un plan de salud de cobertura universal” durante la administración de su esposo, pero nunca se dio por vencida. Hace dos años, llenó las páginas de *The New York Times Magazine* con la reiteración y modernización de su campaña anterior. Sin embargo, en esta ocasión su llamado principal fue por un cambio de crecimiento gradual y para mejorar la tecnología de la información en el área de la salud; nada remotamente parecido a los grandes cambios de financiamiento y prestación de servicios del plan Clinton de 1993.

La senadora Clinton hace notar que la mayoría de los 44 millones de estadounidenses que no tienen un seguro de salud proceden de familias de la clase trabajadora y que 18,000 personas entre 25 y 64 años mueren cada año por la falta de cobertura. Sin embargo dijo, mientras que los Estados Unidos se encuentra mucho más adelantado que el resto de las naciones en cuanto al gasto en servicios de salud per cápita, ocupa el lugar 48 en expectativa de vida, dijo.

“Todo lo que hemos aprendido en la última década confirma que nuestra meta debe seguir siendo lo que las otras naciones industrializadas han logrado: que cada ciudadano cuente en todo momento con servicios de salud”, escribió la senadora. (6)

Gasto en servicios de salud en 13 países federales*

La siguiente tabla muestra que EUA gasta una cantidad mayor de su PIB en salud que cualquier otro país de la lista, pero 16% de los ciudadanos estadounidenses no tiene cobertura de salud.

País	Porcentaje del PIB destinado a servicios de salud en 2002
Alemania	10.9
Australia	9.5
Austria	7.7
Brasil	7.9
Canadá	9.6
EUA	14.6
España	7.6
Etiopía	5.7
India	6.1
México	6.1
Nigeria	4.7
Sudáfrica	8.7
Suiza	11.2

* Las cifras incluyen el gasto tanto público como privado en atención a la salud, y fueron obtenidas de la Organización Mundial de la Salud.



La página del profesional

Canisius Braun, Secretario General de la Conferencia de Gobiernos de los Cantones, Berna, Suiza

La importancia de la colaboración horizontal y vertical en el Estado federal suizo desde la perspectiva de los cantones

El federalismo es uno de los principios básicos de la Confederación Suiza. Garantiza la unidad dentro de la diversidad a las cuatro regiones del país, que tienen su idioma, cultura e identidad propios. Además, contribuye en gran medida al desempeño eficaz y eficiente de tareas, y fortalece la competitividad de la economía suiza.

El sistema federal suizo garantiza una gran capacidad descentralizada para resolver las diferencias atendiendo el interés de los ciudadanos de ese país. Por ello, la protección de la autonomía cantonal y la flexibilidad organizativa es un objetivo nacional importante que cada vez demanda más de los cantones.

La cada vez mayor internacionalización de la política y la consecuente desaparición de los límites entre la política internacional y la nacional, refuerzan las tendencias a la centralización ya existentes. La necesidad de elevar el nivel de cooperación entre los cantones responde a diversos factores, tales como la integración de Suiza a una Europa en pleno desarrollo económico y político, la tendencia generalizada a la globalización y la urgente necesidad de una gestión eficaz a pesar de lo limitado del territorio nacional.

Para que los cantones conserven y fortalezcan su posición en la federación, esta colaboración, tanto vertical como horizontal, debe estar adaptada y redefinida de acuerdo con los nuevos acontecimientos. Con esta finalidad en mente, la Conferencia de Gobiernos Cantorales (en francés, *Conférence des gouvernements cantonaux* o CdC) ha sido, desde 1993, un elemento esencial en los acuerdos de distribución de competencias de la Confederación.

Creación y funciones de la CdC

La Conferencia de Presidentes del Gobierno fue creada a principios de la década de 1970. Los 26 cantones suizos —20 cantones y 6 semi cantones— son miembros de este organismo. Hacia el final de esa misma década, se introdujo el órgano de enlace Confederación-Cantones (CdC). El CdC ha hecho, prácticamente desde el principio, lo que esas dos entidades no habían podido conseguir. Se convirtió en una instancia de coordinación eficaz que aseguró una participación significativa de los gobiernos de los cantones en los procesos de toma de decisiones de la Confederación, incluso en temas de complejidad política. El éxito inmediato de la CdC se debe a que el fracaso de los esfuerzos de Suiza por lo que respecta a la integración europea representó una carga moral que le permitió a la CdC alcanzar rápidamente un gran éxito (en un referendo de 1992, la mayoría de la población de Suiza y los cantones votaron por el rechazo a incorporarse al Área Económica Europea, acuerdo por

el que se beneficiaron los otros países que sí se convirtieron en miembros).

Los objetivos de la Conferencia de Gobiernos Cantonales son promover la colaboración entre los cantones dentro sus áreas de jurisdicción y en cuanto a los asuntos federales que involucran a los cantones, asegurar la coordinación y la comunicación de información, particularmente en las siguientes áreas:

- renovación y desarrollo del federalismo;
- distribución de competencias entre la Confederación y los cantones;
- desarrollo y formulación de decisiones a nivel federal;
- ejercicio de tareas federales por los cantones;
- políticas de relaciones exteriores e integración.

El órgano supremo de la CdC es la Asamblea Plenaria, en la que cada cantón es representado por uno de los miembros de su gobierno. La función de la Asamblea Plenaria, que se reúne cada tres meses, es la toma de decisiones políticas. Para que una decisión cantonal sea presentada de manera oficial a la Confederación, son necesarios los votos de un mínimo de 18 cantones.

El órgano ejecutivo de la CdC es la Oficina (en francés, *Bureau*), y cada uno de sus nueve miembros es nombrado de acuerdo con una fórmula de distribución regional. La Oficina supervisa los proyectos en curso, toma decisiones en temas urgentes y prepara los asuntos que serán sometidos a consideración de la Asamblea Plenaria.

La CdC cuenta con el apoyo de una secretaría compuesta por 15 miembros. Para casos importantes, se establecen comisiones especiales que incluyan a representantes políticos y técnicos. Más de 200 personas de varios cantones han formado parte de estas comisiones. La credibilidad y el éxito de la CdC dependen en gran medida de la calidad del trabajo que desempeñen estos órganos, que con frecuencia tienen que trabajar con plazos extremadamente cortos. La CdC ha tenido un impacto político positivo, fundamentalmente debido al conocimiento del que disponen los cantones, a los políticos que participan en las comisiones especiales y a la estendida red de contactos de todos los cantones.

La CdC trabaja frecuentemente en estrecha colaboración con las Conferencias de Directores Intercantonales, compuestas por los funcionarios gubernamentales responsables de una dependencia específica en cada cantón. Se trata de organismos que se ocupan

de la armonía y coordinación, tanto entre los departamentos cantonales como con las dependencias gubernamentales federales responsables de campos específicos de actividad. Existen 17 Conferencias de Directores. Los campos más importantes son los de educación, salud, finanzas, programas sociales, seguridad interna, la economía, obras públicas, planeación del uso de la tierra y el medio ambiente.

A diferencia de la Conferencia de Directores, la CdC está sujeta por sus Estatutos a la soberanía conjunta de los cantones y a la voluntad combinada de todos los gobiernos cantonales. En consecuencia, desempeña un papel fundamental en ámbitos de carácter transversal. A pesar de que la CdC tiene competencia sobre las iniciativas de política exterior, el organismo tiende a limitar sus iniciativas de política interior a los asuntos relacionados con políticas institucionales, a los principios generales del federalismo, o a los temas transversales.

Áreas de participación cantonal en política federal

La naturaleza de los asuntos que ocupan a la CdC subraya la importancia que tiene como órgano fundamental de los gobiernos cantonales en sus relaciones con las autoridades federales. En términos de políticas nacionales, ha contribuido en forma considerable a la renovación del federalismo en Suiza, en particular, en lo concerniente a la redacción del proyecto de una Nueva Constitución Federal del Consejo Federal, vigente a partir del 1º de enero de 2000. Esto trajo como consecuencia un tipo moderno de federalismo que dio claridad a la distribución de competencias entre la Confederación y los cantones.

En el terreno de la política exterior, la CdC ha asegurado la participación de los cantones en negociaciones de acuerdos bilaterales entre Suiza y la Unión Europea. La legislación relativa a la participación de los cantones en la política exterior de la Confederación pasó la prueba a lo largo de diversas negociaciones bilaterales. La legislación de 2002 fue desarrollada con la participación igualitaria de la Confederación y los cantones y entró en vigor ese mismo año. En ella se estableció el derecho de los cantones a participar en el proceso de toma de decisiones de política exterior.

El logro clave para el surgimiento de la renovación del federalismo suizo es la reforma de la igualación financiera y la distribución de competencias entre la Confederación y los cantones (RPT). Los ciudadanos y los cantones ratificaron la RPT en noviembre de 2004 y dieron paso a muchas mejoras, concretamente a la clara distribución de competencias entre la Confederación y los cantones, a la autonomía financiera de los cantones, y a una mayor colaboración entre los cantones.

Otro paso adelante en 2001 fue el acrecentamiento de las relaciones entre la CdC, las ciudades y las comunas que se dio a partir de la formación de la Conferencia Tripartita sobre Aglomeraciones (CTA), organismo que reúne a la Confederación con los cantones, las ciudades y las comunas. Promueve que se llegue a una política común de comunas, así como la colaboración vertical entre la Confederación, los cantones y las comunas.

Actualmente, la CdC analiza más de treinta asuntos, incluyendo más de veinte relacionados con proyectos de política federal en los campos de política doméstica y exterior, así como de políticas financieras.

La Confederación también se beneficia de la CdC

Las iniciativas de la CdC no se limitan al beneficio de los cantones; también son el medio por el que la Confederación compromete a los cantones en sus objetivos políticos. La calidad y la eficacia de sus decisiones y posiciones son factores esenciales de la coherencia de la política suiza en su conjunto, particularmente a nivel federal. Por consiguiente, la Confederación tiene un interés vital en una colaboración

estructurada e intercantonales de la que surja un contexto cada vez más amplio, un consenso nacional sobre el proceso de toma de decisiones, y una adecuada capacidad de respuesta.

El hecho de que la CdC brinde a los cantones la oportunidad de ser escuchados y de intervenir dentro de plazos relativamente cortos y sobre la base de procesos sólidos, se ha considerado algunas veces como un factor inquietante de las políticas nacionales. En este contexto, la legitimidad de la CdC a menudo es cuestionada.

Sin embargo, desde el punto de vista legal, y al menos desde el punto de vista legal de los cantones, las metas, los objetivos y las acciones de la CdC son absolutamente consistentes con el mandato constitucional de los gobiernos cantonales: ser el representante externo de los cantones. Todos los gobiernos cantonales son los legítimos representantes de los intereses de los cantones al exterior. Si el Parlamento o el pueblo tienen determinados derechos de participación, es deber de cada gobierno el respetar estas prerrogativas. Por ejemplo, un gobierno puede expresar estas reservas en la presentación de una declaración para establecer su posición o al decidir no adoptar posición alguna en un tema o asunto en particular. Por lo tanto, es correcto decir que los gobiernos cantonales son los representantes de sus cantones y que la CdC es únicamente un foro que facilita la presentación conjunta de las declaraciones de las posturas individuales de los cantones ante la Confederación. Las decisiones importantes tomadas por la CdC en materia de políticas nacionales están basadas en todas las decisiones tomadas por los gobiernos cantonales y por ello deben seguir reglas claras.

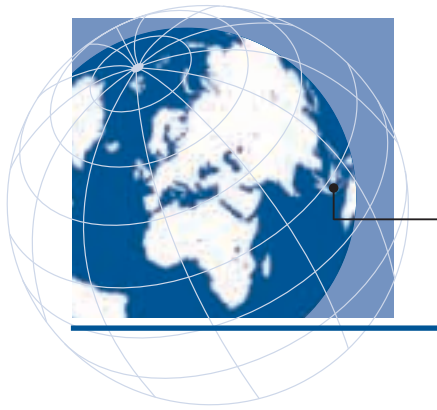
Durante los dos últimos años, el debate en torno a la legitimidad de la CdC ha cambiado drásticamente de dirección y en parte, incluso se ha terminado. En 2003, en un proceso coordinado por la CdC, los cantones, con su primer referendo en 130 años, se opusieron a una serie de medidas fiscales introducidas por la Confederación. En mayo de 2004 fueron capaces de convencer a una clara mayoría de votantes de que las medidas eran inconstitucionales.

Resumen y perspectivas

En su corta historia, la CdC se ha convertido en un catalizador de la participación de los cantones en la política federal. La CdC adquiere mayor importancia conforme aumenta la complejidad de las tareas a desarrollar, y al intensificarse tanto la influencia de la política exterior en la política interna de Suiza como las demandas que los grupos de interés hacen al Estado. Los cantones han reconocido que es necesario, dado su alto nivel de autonomía, tener instituciones de colaboración entre cantones que sean eficientes y eficaces.

En Suiza, como en otros países, la política federal se guía por principios propios y a menudo pasa por alto las unidades subnacionales. Ahora, ya sea que la política federal tenga una orientación nacional o internacional, los partidos, las asociaciones, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación nacionales ya forman parte de un panorama más amplio. Antes del referendo histórico de mayo de 2004, los cantones únicamente jugaban un papel secundario. El éxito del referendo y la victoria de los cantones en la votación del paquete fiscal ampliaron significativamente su papel. Corresponde ahora a los cantones asegurar, con su creciente participación en la política federal, que su peso constitucional sea respetado también en los asuntos políticos federales. En este contexto, la CdC ayuda a los cantones a reafirmar su papel constitucional dentro del Estado federal, no por interés propio sino por el beneficio que representa para los cantones que las obligaciones federales sean implementadas eficazmente y satisfagan las necesidades de sus ciudadanos. (6)

Visite el sitio en Internet de la CdC en: www.cdc.ch



Análisis: la no federación de Aceh con Indonesia

POR DAMIEN KINGSBURY

El 15 de agosto de 2005, con la firma del acuerdo de paz de Aceh en Helsinki, se puso fin a 28 años de conflicto en ese territorio indonesio. Los signatarios del acuerdo fueron el Gobierno indonesio y el grupo rebelde de Aceh, el Movimiento Libre de Aceh o *Gerakan Aceh Merdeka*, mejor conocido por sus iniciales GAM. Para que el resultado recogiera las ideas tanto de federalismo como de autonomía, el acuerdo evitó cuidadosamente ambos términos. El término “autonomía” era inaceptable para el GAM porque denotaba el statu quo, mientras que el federalismo desafiaba directamente la naturaleza unitaria del Estado indonesio.

Hay momentos en la historia de un país en que las apariencias políticas son más importantes que la realidad. De igual forma, lo que se dice actualmente en Indonesia no corresponde necesariamente a la realidad. De ahí que el acuerdo de paz de Aceh haya descrito una relación autónoma y federada, pero omitió llamarla así.

El conflicto, que terminó con el acuerdo de paz de Aceh, había empezado en 1976. El GAM se levantó contra el Estado indonesio, reafirmando el estatus independiente que Aceh tenía antes del gobierno de los holandeses. Los resultados de la respuesta del Gobierno indonesio y del ejército a las acciones militares del GAM, fueron más de 15,000 muertos, miles de viviendas destruidas y una población de poco más de cuatro millones aterrizada.

“Autonomía especial”

En 2002, tras 32 años de reinado del presidente Suharto, se le concedió nominalmente a Aceh una autonomía especial, que también obtuvo el otro territorio de Papua (la mayor parte de la región occidental de la isla de Nueva Guinea, frente a la ahora independiente Papua Nueva Guinea) dentro de un programa de reforma política que reconocía su estatus histórico.

En el resto de Indonesia, las medidas encaminadas a lograr determinados niveles de autonomía regional transfirieron cierta autoridad política y económica a nivel de distritos subprovinciales. El propósito era aliviar la centralización excesiva y la falta de capacidad de respuesta al mismo tiempo asegurar que los distritos autónomos siguieran siendo demasiado pequeños para tener viabilidad en forma independiente.

La autonomía especial concedida a Aceh y a Papua difería en tanto que transfería autoridad a la provincia en lugar de dársela a los distritos. Esto se hizo con el ánimo de apaciguar los deseos separatistas. En realidad, era poco el ingreso que estas provincias ricas en recursos conservaban para sí, el control político

Damien Kingsbury es profesor asociado en la Facultad de Estudios Internacionales y Políticos y Director de la maestría en desarrollo internacional y comunitario de la Universidad Deakin, en Victoria, Australia. Entre sus libros se encuentra *The Politics of Indonesia*, 3ª ed., Oxford, 2005. En 2005 fue consejero del GAM en las pláticas de paz de Helsinki.

continuaba centralizado y aumentó la ya fuerte actividad militar.

El GAM entonces rechazó la idea de autonomía especial por considerarla una farsa. Por consiguiente, cualquier acuerdo al que se llegara en Helsinki no deberá incluir este término.

Desde la perspectiva del Gobierno de Indonesia, el término federalismo era igualmente problemático. Indonesia se estableció como federación en 1949, pero se terminó con el federalismo al año siguiente. Sus críticos sostuvieron que era impracticable y que constituía una fachada para la permanencia de los intereses coloniales holandeses.

En general, se considera que el federalismo es un modelo apropiado para los sistemas de gobierno que tienen un grado relativamente alto de identidad política local preestablecida pero a la vez, un sentido comunal político más amplio.

Indonesia abarca ocho grupos principales de islas y alrededor de 13,000 islas no habitadas, y cuenta con más de doce idiomas y aproximadamente 350 dialectos. El único elemento en común es su historia colonial. Holanda —que como potencia colonial gobernó Indonesia de 1700 a 1949— estableció ahí estados federales entre 1946 y 1949, como contrapeso de la República de Indonesia que Sukarno y Mohammad Hatta habían proclamado en agosto de 1945 después de terminada la Segunda Guerra Mundial. En diciembre de 1949 la Indonesia federal (holandesa) tenía 16 estados asociados y territorios autónomos. Los nacionalistas indonesios vieron en esta estructura federal un instrumento del imperialismo holandés, un ejemplo más del principio “divide y vencerás”. En contraste con estos antecedentes a pesar de que Indonesia pudo haber sido un candidato ideal para el federalismo, la República de Indonesia se reconstruyó a sí misma como un Estado unitario en 1950.

Desde 1950 Indonesia se reorganizó no sólo como Estado unitario sino, en cierto sentido, como una recreación del imperio javanés Majapahit del siglo XIII. Los niños indonesios todavía aprenden sobre sus victorias imperiales en sus libros de historia. Pero en un imperio hubo y sigue habiendo poco espacio para una relación entre iguales.

Por ello no es sorprendente que tan pronto como el Gobierno indonesio de Jakarta hubo provocado el colapso de la estructura federal de Indonesia, Sulawesi del Sur y después Ambon se levantaron en revueltas separatistas. Los militares indonesios predominaron rápidamente pero las rebeliones reforzaron en la mente de los oficiales del ejército la idea de que el federalismo era una amenaza para la unidad del Estado. Pensaban que Indonesia debía permanecer unida e integrarse como nación, inclusive por medio de la fuerza, si era necesario.



El presidente de Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono.

La participación de Aceh en una rebelión más amplia de inspiración islámica a partir de 1953 y en otra rebelión a nivel regional en 1958 contribuyó a acrecentar la sensación de inseguridad del Estado indonesio. Aparentemente, no se podía confiar en las áreas periféricas. Tras la derrota de esas rebeliones, Indonesia pasó de ser una democracia parlamentaria a una presidencia ejecutiva, centralizando todavía más la autoridad política.

Federalismo o una Indonesia unitaria

Después de la caída del presidente Suharto en 1998 y en vista de lo que cada vez se veía más como el fracaso del proyecto nacional de Indonesia, una figura política contraria a Suharto, Amien Rais, breve e infructuosamente acarició una propuesta para restablecer en Indonesia un Estado federal. Rais fue presidente de la Cámara Alta de la legislatura de Indonesia entre 1998 y 2004, presidente del Partido Nacional del Mandato (*Partai Amanat Nasional, PAN*) y ex líder de una de las más grandes organizaciones musulmanas de Indonesia. Fue candidato a la presidencia en 2004 pero quedó en cuarto lugar, con sólo 15% de los votos.

Como quiera que sea, por ese tiempo Timor Oriental empezó a mostrar señales de que podría tener su propia relación con la reestructuración de Indonesia. Timor Oriental fue invadida por Indonesia en 1975 e integrada a este país en 1976, dos actos que desafiaron las leyes internacionales. Como respuesta a la posible separación de Timor Oriental, el ejército además de iniciar una campaña militar encubierta en contra, aumentó su retórica para afirmar que la unidad del Estado era de vital importancia. El término retórico que usó para afirmar la unidad del Estado fue *Negara Kesatuan Republik Indonesia* (NKRI), es decir, el Estado Unitario de la República de Indonesia.

NKRI se convirtió en un mantra militar y nacionalista, especialmente después de la separación de Timor Oriental en octubre de 1999. En Aceh, el ejército insistió en que los servidores públicos no sólo juraran fidelidad al NKRI sino también en que la demostraran. La respuesta a las amenazas de pluralidad política percibidas, parecía ser la reafirmación del Estado unitario.

Debido a la delicada transición democrática de Indonesia y la constante influencia del ejército en asuntos políticos, un político indonesio jamás hubiera dicho en público que Indonesia fuera otra cosa que un Estado unitario. Durante las pláticas de paz era imposible que los negociadores del Gobierno indonesio aceptaran, y mucho menos que propusieran, ninguna solución política que cuestionara la validez retórica del NKRI. El término 'federalismo' era inaceptable.

El GAM renuncia a la independencia a cambio de autonomía

En la búsqueda de un acuerdo, el GAM cedió su demanda de independencia a cambio de un mayor grado de verdadera autonomía. El Gobierno indonesio concedió a Aceh una semi independencia, en la práctica, un estatus federado funcional.

En los vertiginosos días posteriores al acuerdo de paz de Aceh, se dio la extensa discusión en los medios de comunicación de Indonesia de si éste podría ser el camino que abriera las relaciones políticas entre Jakarta y el resto del Estado.

La pregunta específica que surgió inmediatamente fue si la provincia de Papua, tan agitada como Aceh, podría llegar a un acuerdo similar. La pregunta fue todavía más lejos: Si fuera posible, ¿abriría el camino para que Indonesia se convirtiera en una auténtica federación?

Antes de que el asunto fuera tratado, el presidente de Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono —un ex general que en la década de 1970 prestó sus servicios en Timor Oriental—, junto con otros políticos importantes de la legislatura indonesia, impulsó la división de Papua en tres provincias. Un fallo subsecuente del Tribunal Constitucional permitió dos de las divisiones y dejó pendiente la tercera.

Se dijo que con esta medida se favorecía la distribución de recursos en Papua; sin embargo, pareció haber sido tomada para aislar y controlar mejor el deseo de sus habitantes de obtener una forma especial de autonomía. Uno de los objetivos centrales de la política de dividir a Papua en tres o más provincias fue prevenir la implementación de su versión de Autonomía Especial. Los defensores de la división temían que un movimiento de esta naturaleza pudiera potenciar el papel de la elite local que sospechaban utilizaría la autonomía para promover la independencia.

Una vez dividida, la capacidad actual de Papua para negociar un acuerdo similar al de Aceh parece remota.

Después de un inicio tempranamente prometedor, los indígenas de Papua no lograron una mayor cohesión interna. Los líderes que buscan la unificación han sido pocos. Un líder carismático, Theys Eluay, fue asesinado por las tropas de las fuerzas especiales del ejército en 2001, y los candidatos más recientes se convirtieron en exiliados políticos; uno de ellos sufrió un derrame cerebral severo.

Para el resto de Indonesia, regresar a una estructura federal requeriría que otras provincias presionaran para que se hiciera un nuevo acuerdo, basado en concesiones a las demandas de devolución o separatismo. En Indonesia se hacen este tipo de propuestas, pero se hacen sin mucha convicción y rara vez con la suficiente firmeza. El ejército indonesio ha dejado claro que se opondrá con toda energía a ese tipo de iniciativas.

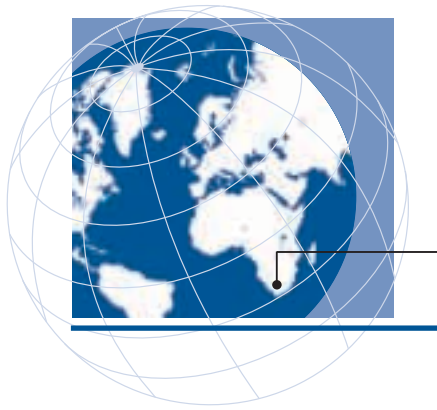
¿Será posible el surgimiento de una Indonesia federal?

Dado que el Gobierno indonesio tiene el delicado papel de tratar de reducir la independencia efectiva de los militares, es muy poco probable que haga cualquier movimiento que lo pueda colocar en confrontación directa con las fuerzas armadas. En este caso, más vale recordar que el actual presidente Susilo Bambang Yudhoyono fue general de división del ejército.

El federalismo puede ser una propuesta lógica para Indonesia, dada su fragmentación geográfica y diversidad cultural, así como su larga historia de separación precolonial. Pero las fuerzas desplegadas contra el federalismo son sustanciales y en el futuro próximo, probablemente abrumadoras.

Asumiendo que la intención del acuerdo de paz de Aceh se manifieste en los hechos, Aceh habrá logrado una relación funcional federada con Jakarta. Sin embargo, es un logro que se obtuvo mediante una costosa guerra de guerrillas librada por los habitantes de Aceh y con el deseo de no negociar nada que no fuera una independencia absoluta. Su ejemplo puede inspirar a otros a presionar para obtener una autonomía local.

Pero las posibilidades del federalismo —en el otro extremo de la autonomía local— son remotas. La falta de compromiso local, la oposición vehemente del ejército indonesio y el fervor nacionalista de los políticos oportunistas de Jakarta, hacen que esta federación —retórica o funcional— ya no parezca posible en algún otro lugar de Indonesia. ⑥



De las chozas a las viviendas modernas

Las ciudades sudafricanas enfrentan una escasez de vivienda

POR DONWALD PRESSLY

Se ha dicho que Ciudad del Cabo es uno de los lugares más bellos de la tierra. Desde la Table Mountain (Montaña de la Mesa), situada al noreste de la ciudad y con 1,000 metros de altura, hasta el muelle de Victoria y Alfred, el paisaje puede dejarlo sin aliento. Pero esta gran ciudad sudafricana —desde 2000 un aglomerado de tres millones de personas— todavía lucha por proveer vivienda y otros recursos básicos a todos sus ciudadanos. Sudáfrica aún trabaja para borrar el legado de 46 años de *apartheid*.

Se espera que Ciudad del Cabo —como metrópolis principal de Sudáfrica— sea proveedora de vivienda pública. Sin embargo, está fracasando de manera importante en esta tarea. El alcalde anterior, Nomaindia Mfeketo, del Congreso Nacional Africano, reconoció en diciembre de 2005 que, durante los próximos cinco años, la ciudad necesitaría alrededor de 750 millones de rand (121 millones de dólares estadounidenses) al año para erradicar su rezago en vivienda. Ciudad del Cabo necesita construir entre 20,000 y 30,000 viviendas al año. En 2003-2004 construyó 342 casas. En 2004-2005 se construyeron alrededor de 2,000. Al mismo tiempo, 16,000 personas sin recursos llegaron a Ciudad del Cabo a vivir en chozas. Ese mismo año, el gobierno provincial de Cabo Occidental dejó de ejercer 112 millones de rand (20 millones de dólares estadounidenses) de su presupuesto para vivienda. En 2005-2006 el Cabo Occidental no aplicó alrededor de 94 millones de rand (15.2 millones de dólares estadounidenses).

Debido a que las ciudades de Sudáfrica fueron reconocidas como un orden de gobierno por separado en la Constitución de 1996, sus ingresos dependen en cierto grado del gobierno nacional. Pero el gobierno nacional se ha mantenido muy cauteloso en cuanto a las cuestiones presupuestales. La restricción fiscal ha sorprendido incluso a los oponentes del Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés), que gobierna actualmente. Cuando el ANC llegó al poder en 1994, en la primera elección nacional no racista, los críticos predijeron una jugada de gasto irrestricto. Pero se impuso la prudencia fiscal, con déficit sustancialmente más bajos que durante el periodo del *apartheid*. El volumen del ingreso nacional va a los nueve gobiernos provinciales —que están financiados centralmente casi por completo— pero el gobierno local también obtiene una parte del fondo común.

El gobierno local ha pasado por muchos problemas nuevos y difíciles desde el advenimiento de la democracia, los cuales comenzaron fundamentalmente con la reducción de 887 ciudades y pueblos, originalmente basados en el *apartheid*, a tan sólo 284 municipios para el año 2000. Tras desterrar el racismo de los municipios en 1995 y 1996, el objetivo fue lograr la viabilidad financiera del gobierno local. Ciudad del Cabo reunió siete municipios locales en una mega ciudad. Johannesburgo afrontaba la reunión de varias administraciones que en algunos

casos tenían sistemas de electricidad y de manejo de tráfico incompatibles entre sí.

El panorama general no pinta bien para el gobierno local: una deuda considerable creciente y una base fiscal que parece construida sobre las arenas movedizas de sistemas impositivos cambiantes. Frente a este telón de fondo, las listas de espera de vivienda pública crecen y vastos asentamientos de chozas proliferan en los límites de los pueblos y las ciudades del país.

La dotación de vivienda en Sudáfrica es una competencia compartida entre el gobierno nacional y los gobiernos locales (el gobierno local cuenta con una autoridad delegada para implementar los esquemas de vivienda a través de subsidios provinciales). Lindiwe Sisulu, ministro de Vivienda, reconoció recientemente que en Sudáfrica el número de chozas se elevó de 1.45 millones en 1996 —dos años después de que la ANC llegó al poder— a 2.14 millones en 2003. Esto es atribuible en gran medida al control migratorio aplicado a los negros africanos —quienes tenían prohibido mudarse por su propia voluntad a los pueblos y las ciudades— durante los muchos años bajo el régimen de *apartheid*.

Falta de capacidad

Algunos municipios no tienen la capacidad suficiente para dar vivienda ni asignar a los contratistas. En estos municipios, la gente sin recursos tiende a construir sus propias casas.

Sudáfrica intenta erradicar los asentamientos de chozas para 2014 y eliminar los retrasos en la construcción de la vivienda. Sin embargo, el principal impedimento que tiene para alcanzar estos objetivos es la falta de capacidad.

El reto de la vivienda es sólo uno de los muchos que enfrenta la joven democracia sudafricana mientras se esfuerza por lograr la armonía racial y el desarrollo económico.

2006: el voto de las ciudades

Después de 12 años de gobierno del ANC, el 1º de marzo de 2006, los sudafricanos acudieron a las urnas por tercera vez para la elección de sus autoridades locales y dieron 66% de sus votos a favor del ANC.

Pero en una inesperada victoria en Ciudad del Cabo, Alianza Democrática (el partido de oposición oficial), con el apoyo de partidos más pequeños, ganó los votos suficientes para llevar a su candidata, Helen Zille, al cargo de alcaldesa.

A finales de marzo, el ANC enfrentaba lo que el *Mail & Guardian* llamó una “rebelión de alcaldes” en más de una docena de municipios en los que los concejales —incluso los del ANC— votaron por quienes ellos mismos seleccionaron para alcaldes ignorando a los candidatos oficiales de la ANC.

A pesar de ello, el ANC ganó la reelección en los otros cinco ayuntamientos metropolitanos importantes de Sudáfrica, en donde vive la mayor parte de la población. Esta área incluye el eje económico de Johannesburgo y el centro industrial de la zona metropolitana Nelson Mandela, que incluye la ciudad de Puerto Elizabeth.

Donwald Pressly es corresponsal de temas políticos de I-Net Bridge, un servicio financiero por cable sudafricano. También escribe para el *Mail and Guardian*. Está asignado al Parlamento, en Ciudad del Cabo.

Podría decirse que Sudáfrica tiene un sistema federal híbrido con competencias importantes a nivel gubernamental local. A pesar de ello, existe una tendencia institucional y constitucional hacia el centro, que ha sido fomentada por el presidente Thabo Mbeki.

A nivel político, la administración del gobierno local se ha centralizado cada vez más y el Comité Ejecutivo del ANC ha tenido la última palabra en la selección de candidatos a alcaldes en los municipios metropolitanos. Apenas unas semanas antes de las elecciones municipales, el ANC anunció que sólo daría el nombre de los candidatos a alcaldes después de que los electores hubiesen asistido a las urnas. La razón esgrimida fue que el voto de los electores era por un partido y no por un individuo.

El presidente Mbeki considera que los gobiernos locales son un medio de distribución clave.

Los gobiernos locales tienen diversos medios para recaudar fondos. El gasto gubernamental consolidado nacional, provincial y local de Sudáfrica fue de alrededor de 435 mil millones de rand (72 mil millones de dólares estadounidenses) en 2005-2006. De esta cantidad, el gobierno

local recibió alrededor de 20,000 millones de rand (3.2 mil millones de dólares estadounidenses). El gobierno local recauda por sí mismo más o menos 86% de sus propios ingresos, o 114 mil millones de rand adicionales (18.5 mil millones de dólares estadounidenses). Los nueve gobiernos provinciales —que recibieron alrededor de 210 mil millones de rand (34 mil millones de dólares estadounidenses) en 2005-2006—, recaudaron sólo 5.7 mil millones de rand (923 millones de dólares estadounidenses) de los pagos por licencias de vehículos automotores, tarifas de hospitales e impuestos al juego. Esta situación hace que el gobierno provincial sea muy dependiente de los dictados fiscales del gobierno nacional.

En consecuencia, el gobierno provincial tiene una soga fiscal alrededor del cuello. La adjudicación equitativa de las asignaciones es una subvención incondicional sobre la que las provincias ejercen discrecionalidad de asignación entre las tareas que desempeñan. La parte correspondiente a la provincia se basa en una fórmula construida a partir de consideraciones de desarrollo económico y de políticas en materia de pobreza. Pero la mayor parte de este presupuesto sirve para solventar los gastos en salud, educación y bienestar social, y las subvenciones condicionadas requieren que el dinero se gaste en rubros como la vivienda integrada o las amplias aportaciones para VIH y SIDA.

La espada de Damocles pende sobre las provincias

Una espada de Damocles política pende ahora sobre las provincias —o por lo menos, sobre algunas de ellas— porque el gobierno central ha dicho claramente que está abierto al debate sobre la necesidad de que Sudáfrica tenga nueve provincias. Con menos gobiernos provinciales se podrían abatir los costos.

A nivel del gobierno local, el suceso más importante fue el anuncio de que para junio de este año, los impuestos por servicio regional de los ayuntamientos serán removidos (posiblemente en favor de un sistema más eficiente de impuestos corporativos). Con esta medida, el proceso de recaudación de impuestos quedaría centralizado, y sería factible siempre y cuando los ingresos por impuestos corporativos regresaran a los ayuntamientos distritales y metropolitanos. El gobierno central anunció en el presupuesto del 15 de febrero de 2006 que haría transferencias a los ayuntamientos en el mediano plazo para cubrir el déficit presupuestario.

¿Infraestructura nueva o limitación fiscal?

Se ha presionado a los gobiernos locales para que la distribución que hagan a las comunidades sea eficaz, y el presidente Mbeki



Thabo Mbeki, presidente de Sudáfrica, saluda a sus partidarios en Ciudad del Cabo durante la celebración del aniversario nacimiento de la ANC.

considera que son un medio de distribución clave. Pero aún queda por resolver el problema de los pagos por los servicios del gobierno local no recaudados. Afortunadamente, la ley de administración financiera municipal exige que se dé a conocer la deuda incobrable. Desafortunadamente, ello puede tener un impacto directo en la clasificación crediticia del municipio. La mayoría de los municipios proporciona servicios básicos gratuitos a la ciudadanía —una cantidad limitada de agua y electricidad— y cobra tarifas de consumo cuando se rebasa el mínimo básico.

Sin embargo, Shauket Fakie, auditor general, describió la deuda total de 19.2 mil millones de rand (3.1 mil millones de dólares estadounidenses) de 23 de los municipios más grandes del país (al mes de marzo de 2005) como “una cantidad fenomenal de dinero”. Esta suma es casi equivalente a la cantidad que el gobierno central da a los gobiernos locales. Esto significa que las autoridades locales no tienen acceso “a un gran fondo de recursos para la prestación de servicios e inversión en infraestructura”.

El 16 de febrero el ministro de Finanzas, Trevor Manuel, dijo a los miembros del Parlamento que los administradores de muchos municipios tenían una “base de capacitación pobre”, por consecuencia, “ustedes no podrán tener un gobierno local responsable en esas instancias”. Por ejemplo, al municipio más grande de Sudáfrica, Johannesburgo, se le deben 7.3 mil millones de rand (1.2 mil millones de dólares estadounidenses) por contribuciones e impuestos sobre servicios que no habían pagado sus residentes a finales de 2004. También enfrentó el enojo de los consumidores provocado por el caos en el cobro de electricidad y agua. Para abordar estos temas, los municipios están recibiendo la asesoría de autoridades públicas y privadas en el área negocios. Como resultado positivo de esta iniciativa Johannesburgo anunció a finales de 2005 que había rebasado por 164 millones de rand (26.5 millones de dólares estadounidenses) el objetivo que se había propuesto en cuanto a los cobros por recaudación de impuestos, y ahora la ciudad concede prioridad a la resolución y aclaración de cuentas, así como al control del crédito. Ha iniciado un programa de pagos de deuda que permite la cancelación de algunas de las deudas domésticas si se hacen pagos con regularidad.

¿Cómo se solucionará el problema de la vivienda en Sudáfrica? Es políticamente improbable que el ANC se aparte de su postura centralista. La respuesta puede estar en la dotación de las debidas atribuciones a un organismo nacional de vivienda que tenga un mandato y un enfoque más eficaces que aquéllos ejecutados por el Departamento de Vivienda para coordinar la entrega de viviendas de manera conjunta con el gobierno local. De este modo se sigue el camino de la propuesta de centralización de impuestos locales, tales como las contribuciones por los servicios regionales de las alcaldías. Posiblemente ésta sea la única respuesta en el mediano plazo mientras los gobiernos locales y provinciales se ponen al tanto en la entrega eficaz de las unidades habitacionales que hacen falta. (6)



Una delegación iraquí aprende de primera mano el federalismo canadiense y suizo

POR *ROD MACDONELL*

Una delegación de prominentes iraquíes salió recientemente de su asolada tierra para aprender todas las entretelas del federalismo canadiense y suizo en una gira de estudio de 17 días por cuatro ciudades canadienses y cinco más de Suiza. Llegaron a Montreal el 13 de febrero y terminaron su gira en Zurich el 2 de marzo.

El propósito de la visita fue entender la mecánica de trabajo de dos federaciones maduras en funciones y determinar qué es lo que podría ser aprovechado y qué funcionaría en el contexto iraquí.

Aunque los iraquíes han adoptado una Constitución, se espera que haya oportunidad de revisarla. Las lecciones aprendidas en Suiza y Canadá muy bien pueden tener cabida en la enmienda del pilar jurídico del nuevo Iraq.

La delegación que llegó a Montreal estaba integrada por tres miembros de la Asamblea Nacional de Iraq, un juez destacado, el gobernador de Najif y varios abogados que participan en organizaciones no gubernamentales del área de derechos humanos. Los miembros de la delegación eran suníes, chiitas, kurdos y cristianos. En Suiza, se unieron al grupo otros delegados iraquíes.

El tour fue organizado por el Foro de Federaciones y el Gobierno de Suiza, con el apoyo del Instituto Demócratico Nacional.

En todas partes —desde Montreal, Kingston, Toronto y Ottawa en Canadá, hasta Berna, St. Gallen, Moutier y Basilea en Suiza— mostraron una sed de aprendizaje insaciable.

Cada una de las presentaciones hechas por varios expertos fue seguida de una gran cantidad de preguntas para examinar y ahondar con mayor profundidad en las complejidades del tema tratado. Ya fuera el federalismo fiscal, el resguardo de un Estado federal, compartir el poder central o la administración del gas y del petróleo, todo lo que se discutió era algo que los iraquíes necesitaban para ponerlo en práctica en su país.

Quizá las palabras que más hicieron reflexionar a los iraquíes fueron las de Daniel Turp, miembro de la Asamblea Nacional de Quebec y una de las figuras principales del partido secesionista de Quebec, el Parti Québécois, un partido cuyo objetivo primordial es, con el tiempo, ganar un referendo y la soberanía de la provincia integrada por una mayoría francófona:

Rod Macdonell es el director en jefe de información pública y educación del Foro de Federaciones. Manejó las relaciones con los medios de comunicación durante la parte canadiense de la gira.



Wijdan Salim de Iraq (izquierda) y Alaa Abdullah Alsaadoon (derecha), miembros de la Asamblea Nacional de Iraq con Nawel Hamidi (al centro) en la oficina del Foro.

“Por mucho que queramos que Quebec se separe de Canadá, absolutamente nunca recurriremos a la violencia ni la justificaremos”, dijo Turp. “Eso está absolutamente fuera de toda posibilidad”.

Las palabras que dirigió Turp a los iraquíes —tanto a los musulmanes suníes y chiitas como a sus compatriotas kurdos— fueron recibidas con la complicidad silenciosa de los participantes, que llamaban a sus casas diariamente para recibir los descorazonadores informes de los últimos bombardeos terroristas y las matanzas en un país que corre el peligro de entrar en una guerra civil.

Resuena en el teléfono el eco de los combates que se libran en casa

Uno de los miembros de la Asamblea Nacional de Iraq, Wijdan Salim, le confió a un amigo que cuando telefoneó a su casa esa mañana para hablar con su marido y sus hijos, pudo oír en la línea de larga distancia a Bagdad el estruendo de las bombas. Las explosiones estaban ocurriendo en su vecindario.

Una colega suní de la Asamblea Nacional, Alaa Abdullah Alsaadoon, le confió a un reportero de Kingston, Ontario, que vive en estado de sitio y con vigilancia las 24 horas del día. Hay cinco guardias armados viviendo en un pequeño edificio afuera de su casa para protegerla a ella, a sus ocho hijos y a su marido. Sus hijos nunca pueden salir a jugar.

En algunas partes de Iraq, hay insurgentes que están decididos a atacar con ferocidad y sabotear los esfuerzos de democratización del país combinados con las tensiones, siempre crecientes, entre las comunidades religiosas. La gira ofreció a los participantes la oportunidad de poner distancia entre ellos y el tumulto de Bagdad y poder considerar las opciones para el futuro.

En Kingston, Ontario, los participantes recibieron un curso de cuatro días sobre federalismo comparativo que reunía las experiencias de países federales en todo el mundo. El curso fue organizado conjuntamente con el Instituto de Relaciones Intergubernamentales de la Universidad de Queen.

Un día, las sesiones tuvieron lugar en el Colegio Militar Real de Canadá, en donde los principales oficiales explicaron la forma en que en las democracias federales regidas por el Estado de Derecho, los militares responden a las órdenes impartidas por un gobierno electo. Sin duda los delegados conocían la teoría del gobierno civil, siendo profesores y abogados, planificadores urbanos o especialistas con profesiones similares, pero ver y escuchar todo esto lo hacía aún más real.

La gira les dio a los participantes un conocimiento de asuntos especializados y el contacto ocasional con la realidad cotidiana en una federación. Este fue el caso de la experiencia vivida la mañana que pasaron en un bachillerato en Toronto, ciudad de tres millones de habitantes, más de la mitad de los cuales nacieron en el extranjero.

La escuela tiene un estudiantado procedente de 45 países, y varios de ellos de Iraq. Los delegados les preguntaron a los estudiantes cuál era su opinión del federalismo y la diversidad en Canadá. Los adolescentes explicaron que la composición multiétnica es de tal naturaleza que son libres de celebrar su identidad nacional en un contexto multicultural. Así es que, a pesar de inviernos largos y destemplados, se han hecho canadienses.

Este paréntesis de tranquilidad con los estudiantes fue seguido por una visita a un centro de análisis de Toronto, el Instituto C.D. Howe, en donde se discutió el tema de la administración del petróleo y del gas. Las grandes reservas de Iraq seguramente pagarán la cuenta para reconstruir una nación cuya frágil infraestructura se deterioró bajo el descuido criminal de Saddam Hussein. Gran parte de lo que queda está siendo destruido por las bombas de los terroristas. La cuenta será asombrosa.

Entonces, para saber quién pagará la cuenta y disfrutará del crecimiento futuro, habrá que saber primero quién será el propietario del petróleo. La nueva Constitución de Iraq parece haber creado un clima de incertidumbre por lo que respecta a la propiedad de ese petróleo, asunto de considerable preocupación para los suníes que habitan en una parte de Iraq en donde hay escasez de reservas de petróleo.

¿Cómo compartir los ingresos del petróleo?

En el panel de discusión que se efectuó en el Instituto C.D. Howe, tres expertos describieron la forma en que Canadá maneja sus ingresos petroleros y cómo los grava. Los participantes iraquíes les pidieron su consejo sobre la redistribución de los ingresos provenientes del petróleo en Iraq. Los expositores estuvieron de acuerdo en que tener dos tipos de impuestos —un sistema de impuestos por ingresos que también abarque a los productores de petróleo y un sistema de regalías sobre extracciones de recursos (petróleo)— ayudaría a diversificar la distribución de los ingresos. También hablaron sobre las ventajas de una fórmula igualadora que asegurara la igual distribución de los ingresos en las regiones de Iraq que no producen petróleo.

Un delegado suní declaró al periódico *Toronto Star* que ya no se opone a un resultado federalista, tanto es así que piensa compartir con otras organizaciones no gubernamentales de Iraq lo que aprendió sobre el federalismo cooperativo en Suiza y Canadá.

“Ahora he cambiado de parecer”, dijo Zyad al Kovaeshy. “Canadá y otros países han utilizado un sistema federal con éxito, y los resultados son cada vez mejores.”

Federalismo al estilo suizo

En Suiza, los participantes recuperaron brevemente su aliento antes de lanzarse a absorber los usos de una federación aún más compleja con cuatro idiomas oficiales: alemán, francés, italiano y retorrománico, en vez de los dos en Canadá. Llegaron a Suiza cansados y cuando se fueron estaban exhaustos.

Los participantes aprendieron un vasto surtido de información sobre enmiendas a la Constitución suiza, la cooperación entre los cantones, el acomodo de la diversidad lingüística, el federalismo fiscal, la seguridad, las implicaciones fiscales de establecer estados federales y la resolución de conflictos. Los miembros de la delegación, cuya comunidad vive una existencia relativamente autónoma en Iraq mostraron un gran interés en el análisis de temas tales como los tratados y las relaciones internacionales de las unidades subnacionales. Expresaron su acuerdo cuando se les explicaron las competencias que tienen los cantones.

Varios anfitriones suizos ofrecieron tres cenas oficiales a los visitantes iraquíes, una la dio el departamento federal de asuntos extranjeros. El invitado de honor fue el ex presidente de Suiza, Arnold Koller, actualmente presidente del Consejo Directivo del Foro de Federaciones.

Un delegado recalcó que en tanto que los participantes habían encontrado las reglas del federalismo canadiense complejas, las de Suiza, conocidas por su tradición de federalismo cooperativo, son aún más complejas.

En comunicaciones recientes con los participantes iraquíes, explicaron que ya se han recuperado de la fatiga de su misión, que fue tan demandante. La mayor parte está decididamente optimista de que Iraq verá tiempos mejores y que superará la insurgencia, la lucha interna y el caos que tanto ha comprometido su viabilidad. ⑥

El Foro envía expertos federales a Iraq

En junio y julio de 2005, el Foro envió seis expertos a Bagdad para que participaran en mesas redondas junto con los miembros de la Asamblea Nacional de Iraq. Bob Rae, ex primer ministro de Ontario y ex presidente del Foro de Federaciones; el profesor David Cameron de la Universidad de Toronto, y Tim Guldimmann, representante del Gobierno suizo hablaron sobre la práctica del federalismo. La profesora Violeta Ruiz Almendral de la Universidad Carlos III de Madrid, y Rajeev Dhavan de la Comisión Internacional de Juristas, hablaron sobre derecho constitucional en países federales. George Anderson, presidente y director ejecutivo en jefe del Foro de Federaciones habló sobre recursos naturales en los países federales.



Breves y actualidades

Montenegro se prepara para una votación sobre su posible independencia

El 21 de mayo la república constitutiva de Montenegro votará un referendo para su posible independencia de Serbia. El primer ministro de Montenegro, Milo Djukanovic, busca eliminar los lazos entre Serbia y Montenegro, actualmente unidos bajo un sistema federal. Después de terminadas las negociaciones con la Unión Europea, tanto la coalición a favor de la independencia en el Parlamento de Montenegro, dirigida por Djukanovic, como la oposición acordaron realizar el referendo. La UE fijó un mínimo de 55% de más de la mitad del electorado para que el voto a favor de la independencia sea reconocido.



El primer ministro de Montenegro Milo Djukanovic.

La ETA declara un cese al fuego permanente en España

El grupo armado separatista *Euzkadi Ta Askatasuna* (Patria Vasca y Libertad), mejor conocido como ETA y al que se le atribuyen cerca de 800 muertos desde finales de la década de 1960, declaró un cese al fuego "permanente" el pasado 22 de marzo. La declaración fue hecha por una mujer que portaba una máscara y se acompañaba de dos individuos también enmascarados. Dicho grupo, fundado en España durante la dictadura de Franco, había declarado otro cese al fuego en 1998 pero finalizó poco después con varios atentados mortales que se dieron como resultado del fracaso de las pláticas con el entonces primer ministro José Luis Aznar. El primer ministro actual, José Luis Rodríguez Zapatero, reaccionó de manera cautelosa ante la declaración, al igual que su contraparte, el presidente de Francia Jacques Chirac. La prensa española a favor del Gobierno español aplaudió esta declaración a la que calificó como un paso hacia adelante. El periódico electrónico *Periodista Digital*, de tendencia más circunspecta, comentó al *New York Times* que era ingenuo el considerar la declaración del ETA al pie de la letra. La declaración vasca también hizo un llamado a Francia y a España para respetar el derecho de los vascos a la autodeterminación. Hay cerca de 2 millones de vascos en España y cerca de 250,000 en Francia, al otro lado de la frontera.

El Parlamento de Somalia se reúne mientras la violencia amenaza con estallar

La primera reunión del Parlamento de Somalia, país del Cuerno de África asediado por la guerra, ha sido ensombrecida por la revuelta más violenta de los últimos tres años.

La violencia que se ha presentado en la antigua ciudad de Mogadiscio desde el mes de febrero de 2006 hasta finales de abril ha motivado a muchos de sus habitantes a abandonar sus hogares. A pesar de lo anterior, el Parlamento del gobierno federal de transición de Somalia se reunió en Baidoa (240 kilómetros al

sudoeste de Mogadiscio) que, simultáneamente a la revuelta, era declarada como la nueva capital de Somalia. Aún no hay un ejército somalí unido y muchas regiones del país aún se encuentran controladas ya sea por las milicias, los líderes de guerra locales o por diversas facciones políticas.

La revuelta en Mogadiscio se dio entre tres líderes de guerra y las fuerzas islamistas. Estos últimos, también conocidos como la "Milicia de los tribunales islámicos", buscan imponer la ley Sharia a fin de terminar con la violencia en la capital. Por su parte, los líderes de guerra, Mohammed Deere, Mohammed Qanyare y Bashir Rageh, se han unido para formar la "Alianza para la restauración de la paz y la lucha contra el terrorismo". Este grupo asegura que los islamistas albergan a un hombre sudanés conocido como Zuweydan y quien es buscado por los Estados Unidos por considerársele sospechoso de haber cometido actos terroristas. Deere, Qanyara, Rageh y sus socios de negocios controlan varias zonas de Mogadiscio, así como pistas de aterrizaje a las afueras de la capital.

La reunión del Parlamento en Baidoa marca el regreso del recientemente creado gobierno federal de Somalia de su exilio en Kenya (véase "El gobierno de transición de Somalia empieza a construir una democracia federal", *Federaciones*, Vol. 4, No. 3, marzo de 2005).



Rod Macdonell es el nuevo editor en jefe de *Federaciones*. Antes de incorporarse al Foro de Federaciones en diciembre de 2005, como director en jefe de información pública y educación, fue el director ejecutivo de la organización *Canadian Journalists for Free Expression* (periodistas canadienses por la libertad de expresión) con sede en Toronto. También trabajó

para el Instituto del Banco Mundial, en Washington, D.C., en la planeación de cursos de capacitación para periodistas en países en vías de desarrollo y dando dichos cursos tanto a larga distancia, a través de videoconferencias, como personalmente en diversos países de África, el sur de Asia, Latinoamérica y Europa central y oriental. Anteriormente, trabajó para la prensa canadiense como periodista de investigación para *The Montreal Gazette*. Asimismo, impartió clases de periodismo y derecho como parte de la plantilla de profesores de la Facultad de Periodismo de la Universidad de Concordia, en Montreal. Ha sido galardonado con tres premios Judith-Jasmin, el reconocimiento periodístico más prestigioso de Quebec, y cuenta con un título universitario en derecho de la Universidad de Sherbrooke en Quebec.

Encuesta al lector de *Federaciones*

Estimado lector de *Federaciones*:

Usted es una de las apreciadas 15,000 personas que reciben la revista *Federaciones* en todo el mundo. Le solicitamos que nos dedique unos cuantos minutos de su tiempo para completar esta encuesta. Por favor díganos qué le gusta y qué le disgusta de la revista y como podemos mejorarla. Puede completar la encuesta en www.forumfed.org o enviarla vía fax al 613-244-3372 o mandarla por correo a Federations Survey, 700-325 Dalhousie St, Ottawa, ON, Canada, K1N 7G2.

Muchas gracias por compartir sus opiniones con nosotros.
Rod Macdonell
Editor de *Federaciones*

1. ¿Dónde trabaja?

(marque una o más casillas):

- a. GOBIERNO, específicamente:
- i. Como miembro del servicio civil de carrera
 - ii. Como funcionario electo
 - iii. Otro: _____
- b. ESCUELA O UNIVERSIDAD, específicamente:
- i. Como maestro o catedrático
 - ii. Como estudiante
 - iii. Otro: _____
- c. DEPENDENCIA U ONG, específicamente:
- i. En medio ambiente
 - ii. En derechos humanos
 - iii. En desarrollo
 - iv. En gobierno
 - v. Otro: _____
- d. PODER JUDICIAL
- e. MEDIOS DE COMUNICACIÓN
- f. SECTOR PRIVADO
- g. RETIRADO
- h. OTRO : _____

2. Sexo:

- a. Hombre b. Mujer

3. Revista *Federaciones*: periodicidad

La revista *Federaciones* cambia a partir de este número y su publicación será cuatrimestral en lugar de trimestral, cada número tendrá 32 páginas en lugar de 24, contendrá MÁS artículos por año.

Considera que a partir de ahora la publicación de *Federaciones*:

- a. Será demasiado frecuente
- b. No tendrá la frecuencia necesaria
- c. Tendrá la frecuencia necesaria
- d. Ninguna opinión

4. ¿Qué le gusta más de la revista *Federaciones*?

Por favor califique estas cuatro respuestas (1= lo que más me gusta; 2= lo que me gusta en segundo término, etc.).

- a. Los artículos sobre temas de actualidad relativos a un país federal en particular
- b. Artículos de fondo sobre un tema de políticas públicas o de mejores prácticas comparando varios países federales
- c. Breves y actualidades sobre las noticias recientes en distintos países federales

5. ¿Sobre qué temas le gustaría leer en los próximos números de *Federaciones*?

Señale los tres temas principales (1= el favorito; 2= el segundo en mis preferencias; 3= el tercero en mis preferencias).

- a. Resolución de conflictos
- b. Economía, políticas fiscales
- c. Medio ambiente y energía
- d. Derechos de lenguas, de las minorías, temas indígenas
- e. Política (constituciones, elecciones, partidos políticos, relaciones intergubernamentales)
- f. Temas de carácter social y de salud
- g. Otros: _____

6. ¿Qué opina del boletín electrónico, @Forumfed?

- a. Me gusta mucho
- b. Me gusta, a secas
- c. No me gusta
- d. Nunca lo he leído o recibido

En este caso, anote su correo electrónico si desea recibirlo:

7. ¿Desea seguir recibiendo *Federaciones* por correo?

- a. Sí b. No

8. ¿Preferiría recibir un aviso vía correo electrónico cuando salga un número de *Federaciones* y bajarlo del sitio en Internet?

- a. Sí b. No

9. ¿Qué podría mejorar en la revista *Federaciones*?

Por favor escriba a continuación qué le gusta de *Federaciones* y qué piensa que se necesita mejorar.

