

Federaciones

LO NUEVO DEL FEDERALISMO EN EL MUNDO

ENERO / FEBRERO 2009

La gestión del agua en países federales

ETIOPÍA: FRENAR LA HAMBRUNA

PAKISTÁN: UN AÑO DIFÍCIL POR DELANTE

ALEMANIA: EVITAR HEREDAR UNA DEUDA



Foro de Federaciones
LA RED GLOBAL SOBRE FEDERALISMO

forumfed.org

Canadá 9,00 dólares canadienses | Suíza 11,50 francos | Reino Unido 5,00 libras | India 400 rupias | México 100,00 pesos | Eurozona 7,25 euros | EE. UU. y demás países 9,00 dólares estadounidenses.

Nigeria
Canadá
Suiza
Australia
India
México
Etiopía
Alemania
Brasil...

Nueve países federales se han convertido en gobiernos socios del Foro de Federaciones. Unimos a servidores públicos, funcionarios electos y académicos de países federales para compartir conocimientos y mejores prácticas para enfrentar retos difíciles. Revise nuestro sitio electrónico, forumfed.org, para ver qué hay de nuevo.

Nuestra misión

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

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

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



Foro de Federaciones
LA RED GLOBAL SOBRE FEDERALISMO

Visite forumfed.org
para información sobre nuevos acontecimientos.

REUTERS/ANTONY NIUGUNA



Enero | Febrero 2009
Volumen 8, Número 1

Federaciones

8

SECCIÓN ESPECIAL

El agua y las relaciones intergubernamentales

PORTADA:



FLICER-CC

La imagen dividida de la portada corresponde a los ríos de dos federaciones, el Nilo Azul de Etiopía (arriba) y el río Ganges de la India (abajo). El Nilo Azul forma parte del Nilo, el río más largo y con mayor importancia histórica del mundo. El Ganges y sus afluentes alimentan una cuenca fértil de 1 000 000 de kilómetros cuadrados.

EDITORIAL

- 2 La columna del editor / POR ROD MACDONELL
- 2 En las noticias

NOVEDADES

- 3 Pakistán lucha para restaurar la democracia y poner fin al terrorismo
POR ISMAIL KHAN
- 5 La transferencia de competencias fiscales del gobierno central a los regionales pone a Italia rumbo al federalismo
POR LUCIO LEVI
- 23 El poder comercial de los Estados Unidos modela el federalismo estadounidense
POR GREGORY GERMAIN
- 26 Los estados indios acuerdan la creación de un impuesto al valor agregado
POR SUKUMAR MUKHOPADHYAY

SECCIÓN ESPECIAL:

EL AGUA Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

- 8 La disminución de las hambrunas en Etiopía mediante una mejor gestión del agua
POR ROD MACDONELL
- 10 El Nilo corre con fuerza: Río abajo
POR TAMRAT G. GIORGIS
- 12 España enfrenta una desertificación creciente
POR VIOLETA RUIZ ALMENDRAL
- 15 Una Australia sedienta: Ante una sequía que cruza las líneas estatales
POR ASA WAHLQUIST
- 18 En las leyes federales estadounidenses en materia de agua, la flora y la fauna tienen precedencia sobre los intereses económicos
POR GEORGE WILLIAM SHERK
- 21 El federalismo de la India está plagado de altercados por las vías fluviales
POR ASH NARAIN ROY

OTRAS SECCIONES

- 28 LA PÁGINA DEL PROFESIONAL
El primer ministro Peter Müller explica las innovaciones de Sarre como estado alemán / ENTREVISTA POR FELIX KNÜPLING
- 33 LA PÁGINA DEL PRESIDENTE
Práctica óptima
POR GEORGE ANDERSON

POR ROD MACDONELL

ESTE NÚMERO DE FEDERACIONES CONTIENE UN AMBICIOSO conjunto de artículos sobre temas actuales en el que se incluye una mirada penetrante a ese caldero en ebullición que es Pakistán, eje del terrorismo en la región —e incluso fuera de ella— además de una serie fascinante de artículos sobre el agua y las relaciones intergubernamentales en cinco países federales.

Nuestra sección temática (entre las páginas 8 y 22) está inspirada en la Conferencia Internacional sobre Gestión del Agua en los Países Federales celebrada en Zaragoza, España, del 7 al 9 de julio de 2008, de la cual el Foro fue coorganizador. Las veinte ponencias que se presentaron en esa ocasión están disponibles en nuestra página electrónica www.forumfed.org/en/global/thematic/water_papers.php

A través de nuestra sección de novedades nos enteramos de que Italia está transformándose en un país cada vez más federal porque la transferencia de competencias no resultó una herramienta lo suficientemente eficaz para resolver el problema de la brecha que separa al sur, en apuros, del norte en auge. Este es el punto de vista de Lucio Levi, profesor de Ciencia Política de la Universidad de Torino.

El profesor Levi —también director de la revista *The Federalist Debate*— nos explica que el norte promueve el establecimiento de una modalidad de federalismo fiscal porque a la larga se reducirán las transferencias al sur, que es más pobre. A su vez, el sur ha sido persuadido de seguir este camino porque sus impuestos no se verán afectados, al menos por ahora.

Por lo que respecta a Pakistán, Ismail Khan del Daily Dawn nos muestra un estudio de extremos. Después del asesinato de Benazir Bhutto, ocurrido en diciembre de 2007, el país parecía encaminarse a la anarquía. En un giro de acontecimientos afortunado, la calma llegó en febrero de 2008 cuando el viudo de la señora Bhutto, Asif Alí Zardari, y su Partido Popular de Pakistán lograron una contundente victoria electoral sobre las fuerzas del vilipendiado general Pervez Musharraf.

Esa calma relativa terminó cuando, en septiembre de 2008, 60 personas murieron al estallar unas bombas terroristas en un hotel de Islamabad y con un ataque terrorista con armas de fuego perpetrado el 26 de noviembre del mismo año en Bombai, India, y que dejó por lo menos 180 víctimas más. Una India airada exige que los responsables del ataque, los integrantes del grupo Lashkar-e-Taiba (establecido en Pakistán), sean entregados.

En este marco, el presidente Zardari enfrenta también una exigencia creciente de mayor autonomía provincial, principalmente por parte de Baluchistán y la Provincia de la Frontera del Noroeste.

La India, su federación vecina, está lidiando con los asuntos fiscales debido a que de sus 28 estados, los ocho que faltaban de hacerlo reemplazaron sus regímenes de impuestos a las ventas con el sistema de impuesto al valor agregado conocido como IVA.

El señor Sukumar Mukhopadhyay, ex miembro de la Junta Central del Servicio de Aduanas de la India, escribe que la fase de introducción del IVA, como cabía esperar, ha sufrido altas y bajas. Los ingresos por impuestos han sido menores que las recaudaciones anteriores y, como consecuencia, el gobierno central ha debido compensar a los estados por el déficit. Se espera que a largo plazo el IVA sea un impuesto más justo que ayude a disminuir la evasión fiscal.

Por lo que respecta a América del Norte, el profesor Gregory Germain nos describe la forma en que la fisonomía empresarial de los Estados Unidos ha sido determinada por la llamada Cláusula de Comercio de la Constitución, una disposición que impide que los estados aprueben leyes que interfieran con el comercio entre estados. La cláusula, expresada en tan sólo una línea, ha ayudado a hacer de los Estados Unidos el país de libre comercio más próspero del mundo.

Para rematar el menú, tenemos una entrevista con Peter Müller, primer ministro del estado alemán de Sarre. Müller habla sobre la innovación, la autonomía y la diversidad de los 16 estados, y de cómo el federalismo es, desde su punto de vista, un baluarte contra la concentración del poder.

EN LAS NOTICIAS

La agitación en las provincias de Irak por la demanda de mayores facultades

Los acontecimientos se suceden con rapidez en Irak. En el país están en curso las campañas de candidatos y partidos políticos previas a los comicios provinciales que se celebrarán a finales de enero de 2009 en 14 de las 18 provincias iraquíes.

Para finales de 2009, los ciudadanos también habrán votado en las elecciones nacionales, las primeras a celebrarse desde que el primer ministro Nouri al-Maliki asumió el poder en 2005.

También es posible que el mapa de las provincias de Irak cambie en el futuro cercano. Un proyecto de ley para permitir la fusión de provincias, con la consiguiente creación de nuevas regiones con mayores facultades, fue aprobada por una estrecha mayoría en el Parlamento de Irak en 2006.

La ley de 2006 también permite que

una provincia obtenga mayores facultades si se convierte en una región. La oposición de los partidos nacionalistas logró que la implementación del proyecto quedara congelada durante 18 meses. Ese periodo de espera terminó en abril de 2008.

La primera región en aprovechar esta ley podría ser una sola provincia, Basora. El acontecimiento constitucional más complejo y desafiante se desarrolla en este momento en esta provincia rica en petróleo.

En un ejemplo de federalismo de abajo hacia arriba con reminiscencias del acuerdo celebrado entre el gobierno central español y la región de Cataluña, el 15 de diciembre de 2008, la población de Basora lanzó la demanda de un referendo para transformar su provincia en una región con mayores facultades.

El líder de un importante partido chiita, Abdul Aziz al Hakim, esperaba reinar, al igual que como lo han hecho los kurdos en

su región autónoma de Kurdistán, un súper estado conformado por nueve provincias dominado por los chiitas en el sur de Irak, dejando atrás un esquelético gobierno en Bagdad.

Pero su sueño se desvaneció, en gran medida debido a las pobres relaciones de su partido con partidos nacionalistas, tribus, secularistas y demás grupos del sur, particularmente en la provincia de Basora.

Si 10% de los 150 000 electores que cumplen con los requisitos para votar firmaran una petición, el referendo para decidir si Basora pudiera ser una región autónoma se llevaría a cabo a mediados de enero.

De acuerdo con declaraciones recientes, los defensores de la autonomía no tienen intención de interferir con la autoridad del gobierno central sobre la administración del sector petrolero.

Pakistán lucha para restaurar la democracia y poner fin al terrorismo

El presidente Zardari busca acuerdos con las provincias fronterizas y la victoria sobre los insurgentes



El presidente de Pakistán Asif Alí Zardari (derecha), acompañado del mandatario afgano Hamid Karzai, sostiene una conferencia de prensa en septiembre de 2008. Zardari encara muchos asuntos candentes como gobernante de Pakistán. Atrás quedaron los días de gloria de febrero de 2008 cuando el Partido Popular de Pakistán de Zardari, partido secular, derrotó a las fuerzas del general Pervez Musharraf.

POR ISMAIL KHAN

LAS SECUENCIAS TELEVISIVAS DE mediados de noviembre que mostraban a talibanes locales conduciendo cerca del paso del Khyber, en Pakistán, unos humvees [vehículos militares] que habían capturado, retrataron un sombrío panorama de las tensiones que recaen sobre las fuerzas armadas de Pakistán.

Estas tensiones, aunadas a la intensa presión sobre su economía, harán de 2009 un año sumamente importante para el, ya un tanto inestable, gobierno civil del país. A finales del verano de 2008, una crisis en la balanza de pagos golpeó al gobierno, carente de recursos, meses antes de la crisis económica global.

El ejército de Pakistán nuevamente ha entablado combates contra un grupo local talibán cerca de la frontera con Afganistán. Los combates empezaron después de que

miembros de este grupo bombardearon un hospital en agosto. La lucha que sobrevino marcó la ruptura de una tregua firmada con dicho grupo en mayo de 2008.

En noviembre, cuando 75% de todos los suministros de la OTAN a Afganistán llegaban de Pakistán a través del paso del Khyber, los ataques de los talibanes pakistaníes a los convoyes de víveres y combustible hicieron que las condiciones se tomaran críticas.

La situación parece ser mucho peor que en los días de gloria de febrero de 2008, tras la victoria del Partido Popular de Pakistán (PPP), liberal y secular, sobre las fuerzas del general Pervez Musharraf.

La convincente victoria en las elecciones en todo el país permitió que el partido formara un gobierno nacional en Islamabad, en coalición con el otro partido secular importante.

Algunos analistas atribuyeron esta victoria, obtenida después del asesinato de la lideresa del partido Benazir Bhutto en diciembre de 2007, a un voto de simpatía.

El gobierno de coalición se desintegra

Finalmente, la coalición fracasó a unos meses de haber sido formada, a causa de las promesas que había hecho en marzo de 2008. La coalición se había comprometido a restablecer la verdadera democracia, eliminar la dictadura y restablecer la Constitución de 1973 tal y como estaba vigente el 12 de octubre de 1999, antes del golpe de Estado militar del general Pervez Musharraf. Otra promesa de la coalición fue la abolición de la lista de competencias concurrentes en la Constitución de Pakistán para otorgar mayores facultades a las cuatro provincias del país. La coalición también quiso fortalecer el Senado, la Cámara alta del Parlamento donde las provincias tienen igual representación. La Cámara baja, lla-

Ismail Khan es editorialista del *Daily Dawn*, en la Provincia de la Frontera del Noroeste de Pakistán. Tiene su sede en Peshawar y cubre la provincia y las Áreas Tribales Administradas Federalmente.

mada Asamblea Nacional, se rige por un sistema de representación poblacional. La Asamblea está dominada por los miembros de la provincia de Punjab, que reúne más de 50% de la población.

El señor Asif Alí Zardari, marido de la señora Benazir Bhutto, gozaba de mala reputación, plagada de acusaciones de corrupción. Encarcelado durante años, pero sin nunca haber sido sentenciado, el señor Zardari eventualmente fue puesto en libertad en el exilio por el Gobierno de Musharraf. Fue catapultado de vuelta al candelero político por el trágico asesinato de su esposa en la ciudad cuartel de Rawalpindi.

Además del legado político de su popular esposa, el señor Zardari también se benefició con la llamada Ordenanza de Reconciliación Nacional, una especie de “pase gratuito para salir de la cárcel”. Esta ordenanza fue una controvertida pieza legislativa desprendida de la negociación de Musharraf con la señora Bhutto para retirar todos los cargos de corrupción que pesaban en contra de la pareja y de otras personas.

Musharraf se ve forzado a dejar su cargo

No obstante la presión ejercida por la comunidad de abogados y por su ex socio de coalición, el señor Zardari se las ingenió para maniobrar la expulsión de Musharraf de la presidencia, amenazándolo con un juicio político si se negaba a renunciar. El general comprendió en un instante. El 18 de agosto dimitió de su cargo y se le mostró la puerta de salida después de haber regido Pakistán durante nueve años como un gobernante prácticamente autocrático.

Pero tan pronto Musharraf renunció,

surgieron las pugnas entre el partido de la señora Bhutto y su socio de coalición sobre el tema de los jueces que habían sido obligados a dejar sus cargos por Musharraf. El socio de coalición exigió que el magistrado presidente del tribunal Iftikhar Muhammad Chaudry y los demás magistrados fueran inmediatamente reintegrados a sus cargos.

El señor Zardari se movió con presteza para ser nominado y después electo para convertirse en Presidente de Pakistán el 6 de septiembre de 2008.

Poco antes de asumir la presidencia, Zardari faltó a su promesa de reinstalar a los jueces. Nunca dio una razón, pero los críticos lo acusaron de temor a que los jueces aceptaran las acusaciones de corrupción que en las décadas de 1980 y 1990 se habían presentado en su contra. La negativa de Zardari a reinstalar a los jueces provocó que su coaligado se separara del gobierno, con lo que se rompió toda esperanza de un gobierno central estable.

Los analistas consideraron que el señor Zardari había burlado a su socio de coalición utilizándolo para anular a Musharraf y hacer que el general se retirara pacíficamente. Ese parece ser el caso, ya que pocos hubieran creído que Zardari podría transitar de la cárcel a la presidencia en Islamabad.

Una vez en el poder, el señor Zardari heredó una serie compleja de problemas en Pakistán que van desde un colapso económico hasta una insurgencia en toda la extensión de la palabra, al suroeste, en la provincia de Baluchistán; y desde un aviso de talibanes y Al-Qaeda en las Áreas Tribales Administradas Federalmente hasta las señales de una “efervescente talibización” general.

El señor Zardari también se vio ante un aparato estatal debilitado y una demanda creciente de mayor autonomía provincial, principalmente por parte de Baluchistán y la Provincia de la Frontera del Noroeste.

La satisfacción de las demandas provinciales

Consciente de estos problemas, el recién electo Presidente pidió al Parlamento en su discurso inaugural la abolición de facultades presidenciales —incluso la facultad de disolver la Asamblea Nacional— y que atendiera el problema de la autonomía provincial. El señor Zardari también pidió a los legisladores que avanzaran en la satisfacción de los motivos de queja de Baluchistán y que cambiaran el nombre de la Provincia de la Frontera del Noroeste por el de Pukthunkhwa para satisfacer la antigua demanda de su gente. Se comprometió solemnemente a perseguir a los terroristas y extremistas que estaban dañando a Pakistán.

Hay quienes buscan la estabilidad en Afganistán mediante la pacificación de las regiones fronterizas de Pakistán. El 25 de septiembre, Owais Ghani, gobernador de la Provincia de la Frontera del Noroeste, sugirió que los Estados Unidos entablaran pláticas con los talibanes afganos para gestionar un acuerdo de paz para toda la región.

En Pakistán, el gobierno de coalición encabezado por el partido del viudo de la señora Bhutto, el PPP, se está extendiendo a las provincias más pequeñas como parte de una política de lo que denomina “reconciliación nacional”. El apoyo a la

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 31]

La provincia fronteriza no reelige a la coalición religiosa

LOS SUCESOS RECIENTES EN LA PROVINCIA DE la Frontera del Noroeste de Pakistán han probado ser un verdadero eco de lo que acontece en todo el territorio nacional. El Partido Nacional Awami, partido derechista, que arrasó en las elecciones celebradas en febrero de 2008, prometió deshacerse de los militantes armados y restaurar la paz.

Durante los seis años de ejercicio del anterior gobierno provincial —una coalición religiosa llamada Muttahida Majlis-i-Amal— existieron varios grupos talibanes establecidos en el patio trasero tribal de Pakistán que limita con Afganistán.

Los diversos grupos talibanes se fusionaron después, en diciembre de

2007, para formar una organización pakistaní llamada Tehrik-i-Talibán Pakistán y no sólo llevan la batuta en la mayoría de las siete Áreas Tribales Administradas Federalmente sino que también representan una grave amenaza para la seguridad de la provincia y, por extensión, para Pakistán en su conjunto.

Durante su gobierno en la provincia, los terroristas suicidas, los bombardeos carreteros y los atentados contra las escuelas de niñas se convirtieron en algo común.

En mayo de 2008 se llegó a un acuerdo de paz con los militantes armados, pero tuvo una corta vida.

Los militantes acusaron al gobierno de haber dado marcha atrás en su promesa de liberar a prisioneros y de hacer respetar las leyes islámicas en la región y rompieron el acuerdo. El gobierno devolvió el golpe con la acusación de que los talibanes pakistaníes en Swat habían bombardeado escuelas y llevado

a cabo asesinatos selectivos.

Swat arde en llamas nuevamente. La situación alrededor de Peshawar, capital de la Provincia de la Frontera del Noroeste, es precaria. Peshawar, rodeada al sur, oeste y norte por tres regiones tribales, ha sido testigo de una oleada de actividades militantes.

En otras partes de Pakistán, la situación sigue siendo inestable en Waziristán del Norte y del Sur, ubicadas al sur de las Zonas Tribales Administradas Federalmente, y consideradas por los Estados Unidos el refugio paradisíaco de Al-Qaeda.

Se dice que el federalismo es una forma de gobierno útil en países poblados por elementos diversos. Pero el federalismo o cualquier otra forma de gobierno sólo pueden afianzarse cuando están respaldados por una voluntad política firme e inquebrantable. En lo que respecta a Pakistán la pregunta es: ¿Sus diversos elementos realmente quieren que la federación funcione?

La transferencia de competencias fiscales del gobierno central a los regionales pone a Italia rumbo al federalismo

El primer ministro Berlusconi se propone dar a cada región el mismo financiamiento que a la región más eficiente



El primer ministro de Italia Silvio Berlusconi celebra una rueda de prensa durante una cumbre de líderes de la Unión Europea. Berlusconi ha prometido transferir una cantidad de recursos financieros sin precedente a las provincias y municipios del país.

POR LUCIO LEVI

UN PROYECTO DE LEY SOBRE federalismo fiscal que será decisivo, fue presentado ante el Parlamento italiano. Es el inicio de la marcha para convertir a Italia en una nación verdaderamente federal.

El proyecto recoge las promesas electorales del primer ministro Silvio Berlusconi de transferir una cantidad de recursos financieros sin precedente tanto a las pro-

vincias como a los municipios del país.

El proyecto está respaldado por las autoridades regionales, provinciales y municipales italianas.

Se esperaba que el proyecto, presentado ante el Parlamento el 3 de octubre de 2008, estuviera aprobado para finales de ese mismo año.

La presión para la transferencia de competencias financieras ha aumentado porque el gobierno de Berlusconi, electo en abril de 2008, es una coalición que cuenta con el apoyo decisivo de dos movimientos territoriales: la Liga Norte,

arraigada en el norte de Italia, y el Movimiento para la Autonomía, en Sicilia.

La principal defensora del proyecto de ley es la Liga Norte, que en ocasiones ha adoptado una postura decididamente secesionista. Obtuvo ocho por ciento de los votos en las elecciones de abril.

Berlusconi enfrenta el reto de conciliar los puntos de vista discrepantes de sus socios de coalición sobre el futuro federal de Italia. Oscilan entre el esfuerzo de la Liga Norte para obtener la mayor la autonomía posible para el norte y el deseo de un gobierno central fuerte que salvaguarde la unidad y la solidaridad del país. Esta última postura es la que expresa la Alleanza Nazionale, partido posfacista, que goza de amplio respaldo tanto en el sur de Italia como en otras partes del país.

De acuerdo con el proyecto de ley, los

Lucio Levi es profesor de Ciencia Política de la Universidad de Torino, Italia, director de la revista *The Federalist Debate* [El debate federalista] y autor de quince libros sobre federalismo, integración europea y globalización: el más reciente de ellos es *Federalist Thinking* [El pensamiento federalista], University Press of America, 2008.

tres niveles de gobierno subnacional — regiones, provincias y comunas— y el gobierno central compartirían una cuota del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado (IVA). En principio, el acuerdo no implica un aumento en impuestos, sino simplemente un traslado de la carga fiscal del centro a la periferia. Los impuestos podrían aumentar eventualmente, pero sólo si los gobiernos regionales y locales gravaran con nuevos impuestos iniciativas específicas.

En 2001, les fueron otorgadas facultades a las 20 regiones del país para la prestación de servicios de salud, educación y asistencia social. Pero este proyecto de ley da un paso más y modifica la manera en que Roma entrega los fondos a las regiones para pagar el costo de los servicios sociales. El mecanismo principal de la reforma consiste en calcular los “costos estándares” de los servicios públicos en rubros como salud, educación, asistencia social y transporte público en todas las regiones.

Esto significará que, en consecuencia, las regiones ineficientes serán identificadas y evaluadas. En un principio, cada región recibirá el financiamiento correspondiente al costo del programa en la región más eficiente del país. Ese será el punto de partida. Sin embargo, las regio-

nes que no puedan cumplir ese estándar recibirán ayuda de un fondo de ajuste.

Una característica importante del proyecto de ley es que la actual transferencia de ingresos recaudados en las prósperas regiones del norte a las regiones pobres del sur se irá reduciendo gradualmente a lo largo de cinco años.

Lograr que las regiones rindan cuentas

El objetivo que se planteó para la introducción del federalismo fiscal en Italia fue mejorar la rendición de cuentas de las autoridades locales y reducir la brecha de ingresos entre el norte y el sur. A los políticos de las regiones menos eficientes les gusta el proyecto de ley porque consideran que con él dispondrían de mayores recursos.

El norte está satisfecho porque los pagos de nivelación —pagos por transferencias que se destinan al sur— se reducirán a la larga. El sur también está complacido porque puede conservar “sus” impuestos, aunque quizá no esté analizando muy rigurosamente los efectos a largo plazo de este cambio.

Sin embargo, el gobierno puede estar incumpliendo su propio compromiso de poner más énfasis en la rendición de cuentas de los gobiernos regionales y provinciales con una generosa subvención

a dos gobiernos locales gobernados por mayorías de centro derecha —Roma y Catania (en Sicilia)— y además, a la región de Lacio para aliviar sus pesados déficits financieros. Para un observador externo, esto reúne todas las características de un premio a la ineficiencia.

Si se aprobara el proyecto, se anticipa que su implementación tomará largo tiempo. Se espera la aprobación del Parlamento para finales de año. A partir de entonces, el gobierno dispondrá de dos años para colocar las piezas en su lugar antes de que la ley entre en vigor. El periodo de transición abarcará el mínimo de cinco años. Se supone que el nuevo arreglo fiscal quede listo y en completa operación hasta 2015 o incluso hasta 2020.

Ahora corresponde al Parlamento italiano asumir el liderazgo en la discusión, enmienda y aprobación del proyecto de ley. Una comisión conjunta para la consecución del federalismo fiscal, constituida por representantes de los cuatro órdenes de gobierno (desde los municipios hasta el gobierno nacional) ha recibido la encomienda de calcular el costo de los servicios, elemento clave en la determinación de las asignaciones fiscales.

La comisión conjunta debe partir de cero para crear una base de datos común de costos que pueda ser compartida entre

El recorrido en zigzag de Italia hacia el federalismo

EN 1861, INMEDIATAMENTE DESPUÉS del nacimiento del Estado italiano, el conde Camillo Cavour, arquitecto de la unificación política, presentó un proyecto de ley para el establecimiento de un orden de gobierno regional en Italia. Resultó un sueño imposible.

Inspirada en un principio en el modelo de Estado unitario francés, Italia permaneció sin cambios durante un siglo. Las raíces de la centralización encerrada en sí misma descansan en el contexto de las permanentes tensiones entre los Estados del continente europeo, que compartían largas fronteras territoriales. La tendencia a mirar hacia el interior se vio reforzada por el proceso de integración económica del espacio nacional que trajo consigo la revolución industrial.

Apenas en 1970 se estableció en Italia un orden de gobierno regional, aun cuando la Constitución de la República de Italia de 1948 contenía ya una dis-

posición en ese sentido. La descentralización no comenzó debido a inquietudes políticas relacionadas con la Guerra Fría y al papel dominante del Partido Comunista en algunas regiones.

Apenas en la década pasada, Italia transformó su sistema político con el objetivo de “federalizar” al país. Varios motivos condujeron a un esfuerzo creciente a favor de la federalización. El primero fue la insatisfacción general con las instituciones políticas centrales y la incapacidad del gobierno central con sede en Roma de cumplir con sus tareas. En segundo lugar, tenemos que en la parte norte de Italia cada vez había menos voluntad para apoyar los pagos por transferencia al sur, donde la pobreza es mayor. La popularidad de la idea de subsidiariedad, según la cual las competencias y actividades deben asignarse tan cercanas a los ciudadanos como sea posible, desempeñó un papel importante.

La Liga Norte, en ocasiones secesionista, fue la defensora del federalismo que más se hizo oír. Además, la integración europea y luego la globalización también fueron erosionando progresivamente la soberanía nacional italiana y abrieron la vía a la experimentación actual de descentralización.

Las enmiendas de 1999 y 2001 a la Constitución italiana ampliaron las competencias de las regiones. De acuerdo con el principio federal, las facultades residuales —aquellas no mencionadas explícitamente en la lista de competencias del gobierno nacional o en la lista de competencias concurrentes en la Constitución— les fueron asignadas a las regiones.

Los presidentes regionales empezaron a ser electos por voto directo en 1993. Entonces, el Artículo 119 de la Constitución, que establece el concepto de autonomía financiera de las regiones italianas, aún no había sido puesto en práctica por ningún gobierno italiano. Esta autonomía financiera es un elemento esencial de la transferencia de facultades y es necesario en una Italia federal.

Italia todavía tiene que enfrentar las obligaciones financieras que se derivan de su membresía en la Unión Económica y Monetaria Europea, que incluyen un compromiso de equilibrar su presupuesto y reducir su colosal deuda, mayor a 106% del Producto Nacional Bruto (PNB) del país. Este era el telón de fondo cuando empezó la transferencia de verdaderos recursos fiscales a los gobiernos regionales y locales a finales de 2008.

los distintos actores que participan en las negociaciones.

Antes de la introducción de su proyecto de ley en materia de federalismo fiscal, la primera iniciativa de envergadura del gobierno de Berlusconi fue la abolición del impuesto predial municipal, tal como lo había prometido durante la campaña electoral. Se trata del único impuesto verdaderamente local en Italia. Los municipios fueron compensados por la pérdida de este ingreso con una transferencia de fondos del gobierno central proporcional al ingreso que antes obtenían del impuesto municipal. Debido a las dificultades derivadas de la crisis financiera internacional, hasta ahora sólo la mitad de esta cifra ha sido transferida.

Cuando la centralización de un gravamen se realiza al mismo tiempo que se descentraliza el gasto de los ingresos impositivos no promueve la austeridad financiera, la rendición de cuentas ni la eficiencia de los gobiernos regionales.

Las regiones recaudan impuestos

Los defensores con principios del federalismo en Italia han sostenido que esta práctica está muy distante de los principios federalistas, que requieren que las regiones recauden y gasten su propio ingreso impositivo en lugar de centralizarlo en manos del gobierno nacional.

El hecho es que la brecha de ingresos entre el norte y el sur de Italia hace que el federalismo enfrente serias dificultades. El ingreso promedio en Calabria, en el “dedo” de Italia, es 40% más bajo que en Lombardía, cuya capital, Milán, es el centro de la moda y las finanzas de Italia.

La Liga Norte se opone a la política de transferencias monetarias de las ricas regiones del norte a las regiones del sur, que son más pobres. De acuerdo con el programa electoral del partido, 90% del impuesto cedido debe quedarse en los territorios donde se haya generado.

Por otra parte, el Movimiento para la Autonomía reclama que el ingreso del impuesto a las gasolinas refinadas en Sicilia debe quedarse en Sicilia. Es casi imposible conciliar demandas tan contradictorias. El proyecto de ley contiene un acuerdo entre las dos posiciones contradictorias con el que se pretende encontrarle la cuadratura al círculo.

En Italia, la idea del federalismo



La Liga Norte, el partido populista de Italia encabezado por Umberto Rossi (derecha), apoya incondicionalmente la transferencia de competencias sobre recursos financieros a las provincias y ciudades del país. Acompaña a Rossi su correligionario de partido Roberto Calderoli en un mitin partidista en junio de 2008.

empezó a tener agarre apenas en fecha reciente como consecuencia de la transferencia de competencias a la Unión Europea, por una parte, y a las regiones y comunidades locales por la otra.

Aun así, a pesar de todos los pasos que Italia ha dado hasta ahora hacia el federalismo, hay algunos motivos de peso que hacen suponer que los siguientes pasos en esa dirección pueden resultar difíciles.

Poder para las regiones... ¿y para la mafia?

En la mayoría de los casos se puede sostener que con el federalismo se logra una mejor administración del servicio público y de los recursos públicos en tanto que la responsabilidad de las autoridades locales y regionales aumenta. Pero este no es un argumento de aplicabilidad universal.

En Italia hay regiones que escapan al control del gobierno central, que hasta ahora ha sido incapaz de someter a las bandas del crimen organizado; no sólo a la mafia siciliana sino también a otras organizaciones criminales importantes en el sur, como la Camorra en la Campania o la ‘Ndrangheta en Calabria. En estas regiones, un proceso de descentralización bien podría significar el fortalecimiento de las bandas criminales.

Además, un aspecto esencial del programa de la Liga Norte es su micro nacionalismo, basado en el afecto que le tienen sus miembros a la “Padania”, o Valle

del Po, en el norte de Italia, una comunidad sin particulares raíces históricas.


La Liga Norte ha sido acusada de xenofobia e incluso de racismo, y hasta el mismo gobierno de Berlusconi fue criticado de xenofóbico por el Consejo de Europa en junio de 2008.

Para ejercer presión a favor de sus demandas de autonomía regional, los dirigentes de la Liga Norte amenazan periódicamente con la secesión de la Padania. Han llegado al punto de proclamar que sus activistas están preparados para recurrir a un conflicto armado.

Por esas mismas fechas, seis trabajadores agrícolas negros fueron asesinados por la Camorra en Castelvoturno, cerca de Nápoles, en septiembre de 2008, hecho que indujo al Ministro del Interior de la Liga Norte, Roberto Maroni, a declarar que “el gobierno enfrenta una guerra civil”.

La historia reciente de Italia nos enseña lo frágiles que son los principios fundamentales del Estado de Derecho y la democracia.

Las fuerzas más importantes fuera del control gubernamental incluyen no sólo las corporaciones multinacionales, sino también la Iglesia Católica Romana y el crimen organizado.

La situación es tan delicada que algunos observadores políticos advierten que el establecimiento del federalismo en Italia puede poner en riesgo la unidad del Estado. 

SECCIÓN ESPECIAL

EL AGUA Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

El manejo de los recursos hídricos en cinco federaciones

“HAY SUFICIENTE AGUA PARA TODOS. EL PROBLEMA QUE enfrentamos en la actualidad es, sobre todo, un problema de gobernanza: cómo compartir el agua de forma equitativa y ase-

gurar la sostenibilidad de los ecosistemas naturales”.

Estas palabras optimistas proceden del Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo de 2006.

Sin embargo, en otra parte de las estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se indica que 1 100 millones de personas no tienen acceso a agua potable limpia. Algunas otras fuentes estadísticas de la ONU sobre la privación de agua son igualmente alarmantes.

En resumen: aunque el mundo atraviesa por una crisis hídrica, se trata de una crisis que puede ser atenuada si este recurso vital se comparte y administra de mejor manera.

Este número de la revista Federaciones se centra en cómo cinco federaciones administran sus recursos hídricos, es decir, cómo funciona la maquinaria intergubernamental en Australia, España, los Estados Unidos, Etiopía y la India para garantizar que la forma en que los gobiernos centrales y las unidades subnacionales ejercen su autoridad proteja tanto los intereses del país en su conjunto como los de sus unidades constitutivas.

Un hilo conductor de estos artículos es que en ciertas partes



FLOKRECC

Las cataratas del Nilo Azul son una cascada del río Nilo en Etiopía. Conocidas como “agua y humo”, se localizan aproximadamente a 30 kilómetros río abajo del Lago Tana, origen del Nilo Azul.

de los cinco países mencionados se sufre ya una escasez de agua periódica o se avizora que pronto tendrán que enfrentar un suministro alarmantemente insuficiente.

En Australia, donde la Constitución otorga facultades a los dos órdenes de gobierno sobre distintos aspectos relativos al agua, podemos observar que el gobierno federal y los estados llegaron recientemente a un acuerdo histórico que permite a la autoridad central administrar los recursos hídricos en un área equivalente a los territorios de Francia y Alemania y, potencialmente, rescatar el corazón agrícola nacional: la cuenca de los ríos Murray y Darling.

Debido a su incapacidad para captar y almacenar agua de lluvia, Etiopía, una federación joven, sufre sequías y hambrunas cíclicas. Sin embargo, se están creando el marco legal y la infraestructura necesaria para que exista una mejor distribución de responsabilidades entre el gobierno central y los estados en cuanto a las vías fluviales del país y puedan obtener mayores beneficios del río Nilo Azul antes de que sus aguas fluyan a Egipto.

En la India, país en el que Gandhi cuidaba el agua cuando se bañaba con las aguas del río Sabarmati hace cerca de 90 años, han surgido disputas internas por el agua o rencillas por proyectos acuíferos en 15 de los 28 estados. Una de las principales causas de estas disputas es la doctrina que establece que “lo que cae sobre nuestro techo es para nuestro uso, independientemente del daño que pueda causar a terceros río abajo”.

España, según nos dicen, enfrenta una escasez de agua cada vez mayor debido al cambio climático y al uso irresponsable de este recurso. En un ejemplo de subsidiariedad clásica al estilo español, la autoridad sobre el agua ha sido transferida del centro a las Comunidades Autónomas e incluso a las autoridades municipales.

Los Estados Unidos siguen el camino opuesto. Cuando hay un conflicto federación-estado sobre la gestión de los recursos hídricos, prevalece la legislación federal. Esto se debe a la llamada Cláusula de Supremacía de la Constitución, que confiere precedencia a la norma federal y pone fin a cualquier noción de prevalencia estatal.

La disminución de las hambrunas en Etiopía mediante una mejor gestión del agua

POR ROD MACDONELL

MIENTRAS LOS ESTRAGOS DE LA HAMBRUNA INVADEN LAS regiones del sur y el este de Etiopía, la vulnerabilidad del país ante niveles muy fluctuantes de lluvia requiere la implementación urgente de soluciones de gestión de aguas a largo plazo en esta nación ubicada en el “Cuerno de África”; la punta oriental del continente.

Las hambrunas de 1973 y 1984 costaron la vida a alrededor de 1.3 millones de habitantes de la segunda nación africana más poblada, con 77 millones de personas. Gracias a los esfuerzos del Gobierno etíope y de los donantes internacionales, se espera que la situación que atraviesa hoy en día no resulte en una pérdida de vidas a gran escala.

Sin embargo, sí representa un enorme revés para los grupos pobres de Etiopía, país en el que 6.4 millones de nuevos beneficiarios de asistencia alimentaria se suman a los 7.3 millones que normalmente dependen de programas de ayuda para paliar la hambruna.

La sequía actual, que también afecta al estado de Tigray, se debe a la falta de “lluvias de la temporada corta” de marzo, abril y mayo de 2008.

Según un estudio de 2006 del Banco Mundial, éste es un fenómeno cíclico en Etiopía: “las sequías e inundaciones son endémicas y hay episodios importantes entre cada tres y cinco años. Las sequías destruyen cuencas, tierras de labranza y pastizales, lo que contribuye a la degradación de la tierra y ocasiona la pérdida de cosechas y la muerte de animales de cría”.

Según el documento del Banco Mundial titulado “Etiopía: Administración de los recursos hídricos para maximizar el crecimiento sustentable”, la agricultura que depende del agua de lluvia emplea a 85% de la población y representa entre 40 y 45% del Producto Interno Bruto (PIB) del país y la mayor parte de sus exportaciones. Además, el 90% de la electricidad que genera Etiopía es hidroelectricidad por lo que también en este rubro hay escasez cuando las presas están bajas en épocas de sequías intensas.

Etiopía es el único país africano que no fue colonizado. Se encuentra entre las naciones más pobres a nivel mundial; según

En parte, este artículo se inspira en una ponencia de Imeru Tamrat, abogado etíope experto en el área legal de la administración del agua en su país. La ponencia se presentó en la Conferencia Internacional sobre Gestión del Agua en Países Federales que se llevó a cabo en Zaragoza, España, del 7 al 9 de julio de 2008. Rod Macdonell es editor en jefe de la revista *Federaciones*. En 1999 y 2000 capacitó a periodistas etíopes en periodismo de investigación.

la estrategia de asistencia al país para Etiopía del Banco Mundial de 2008, alrededor de 40% de su población vive en condiciones de pobreza.

Etiopía es una federación joven. Su Constitución federal fue aceptada por los electores en 1995 y aún sigue descubriendo los recovecos del federalismo. Antes estuvo gobernada por una brutal dictadura militar socialista que había derrocado al emperador Haile Selassie en 1974.

Ahora enfrenta un gran número de retos de desarrollo y la gestión del agua es uno de los temas que encabeza la lista.

Además, el fuerte crecimiento económico reciente —que incrementó la demanda de alimentos—, aunado a los altos precios internacionales de la comida y los combustibles, tiene al país en la cuerda floja. Para septiembre de 2008, el precio de los alimentos en Etiopía había aumentado a lo largo de los 12 meses anteriores en un escandaloso 81%.

Sin embargo, para Etiopía no todas las noticias son malas. En los últimos cinco años, el crecimiento económico anual alcanzó el 13% y nunca fue menor al 8%. De cualquier forma, el estudio del Banco pone énfasis en el precario suministro de agua del país e indica que “su variabilidad quita a su economía más de una tercera parte de su potencial de crecimiento”. En otras palabras, reducir su volatilidad debe convertirse en una prioridad económica.



REUTERS/ANTONYMILUGMA

Habitantes de Sudán se trasladan en bote a través del río Nilo en Jartum, la capital sudanesa. El Nilo Azul, que nace en Etiopía, se une al Nilo Blanco cerca de esta ciudad. El Banco Mundial y donantes internacionales prestarán y contribuirán con 3 000 millones de dólares estadounidenses para ayudar a los 10 países del Nilo a desarrollar proyectos hídricos en torno al río más largo del mundo.

Captación de agua

Etiopía tiene agua. Se calcula que sus recursos renovables de aguas superficiales procedentes de doce cuencas fluviales y lacustres proporcionan 122 mil millones de metros cúbicos de agua dulce. El problema es, por un lado, su alta variabilidad tanto en

El Nilo corre con fuerza: Río abajo

POR TAMRAT G. GIORGIS

EL RÍO NILO —NO SÓLO EL RÍO MÁS LARGO DEL MUNDO sino el gran depósito de agua de África— es fuente de constantes conflictos entre Etiopía, donde nace esta histórica vía fluvial, y Egipto, el principal beneficiario de esta maravilla bíblica.

El río Nilo es tan valioso para Egipto —95% de sus habitantes viven en sus orillas o cerca de ellas— que su ex presidente, Anwar Sadat, en alguna ocasión amenazó con declarar la guerra a Etiopía si interfería con el Nilo Azul, el afluente del Nilo que tiene su origen en este último país y corre a través de Sudán y Egipto hasta desembocar en el mar Mediterráneo. (El otro afluente del Nilo, el Nilo Blanco, nace en el Lago Victoria, que es compartido entre Tanzania, Kenia y Uganda).

A favor de Etiopía, afirmó el experto en temas de agua Imeru Tamrat, “hay que reconocer que la mayoría de nuestros recursos hídricos proceden de la cuenca del Nilo”. Efectivamente, alrededor de 85% del flujo natural del río Nilo en Aswan tiene su origen en Etiopía.

“El Nilo sigue estando en el centro de las disertaciones públicas, incluyendo las de los medios de comunicación y del gobierno”, declaró en entrevista Tamrat, quien alguna vez representó a Etiopía como negociador principal en el tema del Nilo.

Noventa y ocho por ciento del territorio egipcio es desierto y sólo cuatro por ciento del mismo alberga a 64 millones de personas. Un estudio que encargó la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) predice que para finales de este siglo Egipto sufrirá un déficit hídrico de entre 16 y 30%.

Lo anterior explica que Egipto haya declarado que el agua del Nilo es “una prioridad vital de seguridad nacional”.

En muchos sistemas federales, gran parte de la responsabilidad de la gestión del agua recae en la esfera subnacional mientras se da el cambio en los gobiernos centrales para resolver cómo administrar mejor los ríos y lagos transregionales dentro de los límites de la federación.

En el caso de Etiopía, la dimensión transfronteriza representa un reto de igual o, quizá, mayor magnitud.



CREATIVE COMMONS

Un joven etíope pesca en la ribera del Nilo Azul. En la mayoría de las federaciones, el principal desafío para la gestión del agua es que los distintos órdenes de gobierno se pongan de acuerdo en cómo compartir las responsabilidades. Sin embargo, en el caso del Nilo, Etiopía debe tratar — en una organización denominada Iniciativa de la Cuenca del Nilo— con ocho países más: Burundi, Egipto, Kenya, la República Democrática del Congo, Rwanda, Sudán, Tanzania y Uganda.

tiempo como en espacio y, por el otro, que el país no cuenta con los recursos financieros para construir diques y presas a los cuales recurrir en tiempos de escasez.

La solución que propone el Banco para que Etiopía alcance la seguridad en el campo del agua es multifacética: invertir en infraestructura, en elementos clave como diques e irrigación;

gobierno federal el mandato absoluto para determinar la administración y gestión del uso de las aguas cuya naturaleza sea interregional o transfronteriza, mientras que los estados tienen

FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 32]

Salvo un tratado de 1959 que asigna toda el agua a dos países —55 500 millones de metros cúbicos de agua anuales a Egipto y 18 500 a Sudán— no existe ningún acuerdo para compartir las aguas entre los diez países de la cuenca del río Nilo.

“Muchos países de la cuenca comparten nuestro punto de vista sobre cómo utilizar el agua del Nilo”, afirmó en septiembre el Primer Ministro de Etiopía, el señor Meles Zenawi, en una convención del partido gobernante, el Frente Revolucionario Democrático Popular de Etiopía.

“Sin embargo hay diferencias con Egipto que, en mi opinión, pueden ser resueltas mediante negociaciones”.

De una forma u otra, todos los países de la cuenca del Nilo han trabajado decididamente para llegar a un acuerdo. Estos esfuerzos son muy prometedores. En 1999, los diez países del Nilo iniciaron los trabajos para lo que se conoce como la Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NBI, por sus siglas en inglés).

La Iniciativa funge como una plataforma para ayudar a los países de la cuenca a transformar su relación de confrontación en una de cooperación y así construir lazos de confianza mutua a través de la ejecución de proyectos conjuntos. Esta Iniciativa estará vigente hasta que llegue el momento de firmar un acuerdo integral para compartir las aguas del Nilo.

El Banco Mundial administra un fideicomiso conformado por fondos de múltiples donantes para financiar la primera fase de proyectos de inversión en el marco de la NBI, cuyo costo cal-

culado asciende a 3 000 millones de dólares estadounidenses.

De hecho, los primeros programas de inversión ya están en marcha e incluyen proyectos de irrigación en Etiopía y Egipto, un proyecto de desarrollo de recursos hídricos integrados para la cuenca del Tana y el Beles en Etiopía, y la conexión de las redes nacionales de suministro de electricidad de Etiopía y Sudán con el fin de que el primero pueda vender a su vecino sus excedentes de energía hidroeléctrica.

Tamrat afirmó que la Iniciativa del Nilo tiene una meta clara. “El objetivo principal de la Iniciativa no es la distribución volumétrica del agua”.

“Se trata de compartir los beneficios de los recursos. Habrá un sistema de irrigación conjunto. La producción de alimentos puede ser compartida entre los dos países. La Iniciativa también incluye la gestión de cuencas y asuntos de índole ambiental”.

El Primer Ministro lo resume sucintamente: en sí misma, la Iniciativa no es un acuerdo para compartir el agua pero no se descarta esa posibilidad a futuro.

Tamarat G. Giorgis encabeza la dirección editorial de *Fortune*, el semanario de negocios de mayor circulación en Etiopía.

ESPAÑA

España enfrenta una desertificación creciente

El sistema federal y los ministerios luchan por responder a la escasez de agua

Federaciones

12

ENERO | FEBRERO 2009

REUTERS / GUSTAU MACARINO



Una presa en Sant Llorenç de Morunys, Cataluña, España casi se seca en el verano de 2008. La racionalización del agua y un mercado negro creciente son el resultado de un cambio climático acelerado y de prácticas inadecuadas de gestión del agua en un país que aún tiene que desarrollar una cultura de conservación del agua.

POR VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

LA DESERTIFICACIÓN —LA TRANSFORMACIÓN DE TIERRAS fértiles en desiertos— ha golpeado a tres de las 17 Comunidades Autónomas que conforman España y en otras hay una importante escasez de agua. Este líquido, como otros recursos naturales, tiende a no respetar fronteras políticas.

En un gran número de casos, la competencia sobre las aguas, que en términos formales es compartida, se ha trasladado del centro a las Comunidades Autónomas (equiva-

lentes a los estados o provincias) y a las autoridades municipales. Sin embargo, en la última década, la severa escasez de agua ha puesto al sistema en grave tensión.

“La lluvia en España los bellos valles baña”, según dice la canción. Pues ya no. España es uno de los países más profundamente afectados por el cambio climático. Extensas áreas de las Comunidades de Murcia, Andalucía y Valencia se están convirtiendo, lenta pero indiscutiblemente, en desiertos. Lo anterior tiene varias causas.

La primera, bastante obvia, es el cambio climático. La temperatura promedio en España ha aumentado 2.7°C desde 1880 mientras que el incremento promedio mundial registrado para ese mismo periodo es de 1.4°C. Otros cálculos incluyen una proyección publicada por las Naciones Unidas que indica que la lluvia decrecerá alrededor de 40% para 2070.

Otra razón de la creciente escasez de agua es el uso irrespon-

Violeta Ruiz Almendral, profesora de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Carlos III de Madrid, es miembro del Consejo Directivo del Foro de Federaciones.

REUTERS/ALBERT GEA



Una sequía a finales de 2007 dejó sin rastro de agua esta presa al norte de Barcelona lo que obligó a la ciudad a importar de lejos. El Ministerio de Medio Ambiente español advierte que una tercera parte del país corre el riesgo de convertirse en desierto.

sable de los recursos en España, incluyendo el uso de más de 80% de los recursos hídricos para la labranza. La agricultura basada en la irrigación tiene mayores rendimientos y es más lucrativa para los agricultores (que tienen tarifas de agua preferenciales), por lo que es una práctica generalizada.

Tensión en el sistema de agua

La tensión sobre los propios sistemas de irrigación es alta ya que la mayoría de ellos son viejos e ineficientes en términos de utilización de agua. Greenpeace, la organización ambiental, afirma que la falta de un mantenimiento adecuado y el uso de sistemas de riego antiquísimos resulta en fugas de alrededor de 18.5% del agua.

La distribución geográfica del agua complica la situación ya que los españoles tienden a vivir, y su economía a desarrollarse, en zonas con poca agua, particularmente en la costa. Los asentamientos costeros no eran agrícolas y, por lo tanto, tradicionalmente no dependían de grandes cantidades de agua. Sin embargo, conforme crecieron las ciudades de la costa gracias al auge del turismo y de otras industrias, la demanda de agua superó la oferta. El uso de agua en centros urbanos representa actualmente 14% del consumo total y las zonas turísticas han tenido un rápido crecimiento. Esto empeora el problema porque

hay mayor escasez de agua en lugares con índices de turismo más altos.

Además, el modelo turístico que se ha fomentado desde la década de 1960, y que vio la luz durante la dictadura franquista, es un modelo de sol y playa que incluyó la construcción masiva de centros vacacionales que son grandes consumidores de agua: campos de golf (mismos que forman parte de una industria que está en auge en España), albercas y lagos artificiales, entre otros. Uno de los mejores ejemplos es Murcia, que en las últimas dos décadas ha pasado de ser una región agrícola pobre a un creciente centro turístico. Todo esto ha contribuido claramente a que se seque la tierra en el sur y el este de España así como a la necesidad de racionalizar el agua en un número cada vez mayor de zonas. Finalmente, también ha conducido a disputas en torno al agua y al crecimiento de un mercado negro de este líquido vital. La construcción de pozos ilegales en España es ya alarmante. Aun cuando se requiere de una licencia expedida por el Ministerio de Minas para perforar un pozo, muchos españoles no se molestan en tramitarla. Hay cálculos que estiman que existen hasta 510 000 pozos ilegales en el país, representando 45% de la extracción total de agua.

Los acuíferos se están secando

La triste realidad es que los acuíferos, reservas subterráneas de agua, se están secando. El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM) calcula que una tercera parte del país está en peligro de convertirse en desierto debido al cambio climático y al inadecuado uso de la tierra.

En España, además de la escasez, la contaminación del agua es un problema fundamental; un problema que ha sido parcialmente ignorado durante décadas. Una de las causas es que los agricultores cada vez utilizan más pesticidas que eventualmente son arrastrados y absorbidos por los sistemas hídricos. Según funcionarios del MARM, 33% de los ríos españoles (con una longitud total de alrededor de 25 000 kilómetros) están severamente contaminados (véase www.marm.es).

Un tercer problema de envergadura en relación con el agua en este país ibérico, además de la escasez y la contaminación, es la falta de una "cultura del agua", es decir, una conciencia de su importancia y valor. Esto se debe a distintas causas. Una obvia es el precio del agua: es demasiado bajo para que los consumidores o agricultores se den cuenta de su peso y escasez. Las tarifas ni siquiera cubren todos los costos, que están subsidiados por impuestos de índole general. Las cargas tributarias ambientales establecidas por los municipios y por algunas Comunidades Autónomas no han sido de gran ayuda. Un efecto secundario significativo del problema relacionado con el precio es el bajo nivel de reciclaje. Sólo en zonas con serios problemas de agotamiento de agua, como las Islas Canarias o Ceuta (una provincia en el norte de África separada de España por el estrecho de Gibraltar) se suele reciclar el agua a través de plantas desalinizadoras. En 2005, el gasto anual promedio en agua potable por familia prácticamente alcanzó los 300 dólares estadounidenses en Francia mientras que en España apenas alcanzó los 224 dólares estadounidenses.

La crisis hídrica en España ya llegó a un punto en el que está reconfigurando la manera en la que la distribución de competencias en materia de agua funciona en la práctica entre los diferentes órdenes de gobierno.

En España, las responsabilidades sobre el agua son compartidas. Hasta ahora, la maquinaria de las relaciones intergubernamentales ha funcionado bien en lo referente a los asuntos del agua. Sin embargo, está por verse si resistirá el reto de una mayor transferencia. Actualmente sólo seis Comunidades Autónomas han negociado una ampliación de sus facultades sobre el agua pero hay otras que han expresado su interés de asumir este desafío.

¿Quién controla el agua en España?

USOS DEL AGUA	ORDEN DE GOBIERNO RESPONSABLE		
	CENTRAL	REGIONES	MUNICIPIOS
AGRICULTURA	LEGISLAR	ADMINISTRAR (COMPARTIDO)	ADMINISTRAR (COMPARTIDO)
TRANSPORTE	LEGISLAR	ADMINISTRAR (COMPARTIDO)	ADMINISTRAR (COMPARTIDO)
SERVICIOS SANITARIOS	ESTABLECER LINEAMIENTOS BÁSICOS	ESTABLECER LINEAMIENTOS PORMENORIZADOS	CONSTRUIR Y OPERAR SISTEMAS DE SERVICIOS SANITARIOS
CONSERVACIÓN	ESTABLECER LINEAMIENTOS BÁSICOS	ESTABLECER LINEAMIENTOS PORMENORIZADOS	ADMINISTRAR (COMPARTIDO)
AGUA SUBTERRÁNEA	ESTABLECER LINEAMIENTOS BÁSICOS	ESTABLECER LINEAMIENTOS PORMENORIZADOS	ESTABLECER Y ADMINISTRAR

La Constitución aborda el tema del agua

La Constitución española incluye dos disposiciones relativas al agua. El primer artículo, que también hace referencia en términos generales a otros recursos naturales, pone énfasis en la relevancia y posible escasez del agua. El Artículo 45.2 especifica que “los poderes públicos [en los tres órdenes de gobierno: centro, regiones y municipios] velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”. Ya que tanto el gobierno central como las regiones tienen facultades sobre el medio ambiente, este artículo puede fungir como una cláusula indirecta que amplía la autoridad sobre el agua, particularmente para el gobierno central. Por su parte, el Artículo 149.1.23 de la Constitución establece que Madrid tiene la competencia exclusiva para establecer el marco básico de la protección ambiental.

La segunda disposición constitucional relevante se dedica exclusivamente al agua. El Artículo 149.1.22 establece que el gobierno central tiene la competencia exclusiva sobre “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma [...]”.

Actualmente, todo el uso del agua está regulado por dos leyes del gobierno central aprobadas en 2001 (véase arriba el cuadro *¿Quién controla el agua en España?*): una establece el marco básico del uso de agua; la otra, aborda la distribución del agua durante un número de años determinado. Esta segunda norma, denominada Plan Hidrológico Nacional, ofrece la posibilidad de desviar agua de una zona a otra. Como es posible que esto concierna a más de dos distintas Comunidades Autónomas, con frecuencia este tipo de transferencias da lugar a amargas disputas.

La mayor controversia desde la puesta en práctica del Plan Hidrológico Nacional giró en torno a la propuesta de transferir agua de la cuenca del río Ebro a desarrollos agrícolas y de vivienda en la costa mediterránea. Primero hubo manifestaciones públicas en contra; después, la Comunidad Autónoma de Aragón preparó un recurso de apelación para que se debatiera su constitucionalidad en el Tribunal Constitucional y reportó ante la Comisión Europea la violación de directrices de la Comunidad. Finalmente, Aragón llevó a cabo repetidas apelaciones administrativas hasta que los planes de la transferencia fueron abandonados en junio de 2004.

El plan de transferencia hídrica más reciente, de Aragón a

Cataluña, que también causó grandes revuelos políticos, no se materializó a fin de cuentas ya que la severa sequía que afectaba a la región catalana terminó en mayo de 2008.


Las instituciones comparten las responsabilidades

Históricamente, las políticas públicas en materia de agua en España se han basado en aumentar los recursos hídricos a través de la construcción de diques, presas y demás depósitos de agua. España tiene el cuarto lugar a nivel mundial en número de presas importantes; contando con alrededor de 1 200. En la actualidad todos los ríos principales han sido regulados físicamente de una u otra manera. La intervención pública en la distribución y gestión de los asuntos relativos al agua siempre ha sido muy fuerte.

Ya que básicamente el agua se comparte, se trata de un campo en el que las relaciones intergubernamentales desempeñan un papel fundamental. El órgano consultivo superior en la materia es el Consejo Nacional del Agua, creado en 1985. Este organismo semiautónomo tiene a su cargo la planeación hídrica y la función de dar consultoría para la redacción del Plan Hidrológico Nacional.

Del mismo modo, existen confederaciones hidrográficas bajo la jurisdicción del gobierno central que tienen bajo su responsabilidad la cuenca de cada uno de los ríos (incluyendo las aguas subterráneas) que atraviesa más de una Comunidad Autónoma. Las principales demarcaciones están vinculadas con los ríos más importantes del país —el Ebro, el Segura, el Duero y el Guadalquivir— que fluyen a través de más de una Comunidad.

Las cuencas hídricas que se limitan a una sola Comunidad son administradas por las Comunidades Autónomas, que han asumido esta facultad en sus Estatutos de Autonomía (sus normas básicas en las que se establece el grado de autoridad al que puede aspirar cada región). Hasta ahora, únicamente seis de las 17 Comunidades han asumido una autoridad de este tipo: Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco.

El sistema de distribución de facultades sobre el agua atraviesa por un periodo de cambios sustanciales. Existen dos fuerzas opuestas al respecto. La primera, promovida por el proceso de reformar los Estatutos de Autonomía, es la tendencia hacia una mayor descentralización de competencias. La segunda —por mucho, el mayor reto que enfrenta España hoy en día— es la necesidad de un gobierno central que coordine un recurso cada vez más escaso y mejore el uso sustentable del agua. 

Una Australia sedienta

Ante una sequía que cruza las líneas estatales

La decreciente cantidad y los niveles en picada de almacenamiento de agua asuelan a Melbourne, la segunda ciudad en tamaño de Australia. Se espera que una planta desalinizadora (en planeación) y un ducto que llevará agua desde 70 km al norte palién la ya crónica escasez de agua de la ciudad.



IMAGE SOURCE/WILFRIED KEICHOUST

POR ASA WAHLQUIST

CUANDO LOS EXTRANJEROS PIENSAN EN AUSTRALIA Y EL agua, seguramente se imaginan las playas y el Gran Arrecife Barrera de la costa este o los pantanos infestados de cocodrilos del Territorio del Norte. Sin embargo, para la mayoría de los australianos, el agua es cada vez más escasa.

El pueblo australiano y sus gobiernos se enfrentan hoy en día a la crisis de agua más severa de su historia. Una sequía prolongada, exacerbada por el cambio climático, no sólo ha provocado la restricción del agua en todos los pueblos y ciudades en el sur del continente —donde vive la mayor parte de la población— sino que también ha reducido drásticamente el abasto de agua de riego.

Los australianos tienen dificultades para adaptarse a esta nueva y dramática realidad. Muchos han recitado desde hace largo tiempo el popular poema *Mi país* de Dorothea Mackellar que describe al “país quemado por el sol” como la tierra “de

sequía y lluvias torrenciales”. El poema, publicado en 1908, describe una Australia que está desapareciendo rápidamente. En la última década, la sequía ha sido prolongada y muy pocas lluvias han provocado alguna inundación.

Australia es el continente habitado más seco. Tiene las precipitaciones más variables y el nivel de escurrimiento hacia sus ríos es el más bajo del mundo.

Las primeras exploraciones de Australia siempre conllevaron la búsqueda de agua dulce pero los ríos que encontraron los exploradores eran muy distintos a los de Europa. Los ríos se extendían por todo un llano en los años con lluvia y, en los periodos secos, se convertían en cadenas de estanques.

Los ríos se desbordan; luego, se secan

Para saber qué tan drásticamente cambia un río se puede comparar su flujo mayor con el menor en el transcurso de un año. En el caso del Amazonas, el máximo es 1.3 veces mayor a su mínimo; en el Chang, la proporción es de dos a uno. El río más importante de Australia, el Murray, tiene una proporción altamente variable de 15.5 a uno; mientras que su afluente, el río Darling, tiene una proporción extraordinaria de 4 705 a uno.

Asa Wahlquist es la editorialista de temas rurales de *The Australian*. Es autora de *Thirsty Country: Options for Australia* [País con sed: opciones para Australia].

A pesar de su importancia para Australia, el río Murray es un río modesto en términos comparativos. La cantidad de agua que corre por la desembocadura del Amazonas en un día equivale a la que fluye por la del Murray en un año. En últimas fechas, los vitales pantanos del río Murray se han ido secando. Los viejos eucaliptos rojos se están muriendo, las poblaciones de aves acuáticas migratorias y peces locales están desapareciendo rápidamente y los lagos al final del sistema están muriendo.

La cuenca de los ríos Murray y Darling, que cubre un área equivalente al territorio que ocupan Francia y Alemania, es la región más importante de la producción de alimentos de Australia. La cuenca está compuesta de tierras adyacentes al río Murray, al río Darling y a todos sus afluentes y la conforman gran parte del territorio de Nueva Gales del Sur y secciones importantes de Victoria, Australia del Sur y Queensland —cuatro de los seis estados australianos—, así como el Territorio de la Capital Australiana.

El país, que exporta alrededor del 70% de su producción agrícola, espera que este año el sector genere 30 000 millones de dólares australianos (20 400 millones de dólares estadounidenses), que equivalen a alrededor de 20% de sus ingresos de exportación. Gran parte de estas actividades agrícolas se ubica en esta vasta cuenca.

Sin embargo, el agua de la cuenca se está agotando a gran velocidad y la industria agrícola se tambalea. Desde 2002, alrededor de 23 000 de los 112 000 agricultores australianos —más de una quinta parte— han recibido asistencia debido a la sequía. Desde entonces, el gasto en este rubro ha ascendido a 1 600 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente.

Aunque hace una década los estados coincidieron en que se estaba sacando demasiada agua del río, no pudieron acordar un plan para limitar el uso de este líquido.

En gran medida debido a la importancia del transporte fluvial en el comercio, el control del agua es un tema muy controvertido desde hace tiempo; incluso desde que se redactó la Constitución australiana hacia finales del siglo XIX. El Artículo 98 de la Constitución amplió la jurisdicción del Parlamento sobre el comercio al área de la navegación y la transportación. Sin embargo, esta atribución fue limitada por el Artículo 100 que dicta que el gobierno federal “no deberá, a través de ley o regulación comercial alguna, restringir el derecho de un estado o de sus residentes

al uso razonable de las aguas de ríos para la conservación o irrigación”.

Recientemente, la cuenca de los ríos Murray y Darling ha sido el tema de una de las mayores controversias de los últimos 20 años en el federalismo australiano ya que cuatro gobiernos estatales tienen jurisdicción sobre ella. Además de esta disputa interestatal, está una torpe división de competencias en la que, aun cuando los estados tienen el control sobre el agua, la mayor parte de la ayuda en caso de sequía es financiada por el gobierno federal.

El gobierno anterior estuvo cerca de alcanzar un acuerdo con los estados en el tema del agua cuando, en 2006, el entonces primer ministro, John Howard, anunció un Plan Nacional para la Seguridad del Agua con un costo de 6 700 millones de dólares estadounidenses. Los recursos serían utilizados para mejorar los ineficientes sistemas de irrigación y para readquirir las licencias de agua. Habría una nueva autoridad, con mayores facultades, para administrar la cuenca de los ríos Murray y Darling. La Ley Federal de Aguas de 2007 del gobierno de Howard hizo uso de las atribuciones del gobierno federal (como las relaciones exteriores, el comercio, las corporaciones y los territorios) para promulgar una legislación que regulara los recursos hídricos de Australia.

Se aprobó la ley, pero el plan estaba supeditado a una condición: que los estados de la cuenca de los ríos Murray y Darling transfirieran todas sus facultades sobre el agua de la cuenca al gobierno federal. Victoria, el estado más urbanizado del país, se mantuvo firme y no se logró el acuerdo antes de que, en noviembre de 2007, el gobierno conservador de Howard perdiera las elecciones que le permitirían mantenerse en el poder.

El nuevo gobierno federal del primer ministro Kevin Rudd tomó en sus manos la controversia y negoció un nuevo acuerdo con los estados —incluso con Victoria— en julio 2008, pero a un costo de miles de millones de dólares estadounidenses. Para lograr este pacto, Rudd contó con la ventaja de ser el líder del Partido Laborista de Australia, partido que también controlaba las legislaturas de los seis estados.

Los gobiernos estatales se muestran reacios

Si bien es cierto que en las conversaciones Rudd habló de un federalismo nuevo y más cooperativo, el estado de Victoria se resistió a pactar y sólo estuvo de acuerdo cuando el Primer

El corazón agrícola de Australia ahora bajo control federal

EL GOBIERNO FEDERAL ASUMIÓ EL CONTROL DE LA CUENCA DE LOS RÍOS Murray y Darling, canasta alimenticia nacional, en vista de que esta enorme área agrícola luchaba contra una sequía atroz.

El 15 de diciembre de 2008 un nuevo órgano, la Autoridad de la Cuenca de los ríos Murray y Darling, sustituyó a la Comisión Murray Darling. La Autoridad tiene mayores facultades que su predecesora y establecerá límites a la cantidad de agua que puede sacarse del sistema.

El relevo obedece a un trato entre los cuatro estados y el Territorio de la Capital Australiana para compartir con el gobierno federal ciertas facultades sobre el agua.

Tras exitosas negociaciones con los estados y el acuerdo, aunque a regañadientes, de la oposición, el Parlamento aprobó una ley que otorga el control al gobierno federal. Los estados y

el gobierno federal coincidieron en principio en diferentes partes del plan, primero en abril y más adelante en julio de 2008.

La sequía, que en los dos últimos años presentó el menor nivel fluvial en la historia, obligó a buscar un equilibrio entre los requerimientos medioambientales y los económicos de la cuenca, donde se produce la mayor parte de alimentos de riego en Australia. Esta urgente tarea, aunada a las necesidades de las ciudades cercanas de distintos estados, convenció a los australianos de dar al gobierno federal la responsabilidad sobre la cuenca.

La oposición estaba a favor del proyecto de ley pero afirmaba que no era suficiente. Senadores de la oposición conservadora, procedentes del Partido Liberal y del Partido Nacional, habían intentado con anterioridad, sin éxito, impedir la construcción de un ducto que permitiría al estado de Victoria tomar de la cuenca 75 000 millones de litros de agua al año.

El gobierno laborista del primer ministro Kevin Rudd trabaja en un plan de rescate de la cuenca de 8 700 millones de dólares estadounidenses para preservar sus disminuidos recursos hídricos. Se creó una nueva autoridad para administrar la cuenca. Pronto empezarán los trabajos que impondrán restricciones a la extracción de sus aguas.



REUTERS/MIKTSIKAS

Cerca de la ciudad de Wyalong Occidental, un agricultor de granos está de pie sobre su fallida cosecha de trigo. La granja agrícola fue el epicentro de una sequía en 2007. Este distrito generalmente cultiva gran parte del trigo que coloca a Australia en el segundo lugar en exportación del grano a nivel mundial. Sin embargo, en 2007 prácticamente no produjo nada. La única noticia verdaderamente buena en el sector agrícola australiano es que los agricultores no se han dado por vencidos y no han vendido sus tierras tras el abrupto descenso de los rendimientos de las cosechas.

Ministro le prometió 667 millones de dólares estadounidenses para ayudar al estado a modernizar su viejo e ineficiente sistema de irrigación.

El convenio intergubernamental, firmado en julio de 2008, estipula el establecimiento de una nueva autoridad para la cuenca que tendrá la facultad de administrar sus aguas. El acuerdo dicta que “a través de estructuras y alianzas originales, los gobiernos se comprometen con una innovadora cultura y práctica de gestión y planeación a lo largo de toda la cuenca”.

El 4 de diciembre de 2008 el acuerdo se convirtió en ley cuando el Senado australiano aprobó un nuevo proyecto que daba al gobierno federal jurisdicción sobre las aguas en la cuenca de los ríos Murray y Darling, que atravesaba por una sequía atroz. (Véase *El corazón agrícola de Australia ahora bajo control federal*).

Ya cerrado el trato intergubernamental, Australia deberá trabajar contra reloj para solucionar sus problemas de escasez de agua sin olvidar la dura realidad por la que atravesó en el pasado reciente. El país es notablemente más seco que hace diez años.

Resistir durante las sequías

Tras diez años secos, la condición en que se encuentra el río Murray es crítica, advierte Wendy Craik, directora de la Comisión Murray Darling.

El río Murray refleja la difícil situación de los recursos hídricos australianos en todo el país.

El resultado es el tremendo golpe que ha sufrido el sector agrícola nacional. En los periodos 2001-2002 y 2007-2008, la producción de leche cayó 19% mientras que la cosecha de granos se redujo a la mitad en los años más complicados: 2002, 2006 y 2007. En el periodo 2007-2008, la cosecha de algodón fue la más baja desde 1982 y la de arroz, la más baja en sesenta años.

En este contexto de menor producción agrícola, los préstamos rurales se duplicaron entre 2002 y 2007 y el ingreso agrícola cayó de 8 100 millones de dólares estadounidenses (2001-2002) a 3 300 millones de dólares estadounidenses (2007-2008).

Uno de los pocos consuelos para el sector agrícola es que a pesar de los tiempos difíciles, sólo un porcentaje pequeño de los agricultores australianos han abandonado la tierra. Históricamente, los agricultores se aferran a sus tierras durante los periodos de sequía y venden después de las lluvias.

No es la primera vez que hay sequías severas pero Craik afirma

que “la precipitación promedio ya no se traduce en una entrada promedio [de escurrimiento de agua a ríos y riachuelos]”.

El papel de la Comisión —ahora reemplazada por la Autoridad de la Cuenca de los ríos Murray y Darling— es, por un lado, administrar el río Murray y el sistema de los lagos Menindee del bajo río Darling y, por el otro, asesorar a la oficina del ministro en temas relacionados con el uso del agua, la tierra y otros recursos ambientales de la cuenca de estos dos ríos.

Los escurrimientos de agua —que, según el diccionario de Oxford, se pueden definir “como la cantidad de lluvia o nieve derretida que es arrastrada fuera de un área por ríos y riachuelos”— son un factor fundamental de los sistemas ecológicos.


En el caso de la cuenca del río Murray, menos de 10% de los escurrimientos de agua llega a la cuenca. En cambio, en Europa y Norteamérica (dos continentes donde niveles mucho más altos de este tipo de escurrimientos llegan a los cuerpos de agua antes de ser absorbidos por la tierra o de evaporarse) el promedio es de 39 y 52%, respectivamente. Esto nos indica qué tan seca y necesitada de agua está la tierra australiana que absorbe la mayor parte de escurrimientos de agua antes de que puedan alimentar ríos y riachuelos.

Todo lo anterior aumenta significativamente la vulnerabilidad de la cuenca de los ríos Murray y Darling a temperaturas más altas, que aumentan la evaporación. El incremento de un grado de temperatura en la cuenca ocasiona una reducción de 15% en la corriente del río, es decir, alrededor de 1 850 ggalitros menos de agua.

Los últimos tres años fueron los más calurosos registrados en la cuenca y el de 2007, con una temperatura de 1.1°C por encima del promedio, el más caliente hasta ahora.

En los últimos 10 años, la afluencia hacia el río Murray y hacia sus ríos tributarios del sur se ha reducido significativamente. Los niveles están por debajo de los pronosticados para 2030. Este es el crudo impacto del cambio climático.

“Pensábamos que tendríamos que enfrentar esto dentro de 50 años, pero nunca nos imaginamos tener que hacerlo ahora”, dijo Craik.

Ahora, la pregunta clave es si, con este cambio, estamos a tiempo de salvar el río Murray, que está corriendo casi sin agua. Apenas hay suficiente para dotar a los pueblos y ciudades pero no queda nada para el medio ambiente —parques y tierras sin desarrollar— ni para la irrigación. 

ESTADOS UNIDOS

En las leyes federales estadounidenses en materia de agua, la flora y la fauna tienen precedencia sobre los intereses económicos

Los conflictos entre dependencias federales y estados individuales son una constante en la gestión del agua

Federaciones

18

ENERO | FEBRERO 2009



REUTERS/PHO NEW

Un oso polar y sus crías en el mar de Beaufort. Sarah Palin, gobernadora de Alaska y ex candidata a la vicepresidencia estadounidense, se ha opuesto a que el oso polar sea catalogado como especie amenazada de acuerdo con la Ley de Especies en Peligro de Extinción. Los tribunales de los Estados Unidos han dictaminado que las especies cuya sobrevivencia se vea amenazada tengan precedencia sobre actividades de índole económica.

POR GEORGE WILLIAM SHERK

HACE ALGUNOS MESES, EL GOBERNADOR DE CALIFORNIA, Arnold Schwarzenegger, emitió una orden ejecutiva para declarar al estado en situación de sequía.

Esta orden, con fecha del 24 de junio de 2008, también dispuso que se proveyera ayuda financiera para la conservación del agua, se facilitaran las transferencias de agua, se acelerara la investigación

GEORGE WILLIAM SHERK, abogado y experto en medio ambiente, es profesor e investigador asociado de la Escuela de Minas de Colorado. También es catedrático adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad de Denver y miembro del Instituto de Derecho Internacional en Materia de Aguas de la Universidad de Dundee en Escocia.

climática en relación con la sequía y se aumentara la asistencia técnica a las subdivisiones políticas de California. El gobernador Schwarzenegger comprometió a cuatro dependencias del estado para atender y, en la medida de lo posible, disminuir, los efectos de la actual sequía.

Estas dependencias californianas —el Departamento de Recursos Hídricos, el Departamento de Salud Pública, el Departamento de Alimentación y Agricultura, y la Oficina de Servicios de Emergencia— tienen mucho trabajo por delante.

En Georgia, la reacción ante la sequía fue distinta: el gobernador Sonny Perdue recurrió a una autoridad de mayor rango. El 13 de noviembre de 2007 el gobernador Perdue reunió a un grupo de electores frente al capitolio estatal y rezó por que hubiera lluvia. La oración del gobernador fue categórica: “Nos hemos congregado aquí por un solo motivo y sólo por él: para respetuosa y reverentemente, orar por una tormenta”.

En Alabama, según ABC News, el gobernador Bob Riley pidió a sus gobernados que oraran por lluvia durante una semana completa.

Este tipo de acciones por parte de gobernadores estadounidenses se deben a que sus estados han sido azotados por sequías de varios años. Estas sequías son cada vez más comunes. Por ejemplo, la sequía en la cuenca del río Colorado se ha prolongado por más de ocho años. Tanto el lago Mead como el lago Powell —en el río Colorado— han tenido niveles de agua históricamente bajos. De hecho, investigaciones del Instituto Scripps de Oceanografía indican que ambos lagos podrían llegar a su nivel mínimo operacional en los próximos 15 años.

Las investigaciones también sugieren que el cambio climático podría ocasionar que los niveles de los Grandes Lagos bajaran de manera significativa. Disminuciones de esta naturaleza también han afectado al acuífero de Ogallala, un depósito natural de agua subterránea que se extiende a lo largo de ocho estados; desde Texas hasta Dakota del Sur. Sin embargo, se piensa que el descenso del nivel de este acuífero, que en algunas áreas ha llegado a ser de hasta 1.5 metros al año aproximadamente, guarda mayor relación con la sobreexplotación (a que se saca más agua de la que fluye hacia él) que con el cambio climático. De cualquier modo, se ha argumentado que uno de los motivos por los que el bombeo de agua del acuífero de Ogallala ha sido excesivo es precisamente el cambio climático. Un estudio pronostica que en 25 años se habrá agotado este acuífero.

La ley del Estado se impuso

Aun cuando el agua se encuentre físicamente disponible, desde el punto de vista legal podría no ser así. El gobierno federal siempre ha defendido una política de “primacía del Estado” para la asignación y manejo de los recursos hídricos, del mismo modo ha aprobado de manera sistemática una legislación superior a la autoridad estatal. La norma resultante es que los estados pueden utilizar únicamente la cantidad de agua que no se requiere para propósitos federales, lo que desemboca en una pregunta crítica y sin respuesta: ¿qué cantidad de agua se requiere para los propósitos federales? La ley federal suele ser vaga en este aspecto.

Por consiguiente, existe fundamento para una nueva pregunta: ¿cuánta agua se necesita para proteger especies de fauna y flora amenazadas o en peligro de extinción? Las necesidades hídricas de las especies protegidas por la Ley de Especies en Peligro de Extinción (ESA, por sus siglas en inglés) tienen precedencia sobre el uso de aguas que autoricen las leyes estatales, como quedó de manifiesto en el caso del Distrito de Irrigación de Riverside contra Stipo, un caso de Colorado sobre la propuesta para construir una presa. En este caso, el Cuerpo de Ingenieros de la Armada de los Estados Unidos se negó a emitir, con base en el Artículo 404 de la Ley de Aguas Limpias federal (CWA, por sus siglas en inglés), un permiso para que los constructores del embalse rellenaran parte de los ríos y pantanos existentes.

El Cuerpo de Ingenieros no dio el permiso porque la operación de la presa propuesta tendría un impacto negativo en el hábitat crítico de la grulla blanca (*Grus americana*) y, por lo tanto, violaría los requisitos de la Ley de Especies en Peligro de Extinción. Los tribunales que analizaron el caso confirmaron el dictamen y concluyeron que el Cuerpo acataba los requerimientos tanto de la Ley de Aguas Limpias como de la Ley de Especies en Peligro de Extinción.

En un caso de bombeo de agua subterránea —Sierra Club contra Lujan—, la conclusión de un juez federal en Texas fue similar. En esta ocasión el tema fue la relación entre bombear agua subterránea del acuífero Edwards al este de Texas (acción autorizada por la ley del estado) y la necesidad de destinar agua de los manantiales de Comal y San Marcos para las especies

Distribución de las aguas

CUANDO LAS LÍNEAS DIVISORIAS DE LOS ESTADOS NO coinciden con las de las cuencas fluviales, pueden surgir disputas entre los usuarios del agua en los distintos estados y entre los estados mismos. ¿Cuánta agua de un río en particular tiene derecho cada estado a distribuir entre los usuarios que se encuentran en su demarcación?

Algunas de estas disputas han sido atendidas por medio de litigios interestatales: un estado puede demandar a otro para evitar que los actos que partes privadas realicen en otro estado afecten a los ciudadanos del primero. Aun cuando estos casos pueden interponerse directamente ante la Corte Suprema de los Estados Unidos, también los pueden resolver tribunales federales menores.

Otra manera de resolver disputas en materia de agua es que dos o más estados celebren “pactos interestatales”. Generalmente, este tipo de pactos conlleva tres etapas. Primera, el Congreso autoriza que se negocie el pacto y, normalmente, prevé un representante federal en las conversaciones. Segunda, los estados negocian el pacto. Tercera, el Congreso consiente el pacto. A través de este sistema se puede evitar que sea la Corte Suprema quien resuelva. Hasta ahora se han firmado 25 pactos de distribución de aguas interestatales.

protegidas por la Ley de Especies en Peligro de Extinción. El dictamen del juez federal fue sucinto: “Se debe dar prioridad a especies cuya sobrevivencia entre en conflicto con actividades de índole económica, como en el caso de la extracción de agua del [acuífero] Edwards”.

Las autoridades federales obtienen el control

¿Cuánta agua se necesita para generar hidroelectricidad? La normatividad federal obliga a los desarrolladores de la mayoría de las instalaciones hidroeléctricas a obtener un permiso de la Comisión Federal de Regulación Energética. Para tal efecto, el solicitante debe cumplir “con los requerimientos de las leyes relativas a los cauces y riberas así como a la apropiación, desviación y uso de agua con fines energéticos del estado o de los estados dentro de los cuales el proyecto propuesto se fuera a ubicar”.

Una vez aprobada la Ley Federal de Energía Hídrica de 1920, la Comisión Federal de Energía (ahora Comisión Federal de Regulación Energética) se remitió a las leyes estatales en materia de agua durante varios años. Esto cambió en 1946 cuando la Corte Suprema concluyó, en el caso de la Cooperativa Hidroeléctrica First Iowa contra la Comisión Federal de Energía, que las disposiciones detalladas de la Ley Federal de Energía “no dejaban resquicio alguno ni abrían la necesidad de controles estatales opuestos”. Este dictamen fue ratificado en 1990 con la decisión de la Corte Suprema en el caso de California contra la Comisión Federal de Regulación Energética.

¿Cuánta agua se necesita para proteger la calidad de agua? La Ley de Aguas Limpias dio a los estados la facultad de determinar el uso de los ríos dentro de su territorio. En 1994, el alcance de esta atribución fue atendido por la Corte Suprema en el caso de la Empresa de Servicios Públicos del Primer Distrito contra el Departamento de Ecología de Washington. Esta determinación de uso, concluyó la Corte, puede hacerse en términos



REUTERS/STAFF

El efecto de “borde de bañera” (véase la flecha en la parte superior de la fotografía) en este lago de Nevada muestra una drástica caída del nivel hídrico de este cuerpo de agua que abastece al sur de California y a Las Vegas. Los niveles de agua, cada vez menores, han alentado a los gobernadores de Georgia y Alabama a rezar públicamente por lluvia.

de los estándares de calidad del agua que deben mantenerse en los ríos o en términos de usos permitidos. Los estándares de calidad del agua, observó la Corte, “consisten en los usos determinados de las aguas navegables en cuestión y en los criterios de calidad del agua para dichas aguas con base en dichos usos”.

La Corte también apuntó que la Ley de Aguas Limpias autorizaba a los estados a establecer “limitaciones de vertidos y otras limitaciones” según se requiriera para garantizar el cumplimiento de los requisitos legales. Estas limitaciones están expuestas en los permisos del Sistema Nacional de Eliminación de Descargas Contaminantes (NPDES, por sus siglas en inglés) que, siendo necesarios para poder descargar contaminantes, incluyen disposiciones específicas en torno al tipo y la concentración de los materiales que se pueden verter.

Las disposiciones contempladas en los permisos del NPDES se determinan parcialmente por el volumen de contaminantes que cada cauce puede asimilar. Esta capacidad podría cambiar en un curso de agua determinado, por ejemplo, mediante la reducción de flujos de corriente derivados de desviaciones autorizadas por la normatividad estatal. En estos casos, los requisitos de algunos permisos específicos del NPDES podrán ser más estrictos con objeto de reducir el tipo o la concentración de materiales que se pueden desechar. En caso contrario, se podrán limitar los usos autorizados por la norma estatal.

Limitaciones a la autoridad estatal

Existen muchos ejemplos más en que estipulaciones federales imponen la “primacía del Estado” en la asignación y distribución de recursos hídricos. Durante décadas, muchas leyes de control de inundaciones y de ríos y puertos han limitado la autoridad de los estados. Además, otras normas de protección de especies (como la Ley de Protección de Mamíferos Marinos), de administración de recursos (por ejemplo, la Ley de Ríos Salvajes y Pintorescos) o de protección de recursos (como la Ley de Agua Potable Segura) pueden imponer restricciones adicionales.

El Artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos (la “Cláusula de Supremacía”) es muy clara acerca de la forma en que deben resolverse los conflictos entre la norma federal y la estatal: “Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan en virtud de ella, y todos los tratados celebrados o que se


celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la Ley Suprema del país y los jueces de cada estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier disposición contraria que se encuentre en la Constitución o en las leyes de cualquier estado”.

Resolución de controversias

En consecuencia, cuando hubiere un conflicto entre la federación y los estados en el manejo y distribución de los recursos hídricos, prevalecerán las estipulaciones de la ley federal. En 1941, el magistrado de la Corte Suprema de Justicia William O. Douglas observó, en el caso de Oklahoma ex rel Phillips contra Guy F. Atkinson Co. que “cuando las facultades constitucionales del gobierno federal y las de los estados se contrapongan, las últimas deben ceder”.

En lo que se refiere a conflictos entre las estipulaciones federales y los programas propios de los estados para el desarrollo y conservación del agua, el magistrado William O. Douglas concluyó que el programa estatal “deberá inclinarse ante el ‘poder superior’ del Congreso”, lo que, en esencia, significa que los estados no tienen soberanía sobre la asignación y administración de las aguas dentro de su demarcación”.

La solución del punto muerto en que se encuentran las políticas de agua se ve frustrada no sólo porque hay conflictos entre la federación y los estados sino también porque existen conflictos dentro del mismo gobierno federal. Cada una de las normas federales arriba mencionadas es implementada por una o más dependencias federales. Cada una de estas dependencias tiene sus propias políticas de agua y sus propios actores que defienden estas políticas. Desde que se suprimió el Consejo de Recursos Hídricos durante la administración del presidente Reagan, no ha habido un mecanismo eficaz para resolver controversias entre las dependencias federales en materia de políticas de agua.

De no haberse suprimido el Consejo de Recursos Hídricos en 1981, posiblemente existiría en los Estados Unidos una autoridad que diera solución a las controversias en materia de agua al interior del gobierno federal. No hay ninguna dependencia que ocupe su lugar. Mientras no se llene este vacío de liderazgo por alguien con la fuerza de Alejandro Magno —o con la astucia de Maquiavelo— no se podrá cortar el nudo gordiano y separar las capas de jurisdicción federal que se traslapan en el campo de las políticas de agua. 

El federalismo de la India está plagado de altercados por las vías fluviales



REUTERS/STRINGER INDIA

Un grupo de personas intenta transportar un automóvil a la orilla de un río crecido en el noreste de la India. Hay regiones del país que enfrentan una escasez de agua severa, pero no es el caso del noreste. Aun cuando la Política Nacional del Agua de la India pone énfasis en la necesidad de hacer una planeación general integral de la cuenca en su conjunto para el control de inundaciones y la administración del agua, ha sido difícil alcanzar los acuerdos necesarios.

POR ASH NARAIN ROY

PREDICANDO CON EL EJEMPLO, GANDHI DECÍA QUE “EN LA tierra hay suficiente para cubrir las necesidades del hombre pero no para cubrir su codicia”.

Todos los días, cuando se bañaba con las aguas del río Sabarmati que en 1920 corrían libremente, Gandhi deliberadamente utilizaba la menor cantidad de agua posible.

A la pregunta de por qué utilizaba el agua del río de manera tan parca si la había en abundancia, contestó: “nada de lo que corre por el río es mío”. Los estados y naciones que pelean por el agua no han asumido esta muestra de la sabiduría de Gandhi.

El agua es un recurso primordial del país, una necesidad humana básica y un valioso bien nacional que debe ser conservado y utilizado con moderación. La rueda del progreso puede depender de carretas jaladas por bueyes o de energía nuclear, pero la vida siempre dependerá del agua. Por eso es el agua —y no el petróleo— el principal combustible del desarrollo humano.

La India es un microcosmos de la crisis mundial del agua. También es un modelo para otros países federales de qué hacer y qué no hacer para manejar el agua y las disputas que genera. De los 28 estados de la India, por lo menos 15 han tenido disputas por este tema o atraviesan actualmente por momentos de tensión a causa de ocho proyectos de agua fluvial.

Una de las razones principales de algunas de las disputas por

el agua fluvial de la India es que los estados parecen haber seguido la “doctrina Harmon” que dicta que “lo que cae sobre nuestro techo es para nuestro propio uso, independientemente del posible daño que pueda causarle a otros río abajo”.

En 1896, Judson Harmon, quien fuera procurador general de los Estados Unidos, acuñó esta frase en el marco de una controversia entre México y los Estados Unidos sobre el uso de las aguas del Río Bravo. Pero no es la única pauta que se puede encontrar en este tema; también se puede observar que entre más reciente sea la disputa, más difícil será de resolver.

Queda claro que el federalismo de la India no se apega al modelo típico federal pero no deja de ser cierto que muchos afirman que no existe en realidad un federalismo modélico. La Constitución de la India establece el campo de acción legislativo del gobierno central y de los gobiernos estatales y es ahí donde radica tanto la fortaleza como la debilidad de su sistema federal. El agua, por ejemplo, es un tema de jurisdicción estatal. El Séptimo Anexo de la Constitución ordena todos los temas en tres listas: la lista de la Unión, la lista de los estados y la lista concurrente.

En perjuicio de los intereses de los estados

Sin embargo, por dictado de otras cláusulas constitucionales, el agua es una responsabilidad compartida. Aunque la Entrada 17 de la lista de los estados enumera, entre otros: “el agua, es decir, los suministros de agua, la irrigación y los canales, el desagüe y los muros de contención, el almacenamiento de agua y la energía hídrica”, hay una salvedad:

La Entrada 17 está sujeta a las disposiciones de la Entrada 56 de

Ash Narain Roy es director adjunto del Instituto de Ciencias Sociales en Nueva Delhi, India.

la lista de la Unión (lista que corresponde al gobierno central) que dice: “la regulación y el desarrollo de ríos y valles fluviales importantes bajo control del gobierno central en tanto que el Parlamento declare que con apego a la ley dicha regulación y desarrollo convienen al interés público”.

De hecho, el agua es, en la misma medida, un asunto que corresponde tanto al gobierno federal como a los estados.

El Artículo 262 va más allá; dicta que “el Parlamento está legalmente facultado para resolver cualquier disputa o queja en relación con el uso, distribución o control de las aguas de o en cualquier río o valle fluvial interestatal”.

No deja de ser interesante que la redacción de la ley pueda incluso descartar la jurisdicción de la Corte Suprema o de otros tribunales. Sin embargo, en un análisis más profundo, aunque las disposiciones constitucionales relativas al agua pudieran parecer claras, en la práctica son bastante más opacas.

De cualquier forma, es difícil culpar a la Constitución. El espíritu de estos preceptos era que los estados ejercieran sus facultades de tal manera que los intereses de otros estados no se vieran perjudicados. Algunas de las partes involucradas en las recientes disputas por el agua han hecho exactamente lo contrario.

A lo largo del tiempo, los conflictos en torno al agua fluvial han representado un reto fundamental para el federalismo de la India. La Ley sobre Disputas por Aguas Interestatales de 1956 se promulgó para atender no sólo las disputas interestatales que existieran en ese momento, sino también las que pudieran surgir. Además, previó el establecimiento de un tribunal que fallara entre varios estados.

Sin embargo, existe un problema: el arbitraje no es vinculante. Incluso, los estados se han negado a aceptar las resoluciones de la Corte, lo que con frecuencia ha desembocado en una crisis constitucional. Las razones detrás de la rebeldía de los estados no son difíciles de encontrar. La población, cada vez más numerosa, ejerce una enorme presión sobre los recursos naturales disponibles.

De acuerdo con algunas proyecciones, incluso si cada río y corriente fluvial disponible se aprovechara al máximo de su potencial, para 2045 la población de la India habrá superado la oferta de agua que requiere para sostenerse. Se esperan, por lo tanto, más conflictos sobre el agua en el futuro. La politización de las disputas por este líquido hace inextricable su solución.

Pero resulta más significativo que los mecanismos para la resolución de controversias en el tema del agua se hayan creado cuando la India tenía un gobierno central fuerte y estados que, en términos generales, tenían poca autoridad. El surgimiento de gobiernos de coalición ha debilitado la autoridad del gobierno central.

Ante el pleno de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Federalismo, celebrada en Delhi en noviembre de 2007, el primer ministro Manmohan Singh afirmó que la distribución del agua y sus disparidades representan un reto fundamental para el federalismo de la India.

“Quizá no es exagerado decir que nos ha resultado más fácil manejar los acuerdos bilaterales sobre la distribución del agua fluvial con nuestros vecinos que las disputas internas entre nuestros propios estados” dijo Singh.

Los federales resuelven disputas

El gobierno federal ha logrado resolver varias disputas con relativa facilidad: por las aguas del río Palar entre los estados de Tamil Nadu y Karnataka (1956), por el canal de Tungbhadra entre Karnataka y el estado de Andhra Pradesh (1956), por la distribución del agua del río Subarnrekha entre los estados de Bihar, Orissa y Bengala Occidental (1964), y por el uso de las aguas de los ríos Ravi y Beas entre los estados de Panjab, Rajastán, y Jammu y Kashmir (1966), por mencionar sólo algunos ejemplos.

Sin embargo, algunas de las disputas más importantes que gi-

rabán en torno a las grandes cuencas fluviales no pudieron solucionarse y, por consiguiente, fueron remitidas a los tribunales. Hasta ahora, el gobierno federal ha establecido cuatro: el Tribunal del Narmada, el Tribunal del Krishna, el Tribunal del Godavari y el Tribunal del Cauvery. Las primeras tres disputas están en gran medida resueltas pero la del Cauvery se está tornando un problema de difícil solución.

La disputa por los ríos Krishna y Godavari involucró los estados de Maharashtra, Karnataka, Andhra Pradesh, Madhya Pradesh y Orissa. El tribunal resolvió este conflicto a través de la regla de distribución equitativa según la cual cada una de las partes obtiene una proporción justa de las aguas del río compartido. La disputa por las aguas del río Narmada involucró a los estados de Gujarat, Maharashtra, Madhya Pradesh y Rajastán. El tribunal, establecido en 1969, presentó su dictamen en 1978. Las conclusiones fueron respetadas por todas las partes. En 2000, la Corte Suprema confirmó la concesión del tribunal.

El conflicto sobre las aguas del río Cauvery no ha podido resolverse porque se ha politizado. Las diferencias no sólo tienen que ver con la cantidad de agua que el estado de Karnataka deja llegar al río y el método de medición, sino también con una política arriesgada.

El desafío a los dictámenes judiciales

Las estridentes posturas políticas de los dos gobiernos —el de Tamil Nadu y el de Karnataka— han dificultado la posibilidad de un convenio negociado. Lo que realmente es preocupante en términos del federalismo de la India es la falta de respeto al tribunal por parte de las dos entidades. El tribunal dictaminó una distribución anual en la que 11.87 billones de metros cúbicos de agua correspondían a Tamil Nadu y 7.65 billones de metros cúbicos a Karnataka.

El gobierno de Karnataka buscó invalidar la orden provisional emitida por el Tribunal a través de una ordenanza con el argumento de que se debía detener el proyecto de expansión de riego de Tamil Nadu para que Karnataka pudiera apelar la decisión. Aunque la Corte Suprema declaró que la acción de Karnataka era inconstitucional, su gobierno no ha dado muestra alguna de querer acatar el fallo del tribunal.

Esta situación subraya a qué grado los estados río arriba, al rehusarse a acatar el resultado de un arbitraje, se benefician desproporcionadamente. La postura del gobierno de Karnataka en la disputa que sostiene con Tamil Nadu por el Cauvery, es un claro ejemplo.

La forma de proceder del gobierno del estado de Panjab, que se rehusó a aceptar la concesión sobre las aguas de los ríos Ravi y Beas que el tribunal dictaminó, ha sido igual a la de Karnataka. Según la Ley sobre Disputas por Aguas Interestatales de 1956, ningún estado tiene la facultad de legislar sobre disputas por el suministro de agua o sobre acuerdos de distribución de aguas. Sin embargo, en julio de 2004 la Asamblea de Panjab, por unanimidad, hizo a un lado los acuerdos para compartir el agua con los estados de Haryana y Rajastán y se comprometió a que sus recursos hídricos fueran retenidos para uso exclusivo de los residentes del estado.

Las disputas arriba expuestas se deben, en gran medida, a la escasez que durante prácticamente todo el año existe en los estados afectados.

La situación en el noreste indio es radicalmente opuesta. En comparación con la disponibilidad nacional anual de agua que asciende a 2 208 metros cúbicos per capita, la disponibilidad promedio en el noreste alcanza, gracias al frecuente crecimiento de los ríos Brahmaputra y Barak, los 16 589 metros cúbicos per capita; siete veces el promedio nacional.

Sin embargo, el vasto recurso hídrico sigue sin utilizarse y provoca distintos problemas de gestión de agua en la región.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 31]

El poder comercial de los Estados Unidos modela el federalismo estadounidense

Los gobiernos estatales obtienen pocas exenciones de un principio casi universal



Las compañías transportistas luchan para entregar sus cargamentos a tiempo. Gracias a la Cláusula de Comercio de los Estados Unidos, las mercancías y el capital de inversión circulan con facilidad a través del país donde casi 90% del PIB, que asciende a 13.8 billones de dólares estadounidenses, se consumió dentro de sus fronteras en 2007.

POR GREGORY GERMAIN

B IEN PUEDE SER QUE LA Declaración de Derechos sea una ley más glamorosa, pero la Cláusula de Comercio de la Constitución de los Estados Unidos probablemente haya tenido un impacto general mucho mayor sobre la riqueza y el dinamismo de los Estados Unidos.

La Cláusula de Comercio, que ocupa una sola línea de la Constitución, concede al Congreso —la Cámara de Representantes y el Senado de los Estados Unidos— la facultad de “regular el comercio con naciones extranjeras y entre los distintos estados y con las tribus indias”.

Casi todas las piezas de importancia fundamental en la legislación interna federal, desde las leyes que se ocupan de valores, comunicaciones, energía, transporte, productos farmacéuticos, alimentos, derechos laborales, medio ambiente, seguridad social y derechos civiles hasta de la

mayoría de los delitos federales, para nombrar sólo algunos ejemplos, han sido promulgadas por el Congreso en ejercicio de sus facultades con fundamento en la Cláusula de Comercio.

En virtud de la consistente interpretación que le ha dado la Corte Suprema a la Cláusula de Comercio en términos amplios, ésta se convirtió en el baluarte de la autoridad federal durante el siglo pasado.

La transformación de los Estados Unidos de una vaga confederación de poderosos estados independientes a una federación compuesta por un enorme gobierno federal centralizado comenzó seriamente durante la Gran Depresión de la década de 1930 con el Nuevo Acuerdo del presidente Franklin D. Roosevelt que tuvo por objetivo que los estadounidenses empezaran a impulsar la reactivación de la economía.

En 1942, la Corte Suprema ya había eliminado casi todas las limitaciones del poder federal fundamentándose en la Cláusula de Comercio para sostener que

los límites establecidos por el Congreso a la producción federal de trigo podían aplicarse también al ganadero de vacuno lechero que sembrara una pequeña cantidad de trigo para consumo familiar.

El argumento de la Corte fue que la demanda familiar de trigo en el mercado interestatal se había reducido debido a la producción de los ganaderos hasta provocar un “efecto” suficiente en el comercio interestatal que justificaba la aplicación de la cláusula.

La Corte Suprema moderna ha mantenido esa extremadamente amplia interpretación de la Cláusula de Comercio que hace casi imposible cuestionar las leyes federales que tengan cualquier efecto imaginable sobre el comercio interestatal. Cuando el Congreso se pronuncia con fundamento en la Cláusula de Comercio, la Corte Suprema escucha.

Los estados no pueden restringir el libre comercio

Aunque la Constitución sólo le confiere al Congreso de manera explícita la facultad de promulgar leyes para la regulación del comercio interestatal, la Corte Suprema

Gregory Germain es profesor asociado de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Syracuse.



Un depósito de chatarra de Nueva York anuncia sus precios para hacerse cargo de los desechos sólidos. Casi todas las piezas importantes de la legislación federal interna han sido promulgadas por el Congreso con fundamento en la Cláusula de Comercio, un baluarte de la autoridad federal. Como una rara excepción, los estados de los Estados Unidos pueden apoyar a los procesadores de chatarra locales con el subsidio al desecho de los automóviles chatarra.

reconoce desde hace tiempo que la cláusula incorpora un principio de libre comercio incluso en su estado “durmiente”; es decir, aun cuando no exista una ley específica aprobada por el Congreso.

Debido a que la Cláusula de Comercio confiere al Congreso —y no a los estados— la facultad de aprobar la legislación relativa al comercio interestatal, la Corte Suprema infirió que un estado no podía aprobar legislación alguna que pudiese interferir con la facultad no ejercida por el Congreso de regular el comercio interestatal.

Durante más de 150 años, la Corte Suprema ha invalidado las leyes estatales proteccionistas al amparo de la llamada Cláusula de Comercio “dormida”, incluso cuando el Congreso hubiera optado por no legislar en la materia.

Las leyes que discriminan ya sea de su faz o por sus efectos prácticos a favor de los actores locales privados y en contra de los competidores que no pertenecen al estado son revocadas por la Corte Suprema con fundamento en lo que se denomina “regla de invalidez virtualmente per se”.

Las leyes que sólo tienen un efecto incidental no intencional en el comercio interestatal serán juzgadas sopesando los beneficios de la legislación contra las cargas al comercio.

Esta prueba de balance ha sido objeto de considerables críticas debido a que los jueces, aunque aparentemente lo hagan de manera científica, pueden sopesar y evaluar los diversos factores de la forma que mejor les parezca.

Los tribunales rara vez se ocupan de esta prueba de balance; prefieren revocar una disposición legal si se manifiesta como discriminatoria, si hay indicios de proteccionismo en una ley estatal.

Los beneficios del libre comercio entre los estados han sido considerables, pero los tribunales se han visto forzados a crear reglas complejas para juzgar la validez de las leyes impositivas estatales. La Corte Suprema ha desarrollado una prueba compleja de cuatro partes para cerciorarse de que un impuesto se relacione de manera imparcial con la actividad que desarrolle en el estado un contribuyente de otro estado y que su carga impositiva no sea mayor que la de los competidores de ese estado. La organización de abogados fiscales tiene una sección completa de especialistas en derecho fiscal dedicados a analizar las leyes fiscales estatales y locales para cumplir las complejas reglas de la Cláusula de Comercio de la Corte.

Las reglas de la Cláusula de Comercio hacen que sea más difícil para los estados hacer que sea más difícil para los estados la promulgación de leyes que favorezcan a sus propios ciudadanos a expensas de los ciudadanos de otros estados. Los estados deben cumplir las reglas de la Cláusula de Comercio cuando promulgan este tipo de legislación.

Subsidios fiscales y en efectivo

Los subsidios en efectivo son una excepción importante a los principios de libre comercio de la Cláusula de Comercio. Un

estado puede otorgar subsidios en efectivo a sus propios ciudadanos sin violar las reglas de la Cláusula de Comercio porque la carga del subsidio recae por completo sobre los contribuyentes locales. De esta forma, un estado puede impedir que los ciudadanos de otros estados sean partícipes y reciban estos subsidios.

Una hábil legislatura de Massachusetts combinó un impuesto no discriminatorio sobre toda la leche vendida tanto por las lecherías locales como por las de otros estados a los minoristas del estado con un programa para pagar, mediante un subsidio en efectivo a los ganaderos de vacuno lechero, los impuestos recaudados.

En este caso, el impuesto no discriminatorio y el subsidio en efectivo habrían superado una impugnación por haber sido juzgados por separado, pero la Corte reconoció que el programa combinado tenía por efecto un impuesto discriminatorio de limitación al libre comercio interestatal y, por consiguiente, lo revocó.

A diferencia de los subsidios en efectivo, los subsidios fiscales tradicionalmente no han escapado al escrutinio de la Cláusula de Comercio. La Corte ha sugerido que el uso de la maquinaria fiscal del estado es inherentemente regulatoria, a pesar de que la conclusión tenga poco sentido desde el punto de vista económico.

En fecha reciente, la Corte Suprema recibió una solicitud de un grupo de contribuyentes locales de dictaminar que las reducciones en el impuesto sobre la renta y el impuesto a las franquicias que le habían sido ofrecidas a Daimler-Chrysler por expandir sus operaciones industriales en Toledo, Ohio, violaban la Cláusula de Comercio.

La Corte le dio la vuelta al complicado asunto de la Cláusula de Comercio al dictaminar que los contribuyentes carecían de la capacidad para demandar y, por lo tanto, no tenían derecho a impugnar invocando la Cláusula de Comercio.

La Cláusula de Comercio dormida protege a los competidores, no a los contribuyentes. El importante tema legal suscitado por el caso Daimler-Chrysler probablemente surja de nuevo cuando un competidor de otro estado se inconforme por los incentivos fiscales otorgados a un fabricante local.

La aplicación de la Cláusula de Comercio a las actividades propias de un estado generó una enorme controversia. En 1976, una Corte Suprema dividida dictaminó que el Congreso no podía imponer sus estándares de salario mínimo uniforme y horario máximo a los trabajadores del estado que cumplían las funciones gubernamentales tradicionales.

En 1985, nuevamente con una opinión dividida, la Corte Suprema dio marcha



atrás y sostuvo que el Congreso podía imponer los estándares de salario mínimo y horario máximo a estos trabajadores del estado.

No obstante, la Corte estableció que existen límites a la facultad del Congreso de gravar o de regular las funciones gubernamentales tradicionales. El contorno preciso de esos límites sigue siendo indefinido.

La excepción en las actividades del gobierno estatal

En 1976, la Corte, también por vez primera, reconoció una excepción a la llamada Cláusula de Comercio dormida. La Corte estableció que cuando un estado “entra al mercado como comprador [o vendedor]” puede, como lo hace cualquier otro comprador o vendedor privado, escoger con quién quiere tratar.

El estado puede apoyar a los procesadores de chatarra locales al subsidiar el desecho de los automóviles “hulk” (es decir, chatarra) que ha comprado, puede favorecer a los residentes del estado cuando contrata trabajadores para proyectos de construcción financiados por el propio estado y puede favorecer a los residentes locales en la venta de cemento producido por una planta cementera de propiedad municipal.

En enero de 2007, la Corte Suprema amplió de manera considerable esta excepción. Los municipios del norte del estado de Nueva York abrieron un centro de procesamiento de desechos y expidieron una ordenanza de “control de flujo” que requería que toda la basura local se procesara en el centro municipal.

La ordenanza obligaba a los recolectores de basura a pagar las altas “cuotas de descarga” del centro para la eliminación de los desechos. Una empresa de transportes privada impugnó la ordenanza con fundamento en la Cláusula de Comercio, con el argumento de que la ordenanza, con el requerimiento de tratamiento local, había sobrepasado con creces la excepción ya descrita.


Después de todo, los sujetos privados no podían obligar a otros

a establecer una relación de negocios con ellos; sin embargo, la ordenanza sí exigía que los recolectores de basura hicieran negocios con el municipio. La Corte confirmó la ordenanza en términos generales evocando la resolución de la Cláusula de Comercio de 1976 que exentaba “las funciones gubernamentales tradicionales” del alcance de la Cláusula de Comercio.

En mayo de 2008 la Corte reiteró la excepción de “las funciones gubernamentales tradicionales” al permitir que el estado de Kentucky impusiera un gravamen a sus propios ciudadanos sobre los intereses obtenidos de los bonos municipales expedidos por otros estados, pero dejara libres de gravamen los intereses de los bonos municipales de Kentucky. Este mismo sistema discriminatorio de gravamen sobre los bonos existe en otros 38 estados.

Es sorprendente que los 50 estados, incluso aquéllos que se beneficiarían del libre comercio de los bonos municipales, se hayan unido para pedir de manera conjunta a la Corte que, con fundamento en la Cláusula de Comercio dormida, se mantuviera al margen de la regulación de las actividades de índole privada del estado. Tal parece que los estados no querían que los tribunales federales examinaran sus actividades de dominio privado.

La interpretación amplia que han dado los Tribunales a la Cláusula de Comercio dormida ha preparado el terreno para un libre mercado vigoroso dentro de los Estados Unidos y, a la vez, ha contribuido al crecimiento de una burocracia federal enormemente poderosa.

La excepción de las “funciones gubernamentales tradicionales” de la Cláusula de Comercio dormida todavía puede enfrentar a la Corte con casos que cuestionen el papel adecuado de los gobiernos estatales y locales en un país dominado por un gobierno federal enorme. Es una ironía que este gobierno federal haya sido posible gracias a las interpretaciones de carácter amplio de la Cláusula de Comercio en resoluciones de tribunales que eran inimaginables cuando se fundó el país. 

Los Estados Unidos siguen siendo una de las mayores zonas de libre comercio del mundo

POR CARL STIEREN

Hasta el término del siglo XX, los Estados Unidos tuvieron el Producto Interno Bruto (PIB) más alto de todas las zonas de libre comercio del mundo.

A partir de entonces, ha caído al tercer lugar, detrás del PIB del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (del que es miembro) y de la Unión Europea.

Los beneficios del libre comercio fueron aclamados por el New York Times el 10 de agosto de 1894: “El libre comercio dentro de nuestras fronteras, que se extiende de manera ininterrumpida para satisfacer el vasto y variado progreso de una población que se ha desplegado por un continente y ha creado cada diez años un dominio tan grande en superficie como muchos de los países europeos y con recursos tan grandes como el que más, ha absorbido el pensamiento y la energía del pueblo estadounidense”.

En gran medida, esto también fue resultado de la insólita interpretación de la Cláusula de Comercio que hizo la Corte Suprema.

Al abrir las puertas al comercio interestatal —sirviéndose de canales, ríos, vías férreas y carreteras interestatales construidos y regulados por el Congreso con fundamento en la Cláusula de Comercio— permitió que las mercancías y el capital de inversión circularan con facilidad por todo el país.

Cuando apareció la publicidad en la radio y la televisión, muchos productos locales se convirtieron en nacionales. Las

cadena de ventas al menudeo de costa a costa, desde Sears hasta Target y Wal-Mart, y las marcas nacionales, desde Coca-Cola hasta Budweiser, reemplazaron a muchas tiendas locales y cerveceras locales.

Cuando finalizó el siglo XX, incluso las pequeñas tiendas locales y las librerías de los barrios tuvieron que ceder el paso a las cadenas nacionales. Sin el principio del libre comercio, de creación judicial, las mayorías políticas locales habrían empleado su poder político para evitar el desarrollo del comercio nacional.

La mayor parte del comercio actual de los Estados Unidos todavía se practica entre los estados. En 2007, el PIB de los Estados Unidos ascendió a 13.8 billones de dólares estadounidenses. El PIB es una medida del valor total de todos los bienes y servicios producidos en un país en un periodo de un año.

Ese mismo año, los Estados Unidos exportaron bienes y servicios por un valor de 1.6 billones de dólares estadounidenses. Estas cifras muestran que 88% del PIB corresponde al consumo interno. Sólo 12% de la producción del país fue exportada.

En 1997, el PIB de los Estados Unidos fue de 8.24 billones, de los cuales 964 mil millones se deben a la exportación, cantidad equivalente a 11.6% del PIB de los Estados Unidos. Expresado en otros términos, entre 80 y 90% de lo que se produce en los Estados Unidos permanece en el país.

Estas cifras explican los impulsos insulares periódicos de los Estados Unidos y demuestran que la economía del país, metafóricamente hablando, lo convierte en una especie de isla.

Carl Stieren es editor asociado de la revista *Federaciones*.



REUTERS/PUNIT PARANJPE

Algunos compradores se pasean en un centro comercial de Bombay donde los artículos que compran están sujetos al impuesto al valor agregado (IVA). El IVA se carga en cada transacción de la cadena hasta que el producto final llega al consumidor, quien paga al último negocio la cantidad completa.

Los estados indios acuerdan la creación de un impuesto al valor agregado

A continuación podría seguir un impuesto sobre bienes y servicios si Nueva Delhi y los estados lo acuerdan

POR SUKUMAR MUKHOPADHYAY

MUCHOS GOBIERNOS SE HAN tropezado con las dificultades políticas de la reforma fiscal. Los imperativos económicos de un sistema más racional chocan contra la difícil política de ganadores y perdedores. Y en las federaciones, contra la lucha interna de poder entre los gobiernos.

Pocas reformas fiscales han probado ser más importantes, o difíciles, que el cambio de los impuestos sobre las ventas y la fabricación al impuesto al valor agregado, conocido como el IVA. En 2005, la India introdujo finalmente el IVA y en 2008 los últimos ocho estados reticentes

a hacerlo cedieron y reemplazaron sus impuestos sobre las ventas con el IVA.

El impuesto sobre la fabricación que recauda el gobierno central de la India ya pasó a un sistema de valor agregado llamado IVA central (CENVAT, por sus siglas en inglés), un cambio que empezó en 1986 y se ha ido extendiendo desde entonces. Ha significado una lucha para el nuevo régimen tanto a nivel del gobierno central como del estatal, y todavía dista mucho de ser óptimo.

El reto federal reside en que las unidades constitutivas tienen facultades para recaudar los impuestos sobre las ventas y la fabricación en muchas federa-

ciones. Estos impuestos son bastante fáciles de administrar a nivel subnacional. Pero el IVA es mucho más difícil de administrar a ese nivel y requiere, como mínimo, que los elementos principales de su diseño estén coordinados a lo largo y ancho de la federación. Por este motivo, los países federales que quieran cambiar al IVA deben resolver cómo pasar de un régimen descentralizado a uno coordinado.

¿Para qué hacer el esfuerzo? Los impuestos sobre las ventas y la fabricación tienen el defecto desde el punto de vista económico de ser impuestos que se aplican sobre los insumos de los bienes y servicios de un país. Por lo tanto, apoyan más las importaciones que la producción nacional; pueden implicar gravámenes repetidos o en "cascada" conforme los elementos de la cadena productiva se

Sukumar Mukhopadhyay, ex miembro de la Junta Central del Servicio de Aduanas de la India, escribe sobre temas económicos y tributarios. Se puede establecer contacto con él escribiéndole a smukher2000@yahoo.com



acercan hacia el producto final (por consiguiente, el gravamen sobre los productos con cadenas de producción más largas es mayor) y, si no se aplica una exención específica, también gravan las exportaciones.

Un IVA evita esos problemas. Se recauda en cada transacción en la cadena productiva conforme los negocios compran insumos y venden sus productos a otros negocios hasta que el producto final llega al consumidor. Cada negocio cobra el IVA en su punto de venta, pero se le acredita el IVA que pagó en sus insumos. De esta forma, en cada una de las transacciones, el nuevo impuesto neto se aplica sólo sobre el “valor agregado” en esa etapa de la cadena. El consumidor final paga al último negocio la cantidad total del IVA. Este sistema es neutro: grava todos los productos finales de la misma manera. El IVA normalmente es reembolsado cuando un producto es exportado y su importación está gravada.

Muchas de las exenciones de los antiguos impuestos quedaron abolidas en la India durante el cambio al IVA para que el nuevo régimen fuera más neutro. Sin embargo, la desaparición de las exenciones puede desatar protestas, como sucedió en 2007 cuando los tejedores del estado de Orissa objetaron el retiro de la exención de impuestos sobre saris, toallas y otros artículos.

Los negocios en pequeña escala estaban en contra del IVA porque les requería llevar un registro pormenorizado de documentos y contabilidad. A muchos negocios les faltaba voluntad para cooperar con el gobierno en el nuevo impuesto.

Sin embargo, las grandes industrias estaban a favor del IVA por el beneficio indiscutible que recibirían, ya que les significaría acreditar sus insumos. Resultó que los ingresos del IVA fueron menores a los obtenidos de la recaudación de impuestos a las ventas en muchos estados durante los primeros dos años. Por consiguiente, el gobierno central tuvo que compensar de

manera sustantiva a los estados, en apego al arreglo que se hizo para los primeros tres años.

Además, quienes se oponían al impuesto dijeron que el cambio al IVA no garantizaba que la recaudación fuera mayor o que se redujera la evasión fiscal, las dos justificaciones principales del nuevo orden.

El apoyo del gobierno central

El sistema de IVA fue adoptado por los estados con la aprobación entusiasta de la coalición gobernante en Nueva Delhi, encabezada por el Partido del Congreso del primer ministro Manmohan Singh.

En 2004, cuando la coalición de Singh llegó al poder, muchos estados aún eran gobernados por el partido de oposición, el Bharatiya Janata (BJP, por sus siglas en inglés). En esos estados, los gobiernos encabezados por el BJP y sus aliados no tenían la disposición para cooperar con el Partido del Congreso que los había vencido a nivel nacional.

Dijeron que no introducirían el IVA porque desataría una agitación entre los comerciantes. Irónicamente, un gobierno de coalición encabezado por el BJP ya había desplegado antes una campaña activa a favor de la introducción del IVA. El gobierno de Tamil Nadu, aunque no estaba gobernado por el BJP, también se rehusó a cooperar.



El empleado de una tienda en Jaipur, Rajastán, sentado ante su selección de saris multicolores. Los tejedores de saris protestaron porque se le cargó el IVA a sus artículos hechos a mano en 2007.

Los estados que objetaron la introducción del IVA querían mantener el impuesto a las ventas porque les daba un incremento de ingresos constante. Sin embargo, el propósito del IVA es beneficiar a los gobiernos, que a fin de cuentas sufren una menor evasión por el registro en papel que los minoristas deben guardar.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 30]

¿Qué estados deberán recibir el IVA?

La India es un país federal donde cada estado impone su propio IVA. Los regímenes con IVA descentralizado representan retos mayores.

En los países federales con regímenes descentralizados se presenta siempre el problema de quién debe recibir el IVA cuando los productos cruzan las fronteras internas. En los sistemas basados en el lugar de origen, la tasa del IVA se establece en el estado del vendedor, mientras que en un sistema basado en el lugar de destino, la tasa del IVA se establece en el estado donde se encuentra el

comprador.

La India tiene un sistema basado en el lugar de destino, pero no acredita el impuesto en el comercio interestatal. Esto significa que el estado donde reside el comprador carga el total del IVA y no hace deducciones a quienes se encuentran en otros estados que lo pagaron en etapas previas de la producción. Un estado del país con un gran volumen de ventas a clientes de otros estados estará gravando los insumos, mientras que aquel estado con grandes importaciones recibirá una parte desproporcionada del impuesto sobre las ventas finales.

Si bien un sistema descentralizado con base en el lugar de origen es más fácil

de administrar en tanto que no necesita una vigilancia estrecha de las ventas fuera de su demarcación, tiene la desventaja de que grava ciertos insumos de la producción. En principio, en un sistema con base en el lugar de destino se pueden evitar estas distorsiones cuando existen acreditaciones interestatales.

En los sistemas descentralizados, los regímenes con base en el lugar de destino con acreditación interestatal son más coherentes con los principios del IVA. Sin embargo, el costo administrativo y la complejidad de esos sistemas pueden ser muy elevados. Un sistema meramente federal es mucho más sencillo y tiene costos más bajos.

PETER MÜLLER

El primer ministro estatal explica las innovaciones de Sarre como estado alemán

ENTREVISTA POR FELIX KNÜPLING

Federaciones

28

ENERO | FEBRERO 2009



Alemania, el país más extenso de la Unión Europea, se convirtió en la República Federal de Alemania en 1949. Su tradición de federalismo se remonta a la República de Weimar (de 1919 a 1933) y aún antes, a los tiempos del Imperio Alemán (de 1871 a 1919). Los 16 estados alemanes participan en el proceso legislativo a través del Bundesrat, la Cámara alta alemana. Todos los gobiernos estatales tienen derecho a un número específico de escaños en el Bundesrat de acuerdo con su población.

En este número, *Federaciones* entrevista a Peter Müller, primer ministro del estado alemán de Sarre, que nos habla, entre otros temas, de la innovación, la autonomía y la diversidad entre los 16 estados* alemanes.

Antes de asumir el cargo de primer ministro de Sarre en 1999, fue miembro del parlamento estatal de Sarre a partir de 1990. De 1994 a 1999, presidió el grupo político de la Unión Demócrata Cristiana, además de ser el líder de la oposición. Recientemente, el señor Müller fue electo presidente del Bundesrat, puesto que asumió el 1º de noviembre de 2008.

El primer ministro Müller fue entrevistado por Felix Knüpling, Director de Programas de Europa del Foro.

*Alemania tiene dieciséis unidades subnacionales llamadas Länder ("estados" en español).

FEDERACIONES: ¿Qué significa para usted el federalismo?

PRIMER MINISTRO MÜLLER: El federalismo es una expresión de la autonomía regional y de la diversidad cultural de un país. Es un baluarte contra el centralismo que desalienta las innovaciones y contra la concentración contraproducente de poder; por consiguiente, es un elemento importante de una democracia viva. En un país federal es más fácil centrarse en la situación particular de una región específica y en las necesidades de sus ciudadanos. El federalismo es un impulsor institucionalizado de la innovación porque promueve la competencia creativa entre diferentes modelos políticos. Sin embargo, para evitar que esta competencia vaya en detrimento de las condiciones de vida y el potencial futuro de las regiones individuales necesitamos partir de un conjunto de normas justo y oportunidades comparables. Desafortunadamente, no es así en la Alemania de hoy, de manera fundamental, debido a la estructura actual de la nivelación financiera entre los estados.

FEDERACIONES: ¿Qué hace Sarre diferente o mejor que Renania Palatinado, su vecino?

PRIMER MINISTRO MÜLLER: Sarre asume sistemáticamente su responsabilidad de estructurar sus propios programas. Si surge la necesidad de actuar, no esperamos a que los otros estados hagan algo; simplemente tomamos una decisión y la ponemos en práctica, como sucedió en el caso de la educación para la primera infancia o en el de mayor protección a los niños pequeños contra el abuso y la negligencia. Sarre también está consciente de su papel de liderazgo, inclusive cuando los demás estados no están de acuerdo de inmediato. Por ejemplo, cuando Sarre fue el primer estado en establecer la gratuidad del tercer año del jardín de niños, Renania Palatinado fue muy crítico de esta decisión en un principio, pero después decidió adoptar la misma medida.

FEDERACIONES: En una encuesta reciente, una cuarta parte de los alemanes se manifestó a favor de la eliminación de los estados.

PRIMER MINISTRO MÜLLER: Esta encuesta confirma mi opinión de que no deberíamos dar por sentado los pilares de nuestro orden democrático, sino que cada día debemos hacer campaña por su aceptación. Estoy convencido: si todos se dieran cuenta de que la alternativa al federalismo —entiéndase la centralización— significa menos innovación, menos participación ciudadana y condiciones de vida inequitativas, esa minoría encuestada se uniría a la mayoría.

FEDERACIONES: La mayoría de los habitantes de Sarre podrían considerar una fusión con Renania Palatinado.

PRIMER MINISTRO MÜLLER: Tras innumerables conversaciones personales y considerando otras encuestas, me parece muy improbable que una mayoría en Sarre realmente quisiera fusionarse con Renania Palatinado. Además de los difíciles "tecnicismos", como el tema de una nueva capital del estado, la fusión no resolvería ningún problema. No resolvería la crisis presupuestal y sólo crearía problemas en áreas como las políticas económicas y regionales.

FEDERACIONES: Muchos de sus compañeros de partido de la Unión Democrática Cristiana (UDC) hablan con frecuencia de la necesidad de un pensamiento más competitivo para apoyar la solidaridad y la nivelación que dan sustento al federalismo alemán. ¿Usted qué opina?

PRIMER MINISTRO MÜLLER: Pensar de manera competitiva también es un elemento fundamental del federalismo alemán. Sin embargo, para desarrollar una competencia constructiva, debe existir un conjunto adecuado de condiciones marco que permitan que los estados tengan el mismo punto de partida. Por este motivo, sostengo la opinión de que la Comisión para la Modernización de las Relaciones Financieras entre la Federación y los Estados (*Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*) debe dar una solución absolutamente integrada. No puede aumentar la competencia entre los estados sin aumentar su financiamiento de acuerdo con sus



responsabilidades. Todos los estados necesitan un presupuesto equilibrado. En el proceso, se deberán tomar en cuenta varios compromisos financieros previos. Entonces, y sólo entonces, la competencia será posible.

FEDERACIONES: Como consecuencia de la crisis financiera, Sarre ha acudido a la Corte Constitucional Federal en busca de un apoyo mayor por parte del gobierno federal. Igual que otros estados, Sarre cree que puede lograr un presupuesto equilibrado por cuenta propia. ¿Qué esfuerzos financieros establecería usted para el futuro?

PRIMER MINISTRO MÜLLER: Durante una sesión de la Comisión para la Modernización de las Relaciones Financieras entre la Federación y los Estados celebrada hace pocas semanas, quedó confirmado, como parte de un análisis de los presupuestos estatales de Bremen, Sarre y Schleswig-Holstein, que Sarre tiene los gastos estructurales más bajos de todos los estados. A la fecha, hemos restringido severamente nuestro gasto y en el futuro nos beneficiaremos de las medidas estructurales de ahorro que introdujimos hace años. La cantidad y el ritmo de aumento están muy por debajo del promedio nacional. Ya hicimos una disminución sistemática de costos. Es más, no veo la posibilidad de hacer otras reducciones. El llamado de algunos miembros de la Comisión a hacer reducciones adicionales de montos mayores para lograr un presupuesto equilibrado sin ninguna ayuda financiera sólo significaría que ya no pudieran garantizarse condiciones de vida comparables en toda la República Federal y que la calidad de vida que ha disfrutado un estado particular se viera enormemente afectada.

FEDERACIONES: En general, ¿qué resultados espera obtener de esta Comisión, a la que usted pertenece?

PRIMER MINISTRO MÜLLER: Tenemos un objetivo ya definido con claridad: detener la transformación en una nación deudora que se empezó a dar en Alemania durante la gran reforma financiera de finales de la década de 1960. Para lograrlo, el nuevo endeudamiento debe girar lo más cercanamente posible hacia cero. Si podemos codificar y realmente sostener este propósito, habremos obtenido un primer triunfo. Por sus diferencias estructurales, varios de los estados no están ahora en situación de respetar los límites actuales de los préstamos, ni lo estarán en el futuro para cumplir siquiera con límites más estrictos. La ayuda financiera propuesta

por el copresidente de la Comisión representa un primer paso que, aunado a otras herramientas, permitirá que todos los estados aprueben controles más rigurosos para los nuevos endeudamientos. En una segunda etapa, una vez logrado un presupuesto estructuralmente equilibrado, será posible enfocarse en la reducción de la deuda.

FEDERACIONES: En su opinión, ¿la Comisión podrá alcanzar una solución sostenible y de largo plazo cuando los problemas delicados desde el punto de vista político, como la nivelación financiera entre los estados o la reestructuración, son ignorados?

PRIMER MINISTRO MÜLLER: Sí. No debemos colocar la vara demasiado alta con respecto a lo que se le exige a la Comisión. Apenas hace unos años, atravesábamos por la peor crisis de finanzas públicas en la historia de la República Federal de Alemania. Año tras año, Alemania incumple los requerimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo. Por consiguiente, si podemos acordar una regla estricta para nuevos endeudamientos y la combinamos con asistencia financiera, habremos obtenido un éxito importante y habremos cumplido con un prerrequisito para los debates que sostenemos dentro de algunos años, como parte de la Reforma del Federalismo III, sobre la reforma de la nivelación financiera y el trabajo conjunto para reducir viejas deudas.

FEDERACIONES: ¿El llamado a una desgravación que, de hecho, provino de su partido, pone en riesgo las oportunidades de éxito de la Comisión?

PRIMER MINISTRO MÜLLER: Nuestra meta primordial es el financiamiento de los presupuestos gubernamentales, sin olvidar nuestra responsabilidad ante las generaciones futuras. En vista de que el presupuesto federal no podrá dejar de incurrir en nuevas deudas antes de 2011, en el mejor de los casos, los modelos de reducción impositiva de grandes dimensiones no podrán ser implementados durante este periodo legislativo. Por consiguiente, considero que sería francamente irresponsable prometerle a la gente recortes de impuestos importantes para tan pronto como el año entrante. La desgravación es esencial, pero sólo mediante un proceso paulatino, implementado a través del tiempo, que no comprometa la reestructuración presupuestaria. Tengo plena confianza en que la Comisión, cuando se reúna por última vez a mediados de octubre, decida un paquete total y

concluyente que nos aleje del camino que nos lleva a ser una nación deudora.

FEDERACIONES: Cuando se trata de ingresos fiscales, los cantones suizos o las provincias canadienses tienen un mayor grado de autoridad que los estados alemanes. ¿Quisiera que la responsabilidad en esta área estuviera más descentralizada?

PRIMER MINISTRO MÜLLER: Una mayor autonomía fiscal debe ser vista desde dos perspectivas. Por una parte, debería ofrecer a los estados la posibilidad, por lo que respecta al ingreso, de hacer más manejables las restricciones de nuevo endeudamiento y de aumentar su campo de acción. Por otra parte, el riesgo de una competencia que pudiera, por su misma naturaleza, conducir a un descenso, está siempre presente, con implicaciones negativas y de largo plazo para todos los estados. Por consiguiente, una mayor autonomía fiscal sólo se justificaría si las condiciones iniciales fueran las mismas para todos los estados y sólo podría existir en un contexto estrechamente definido para evitar que las tasas impositivas fueran todavía más desiguales, con las correspondientes ramificaciones económicas y políticas.


FEDERACIONES: Los estados federales participan en el proceso de toma de decisiones a nivel europeo. Cuando se trata de asuntos que impactan de manera directa en sus áreas de responsabilidad, como la educación y la cultura, se sientan a la mesa de negociaciones en Bruselas. ¿Qué importancia tiene cualquier acontecimiento a nivel europeo para el federalismo en Alemania?

PRIMER MINISTRO MÜLLER: Si se respetan sistemáticamente los derechos de los estados alemanes de participar en la concepción de las políticas públicas europeas que contempla la Ley Fundamental y en las disposiciones europeas, la integración europea no tendrá ningún impacto negativo en los estados alemanes. Al respecto, es importante implementar el Tratado de Lisboa —aunque haya sido rechazado por los votantes irlandeses— porque refuerza el principio de subsidiariedad. Creo también que Europa fomenta el federalismo alemán puesto que facilita la cooperación entre municipios y estados dentro de las fronteras nacionales. En esta forma, el desarrollo europeo ofrece muchas posibilidades para que cada región materialice su potencial. Debemos aprovechar siempre estas oportunidades.

FEDERACIONES: ¿Cuáles son las preguntas de mayor importancia relativas al federalismo alemán que deberán responderse en los próximos 10 o 20 años?

PRIMER MINISTRO MÜLLER: Pienso que la equidad intergeneracional es el tema que influirá en el debate sobre el futuro del federalismo alemán en los próximos años.

Necesitamos garantizar que no incidiremos de manera negativa en las oportunidades de las generaciones futuras al dejar tras nosotros grandes deudas y una infraestructura anticuada. Esto significará la consolidación de nuestros presupuestos sin descuidar importantes inversiones futuras. Debido a que todas las inversiones futuras importantes —sean en áreas edu-

cativas, de puericultura, salud y atención a largo plazo, o en infraestructura del transporte— son responsabilidad de los estados, la equidad intergeneracional tendrá mayor relevancia a nivel estatal que a nivel federal. Necesitamos estar preparados para asumir este reto. 

INDIA

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 27]

Antes de la implementación del IVA era fundamental resolver cómo compartirían el gobierno central y los estados el ingreso y si los diferentes estados podrían fijar tasas impositivas distintas. El segundo punto fue quién recaudaría el nuevo impuesto: ¿el gobierno central o los estados?

La India había observado cómo Canadá había introducido el IVA con relativa eficacia. Aprendió las lecciones negativas de la experiencia de Brasil sobre lo que no debía hacer, dado que el gobierno federal y los estados impusieron un IVA distinto.

A continuación surgió la pregunta de cómo implementar un impuesto sobre los bienes y servicios que combinara el impuesto sobre los servicios ya existente con el IVA. El problema clave antes de que la implementación de un sistema de impuesto sobre bienes y servicios se generalizara en la India este año, era la situación en que se encontraba el IVA existente, que no es uniforme ni global, metas largamente buscadas por economistas, empresas y la mayor parte de los políticos.

El debate sobre las tasas impositivas

El IVA tiene tres aspectos esenciales en cada federación: la base impositiva (el valor del artículo gravado), la tasa impositiva y el mecanismo de recaudación.

La Constitución de la India contiene tres listas de competencias: la lista de la Unión, o competencias del gobierno central; la lista estatal, o competencias de los estados, y la lista concurrente, o competencias compartidas por los estados y el centro.

La Constitución de la India confiere facultades impositivas al gobierno central para recaudar aranceles aduanales sobre las importaciones y exportaciones e impuestos de consumo sobre bienes manufacturados, adicionales a la facultad de gravar los servicios.

La lista de competencias de los gobiernos estatales de la India incluye el gravamen sobre la venta de bienes. Los estados implementaron un IVA estatal con cuatro tasas: cero sobre los productos básicos (productos no procesados y naturales) y aquéllos de carácter social; uno por

ciento sobre el oro, la plata, los ornamentos, el té subastado a granel; cuatro por ciento sobre las materias primas, los medicamentos y drogas, los bienes de capital y cerca de 300 categorías más; y 12.5% sobre el resto de los artículos, que en general son bienes manufacturados. Esta lista se ha modificado con el tiempo.

Aun cuando el objetivo último del gobierno central sea el establecimiento de una tasa uniforme, muchos bienes de importancia local fueron presentados como casos especiales que ameritaban tasas más bajas.

De manera gradual, fueron apareciendo otras excepciones; la última, surgió en marzo de 2007 cuando el estado de Bengala Occidental anunció la reducción de impuestos sobre componentes industriales y artículos como el queroseno. Algunos economistas apoyan esta práctica en nombre del federalismo fiscal, pero otros la llaman “caos fiscal”.

“Contabilidad complicada”

El IVA estatal se aplica hasta la etapa de venta al menudeo, que también queda incluida. Algunas veces los minoristas absorben el IVA, especialmente cuando están liquidando las existencias.

A los comerciantes les resulta complicado llevar los registros financieros del IVA. Primero, sólo se pueden acreditar los impuestos sobre los insumos equivalentes a materiales o mano de obra que procedan del mismo estado. Segundo, no se hace ninguna acreditación por el pago del impuesto central sobre las ventas que aún no se fusiona con el IVA. Se trata de un impuesto interestatal sobre las ventas que impone el estado en donde se venden los bienes. Este impuesto era de cuatro por ciento en 2005, ahora es de dos por ciento y quedará reducido a cero en 2010. Sin embargo, la pérdida que representa para los estados, en particular para los estados con mayor exportación, posiblemente sea compensada por el gobierno central.

Así, la combinación exitosa de los impuestos sobre las ventas y la manufactura en el IVA y el CENVAT en la India es sólo el primer paso. Muchos gobiernos y economistas buscan algo de mayor magnitud. Su objetivo último es crear un impuesto que englobe otros más para extender el IVA de los bienes a los servicios. A este impuesto se le ha llamado impuesto

a los bienes y servicios y es conocido como GST por sus siglas en inglés.


Un paso crucial en esta dirección sería que se le otorgara a los estados el derecho de cobrar un impuesto por servicios. Las deliberaciones entre el gobierno central y los estados acerca del GST están en curso. Un comité que está a cargo del análisis de las relaciones políticas y económicas entre los gobiernos podría recomendar cambios radicales en la estructura federal. Estas deliberaciones se han celebrado a puerta cerrada, pero los informes de los medios de comunicación especulan sobre la idea de que tanto los estados como el gobierno central tendrán su propio GST, que se denominará GST dual.

La pregunta administrativa que no ha sido contestada es: “¿Quién recaudará un impuesto sobre una sola base combinada: el gobierno central o los estados?” Puede ser muy difícil lograr que los estados y el gobierno central acuerden una respuesta.

Al final, puede darse una de tres soluciones:

- un solo GST para toda la nación recaudado por el gobierno central
- un solo GST recaudado por los estados, posiblemente con tasas distintas en cada estado
- un “GST dual” compuesto de un GST estatal y un GST del gobierno central

Si la India se diera por vencida en el establecimiento de un solo GST nacional, podrían fusionarse de manera más integral los CENVATS que ya existen con el impuesto sobre el servicio a nivel estatal. El IVA actual podría enriquecerse permitiendo que se acreditaran los insumos interestatales estableciendo una o dos tasas impositivas en lugar de las cuatro que existen ahora. Los gobiernos actuales a nivel estatal o central no han hecho un esfuerzo serio para avanzar en esa dirección.

A nivel nacional, el presupuesto central para el período de 2008-2009, anunciado en febrero de 2008, será el último presupuesto que ejerza el gobierno actual; un nuevo presupuesto será presentado después de las próximas elecciones nacionales, de manera que los analistas no esperan que haya mucha oportunidad para establecer un GST global ni siquiera en abril de 2010. 



INDIA

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 22]

Durante la temporada de monzones, las fuertes lluvias en la zona ocasionan, por un lado, una erosión considerable de la tierra en áreas rurales río arriba —principalmente en las montañas— y, por el otro, riadas en las llanuras río abajo donde se localizan zonas urbanas importantes del estado de Assam. Los meses invernales se caracterizan por sequías y por la consiguiente baja en el nivel de agua subterránea río arriba y río abajo.

Tanto la violencia de los monzones como la calma del invierno tienen consecuencias negativas sobre los cultivos en el noreste. Hasta ahora, los gobiernos estatales han afrontado estos problemas individualmente y a través de sus respectivos gobiernos locales. Sin embargo, como las zonas río arriba y las zonas río abajo están hidrológicamente relacionadas, es fundamental implementar prácticas integrales de gestión.

La Política Nacional para el Suministro del Agua (2002) pone énfasis en la necesidad de una planeación general integral de la cuenca para el control de inundaciones y gestión del agua y de una mayor implementación de medidas no estructurales con el fin de minimizar el número de pérdidas; por ejemplo, el pronóstico y aviso de inundaciones, y la zonificación y protección contra inundaciones.

Lo anterior requiere un acuerdo bilateral entre Assam y sus vecinos, especialmente el estado de Arunachal Pradesh, para manejar el flujo de agua en cuencas fluviales individuales. Sin

embargo, ha resultado difícil lograr acuerdos ya que, por motivos políticos, los estados involucrados se muestran reticentes a desplazar a poblaciones rurales o urbanas en procesos de zonificación o construcción de infraestructura de control de inundaciones.

Para complicar aún más la situación, en varios estados del noreste, la gestión de los recursos hídricos no está en manos de los estados sino sujeta a la jurisdicción de las instituciones tradicionales (concejos rurales locales).

El fortalecimiento de los gobiernos locales

En 1992, con las reformas constitucionales número 73 y 74, se creó un tercer orden de gobierno. De conformidad con los Anexos Undécimo y Duodécimo de la Constitución, más de 24 ramos han sido transferidos a los *panchayats* de las aldeas o concejos locales y a los municipios. Entre ellos, el agua potable, la gestión del agua, el desarrollo de cuencas, la irrigación en pequeña escala, los servicios sanitarios, el alcantarillado, los puentes, los transbordadores, las vías fluviales y otros medios de comunicación.

Al fortalecer las instituciones del gobierno local, el federalismo de la India ha adquirido una nueva dimensión. El surgimiento de los *panchayati raj* ha debilitado aún más las facultades del gobierno central. Hoy en día, la gobernanza es una tarea mucho más federal de lo que había sido hasta ahora. Es imposible predecir qué forma tomarán las dimensiones de los conflictos en torno al agua y a los

recursos hídricos de ahora en adelante.

Ante las disputas por agua, que cada vez son más difíciles de resolver, algunos expertos han sugerido que se unan los ríos mediante canales. El gobierno del Partido Bharatiya Janata (BJP, por sus siglas en inglés) ha impulsado esta idea.

Aun cuando la nacionalización de los principales ríos interestatales es una medida que la Constitución permite para evitar disputas por el agua, lo más probable es que cualquier gobierno central que quiera mantener la paz con los estados trate de evitarla. Una opción más viable sería la gestión de la conservación y la demanda de las aguas.

La Comisión Sarkaria para las relaciones entre el centro y los estados de 1988 recomendó que el gobierno central estableciera un tribunal en un plazo no mayor a un año de haber recibido la queja. Al respecto, debería reformarse la Ley sobre Disputas por Aguas Interestatales para garantizar que la concesión de un tribunal entrara en vigor en un lapso de cinco años y que este tipo de dictámenes tuviera la misma fuerza y las mismas sanciones que una orden de la Corte Suprema.

Dicho lo anterior, el federalismo de la India ha aprendido a vivir con disputas por el agua. Para que el federalismo funcione sin tropiezos, es necesario encontrar mecanismos para garantizar que los estados no abusen de las facultades que tienen sobre los ríos. El federalismo no debería ser un ardid para que los estados funcionen como repúblicas independientes. A su vez, el gobierno federal debe desempeñar el papel de depositario de todos los recursos naturales, incluyendo los ríos.

PAKISTÁN

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 4]

demanda de dar un nuevo nombre a la Provincia de la Frontera del Noroeste y el cese a las persecuciones de los líderes nacionalistas baluchis forman parte de esa estrategia que busca la satisfacción de las quejas. Ya hay señales tan alentadoras como las de Baluchistán.

Un comité —en proceso de establecimiento— estudiará las demandas de mayor autonomía provincial y otorgará al Senado ciertas facultades financieras y de supervisión sobre las nominaciones a cargos clave. Un comité más estudia la introducción de reformas políticas, judiciales y administrativas en las regiones tribales de Pakistán.

Pero apenas transcurridas unas cuantas horas del discurso inaugural de Zardari ante el Parlamento, justo cuando los musulmanes estaban a punto de interrumpir su ayuno en el sagrado mes del Ramadán a finales de septiembre, un terro-

rista suicida embistió con un camión cargado de bombas el famoso hotel Marriott de Islamabad, acto en el que murieron cerca de 60 personas y muchas más resultaron heridas.

Campaña militar en contra de los militantes

El devastador atentado en el corazón de la capital federal sacudió a toda la nación. Ahora son muchas más las voces de protesta que piden un debate pleno en el Parlamento nacional para discutir los pros y los contras de la “guerra contra el terror” y desarrollar un consenso nacional.

El señor Zardari y su cuidadosamente seleccionado primer ministro, Yousaf Raza Gillani, prometieron celebrar una reunión informativa a puerta cerrada sobre este tema con los parlamentarios como parte del esfuerzo para iniciar la construcción de un muy necesario consenso en el manejo de la guerra contra el terror.

Todavía no se ha logrado un consenso

nacional. El ejército ha proseguido su lucha contra los insurgentes en las áreas tribales que limitan con la Provincia de la Frontera del Noroeste y en el valle Swat, ubicado en esa provincia. Pero las grandes pérdidas sufridas por el gobierno y las antiguas políticas de treguas con los talibanes y otros militantes armados a las que siguieron los enfrentamientos han hecho que las esperanzas de paz disminuyan.

En tiempos más recientes, el señor Zardari se las vio duras para aplacar la indignación de la India, que culpaba a algunos elementos aislados pakistaníes del ataque terrorista a Bombay perpetrado el 26 de noviembre, en el que más de 180 ciudadanos inocentes y turistas internacionales fueron muertos a tiros en el corazón de la capital financiera de la India.

Con el surgimiento de problemas de tal gravedad tanto en el ámbito interno como en el exterior, la realineación de la federación pakistaní está pasando a un segundo plano en la agenda del señor Zardari.

ETIOPÍA

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 11]

jurisdicción sobre los recursos hídricos que existan dentro de sus respectivas fronteras, en apego a leyes federales.

El gobierno adoptó la cuenca fluvial como unidad de planeación para desarrollar y administrar los recursos hídricos del país, una medida acorde con la Política de Administración de los Recursos Hídricos de Etiopía.

La mayoría de las facultades y responsabilidades fundamentales del Ministerio Federal de Recursos Hídricos serán asignadas gradualmente, conforme se vayan estableciendo, a organizaciones denominadas de la Cuenca Fluvial (RBO, por sus siglas en inglés).

Los estados asumen un papel

El sistema federal de Etiopía reconoce la importancia de una administración descentralizada de los asuntos políticos, económicos y sociales del país a cargo de los estados regionales. Más aún, el gobierno federal no puede cumplir eficazmente algunas de sus responsabilidades sin adoptar un enfoque descentralizador y participativo en su administración.

Lo anterior requiere que los estados regionales desempeñen un papel adecuado y participen en la toma de decisiones en materia de administración de los recursos hídricos de sus respectivas regiones.

El experto etíope en temas de agua Imeru Tamrat explica que los estados regionales sí participan en la toma de decisiones relativas a la administración de los recursos hídricos: preparan e implementan sus propios proyectos y planes de inversión en la materia.

De hecho, también expiden permisos para los usuarios de agua a pesar de que es el gobierno federal —y ahora las autoridades de la cuenca— quien tiene el mandato legal para hacerlo.

Sin embargo, Tamrat afirma que “uno de los problemas de la maquinaria intergubernamental en la administración de los recursos hídricos es la debilidad del vínculo entre el gobierno federal y los estados regionales en lo que se refiere a la gestión de los recursos hídricos”.

“Por ejemplo, el sector del agua en los estados regionales sólo está obligado a informar de sus actividades al gobierno regional y no al Ministerio de Recursos Hídricos del ámbito federal”, añade Tamrat.

Por lo tanto, aun cuando sí tiene influencia económica, ya que la mayor parte de los fondos de las inversiones destinadas al sector hídrico —particularmente en el caso la hidroelectricidad y de planes hidro-

eléctricos y de irrigación de mediana y gran escala— proceden de las arcas federales, este Ministerio no tiene mayor influencia sobre los estados regionales.

Según Tamrat, también la interacción horizontal entre los propios estados regionales en materia de gestión de recursos hídricos es sumamente endeble.

Los estados regionales que comparten cuencas fluviales en Etiopía no cuentan con ningún mecanismo como los acuerdos intergubernamentales canadienses sobre cuencas para realizar consultas mutuas y coordinar sus actividades en el campo de la administración de los recursos hídricos.

Desde el punto de vista de Tamrat, las RBO que se establecerán están diseñadas para generar esta coordinación eficazmente y para que, en el futuro, la gestión de las respectivas cuencas fluviales de Etiopía sea integral.

Por lo tanto, será necesario definir con claridad el grado de descentralización de facultades federales en el campo de gestión del agua hacia los estados y órganos de administración de recursos hídricos —como las autoridades de la cuenca fluvial— para garantizar una gestión eficaz de estos recursos nacionales.

Se espera que las facultades que el gobierno federal delegue a los estados sean definidas en leyes desarrolladas por el brazo ejecutivo del gobierno federal responsable de los recursos hídricos.

Así, al tiempo que el gobierno planea y establece sus instituciones de gestión hídrica, se ve obligado a lidiar con una deficiencia estructural de largo plazo.

La disponibilidad del agua no guarda correspondencia con los lugares donde vive la gente.

Por ejemplo, alrededor de 32 millones de personas habitan a corta distancia de 90% de los recursos hídricos nacionales ubicados en cuatro cuencas fluviales (incluyendo la del Nilo Azul) y, en contraste, casi 50 millones de personas dependen de tan solo 10% de los recursos hídricos del país.

En Etiopía la precipitación pluvial es altamente variable en términos de dónde y cuándo cae. El promedio anual más alto de agua de lluvia (más de 2 700 mm) se registra en el altiplano suroeste del país y disminuye gradualmente en el norte (menos de 200 mm), el noreste (menos de 100 mm) y el sudeste (menos de 200 mm).

Además, la mayoría de las cuencas fluviales importantes de Etiopía atraviesan más de un estado regional o son, por su propia naturaleza, transfronterizas. Etiopía está río arriba de todos los ríos transnacionales que corren por el país y 75% de los recursos hídricos fluyen hacia países vecinos. Este hecho representa, en sí mismo, una enorme limitante para el desarrollo de recursos hídricos ya que existen tratados que obligan a Etiopía a negociar con países

río abajo la distribución y gestión de las aguas de estos ríos transfronterizos. (Véase el recuadro *El Nilo corre con fuerza: Río abajo* en la página 10).

Escasea el agua potable


En Etiopía, sólo 42% de la población tiene acceso a servicios de agua potable y alrededor de 11% a servicios sanitarios mejorados. Las zonas urbanas tienen una cobertura mayor: aproximadamente 83% de esta población tiene acceso a abasto mejorado de agua y 55% a instalaciones de servicios sanitarios mejorados. El potencial de irrigación estimado en Etiopía asciende a 3.7 millones de hectáreas. Sin embargo, en la actualidad, menos de cinco por ciento del territorio (cerca de 200 000 hectáreas) cuenta con irrigación.

Se determinó que era prioritario establecer una Autoridad de la Cuenca Fluvial en la cuenca del Nilo Azul que, además de tener el mayor volumen (52 mil millones de metros cúbicos), es compartida por tres estados regionales. Dentro de la cuenca también existen, en construcción o en etapa de planeación, varios proyectos de desarrollo de recursos hídricos.

Estos factores desembocaron en competencia y presiones sobre los recursos hídricos en la cuenca, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Además, ponen de manifiesto la necesidad de una planeación integral para el desarrollo de los recursos hídricos para que los estados que comparten la cuenca participen activamente en todos los aspectos de la toma de decisiones. En resumen: la administración de la cuenca fluvial en Etiopía requerirá que se preste más atención a las relaciones intergubernamentales de la que éstas han recibido hasta la fecha.

Más aún, el río Nilo Azul contribuye significativamente a toda la cuenca del Nilo, pues corre río abajo en dirección oeste hacia Sudán y Egipto. En 1999, los países de la cuenca del Nilo establecieron un marco de cooperación bajo los auspicios de la Iniciativa de la Cuenca del Nilo.

Sin embargo, y a pesar de su mejor desempeño económico de los últimos tiempos, Etiopía no tiene ni remotamente la riqueza necesaria para encontrar soluciones fáciles y rápidas que le permitan alcanzar una seguridad en materia de aguas a largo plazo. El Banco Mundial estima que, por ejemplo, para que este país pueda alcanzar el nivel de seguridad hídrica de Sudáfrica, debería invertir el equivalente a cuatro veces su PIB, que asciende a 35 000 millones de dólares estadounidenses, así como una cantidad mucho mayor en instituciones y en construcción de capacidades.

“Lo anterior [...] sólo sirve para probar que las estrategias que se centran exclusivamente en atender asuntos de gestión del agua e infraestructura no son costeables”, concluye Tamrat. 



La página
del Presidente
George Anderson

El juego de culpas federal

EN ALGUNAS FEDERACIONES, A veces se tiene la costumbre de jugar a "echarle la culpa al otro". Lo primero que aparece en Google cuando se busca en inglés "blame game" [juego de culpas] son artículos de desórdenes de personalidad límite y dinámica psicológica de las relaciones de infancia. ¿Estamos poniendo el dedo demasiado cerca de la llaga federal?

El juego de culpas implica a los políticos de diferentes órdenes de gobierno que tratan de eludir su responsabilidad sobre las cosas que han salido mal. Es contrario a una virtud que suponemos tiene el federalismo; nos referimos en concreto a una mayor rendición de cuentas política ante los electores.

Algunas veces, el juego de culpas enciende por sí mismo la ira de los electores. Tanto, que en las elecciones federales que se celebraron el año pasado en Australia, Kevin Rudd prometió que el Partido Laborista, al que pertenece, pondría fin a uno de estos juegos de culpas en particular, el del gobierno liberal en Canberra con los gobiernos laboristas en los estados. Como Primer Ministro, ha estado muy activo en una agenda de nuevo federalismo, que reduce alrededor de cien programas de subvenciones condicionadas a sólo un puñado, con controles mucho menos invasivos. A cambio, los estados desarrollarán diversos parámetros para medir su propio desempeño.


El huracán Katrina, que golpeó la costa del Golfo desde la Florida Central hasta Texas en 2005, fue uno de los desastres naturales más devastadores en la historia de los Estados Unidos. La devastación se extendió a la reputación de muchos políticos y funcionarios y a la imagen que muchos estadounidenses tenían de su sistema federal.

Un suceso como éste es una oportunidad única para dar seguimiento a un juego de culpas en un sistema federal porque el público presta más atención a los detalles de un desastre de grandes proporciones que a la mayoría de otros asuntos. *Publius: The Journal of Federalism* recientemente dedicó un número completo a la atribución de culpas en torno al desastre de Katrina.

Los políticos buscan los votos y eluden su culpa. En el caso de Katrina, las cosas salieron aparatosa y dramáticamente mal.

¿A quién echarle la culpa? No siempre se culpó a los políticos. Con frecuencia los blancos fueron la falta de comunicación entre gobiernos, los retos físicos del área y los gobiernos en general. Cuando se culpó más a un gobierno o a un político que a otros, la filiación política incidió considerablemente en las opiniones. Los medios de comunicación desempeñaron un papel importante en la orquestación del debate, con relatos de culpa que la mayoría de las veces versaban sobre el gobierno federal. Los votantes perspicaces se sentían más inclinados a culpar a determinados funcionarios o gobiernos que los menos agudos (típicamente más pobres y con menor escolaridad). En contrapeso, a pesar de las tendencias partidistas de las opiniones, el público estaba influido por los hechos del caso y esto suscitó una rendición de cuentas, aunque en cierta medida débil y difusa.

Sería desalentador que las cosas acabaran ahí. Cuando las cosas marchan mal, es importante que tanto los gobiernos como los funcionarios aprendan de la experiencia y hagan correcciones para el futuro. Después de Katrina se llevaron a cabo numerosas investigaciones oficiales y los académicos y otros expertos independientes hicieron numerosos análisis a profundidad. Todos ellos señalaron que los tres órdenes de gobierno habían cometido errores, de manera que había culpa para dar y repartir. Pero evidenciaron además importantes problemas estructurales y de personal a nivel federal, muchos de ellos relacionados con la forma en que la organización de las medidas de emergencia fue integrada al nuevo Departamento de Seguridad Nacional, enfocado en el terrorismo y no en los desastres naturales. Estas investigaciones contienen lecciones claras aplicables a las políticas.

Desafortunadamente, estas lecciones no se han reflejado en absoluto de manera adecuada en reformas dentro de los gobiernos y entre ellos. Y la atención pública se ha desplazado a otra parte. La incapacidad para actuar con base en las lecciones importantes no sólo es vergonzosa; es quizá la mayor de las justificaciones de la culpa. Pero la ciudadanía probablemente sólo se dé cuenta de esto ante un nuevo desastre. 

Federaciones

Una publicación del Foro de Federaciones

EDITOR EN JEFE Rod Macdonell

EDITOR ASOCIADO Carl Stieren

CORRECTORES Ernest Hillen y Robert Winters

ASISTENTE EDITORIAL/ADMINISTRATIVA

Rita Champagne

TRADUCCIÓN Gonzalo Celorio Morayta

(Celorio Morayta, servicios especializados de idiomas).

CORRECCIÓN DE ESTILO Rebeca Batres-Doré

DISEÑO Shannon Elliot

Federaciones es publicada tres veces al año por el Foro de Federaciones. Las tarifas de suscripción son de 25 dólares canadienses en Canadá; 25 dólares estadounidenses en el resto del mundo. Las contribuciones de artículos son bienvenidas. Favor de contactar a los editores a través de la información proporcionada al final de esta página. El Foro de Federaciones no garantiza la devolución de manuscritos no solicitados. Impresa por Lancer Publishers en Sona Printers, Nueva Delhi, India.

CONSEJO DIRECTIVO

Arnold Koller, Presidente (Suiza); Violeta Ruiz Almendral (España); Samuel Assefa (Etiopía); David Cameron (Canadá); Kim Campbell (Canadá); John de Chastelain (Canadá); Wolf Linder (Suiza); Wolf Okressek (Austria); Ravi Dhingra (India); Johanne Poirier (Canadá); Roger Wilkins (Australia); Peter Müller (Alemania); Julius Ihonvber (Nigeria).

OTRAS EDICIONES

Inglés: *Federations / What's New in Federalism Worldwide*

Francés: *Fédérations / Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf*

Alemán: *Föderalismus / Aus der Welt der föderalistischen Staaten*

Oficina editorial:

FORO DE FEDERACIONES

325 Dalhousie, Suite 700

Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canadá

Tel: 613-244-3360

Fax: 613-244-3372

forum@forumfed.org

Canada Post – Acuerdo de envío de publicaciones
No. 40745010.



www.forumfed.org



Su fuente de información actualizada sobre federalismo



ACCESO A MÁS DE
800 DOCUMENTOS EN
NUESTRA BIBLIOTECA
DE FEDERALISMO



LEA CAPÍTULOS DEL MUY
POPULAR LIBRO DEL
FORO **FEDERALISMO:
UNA INTRODUCCIÓN**



**EXPLORE Y UTILICE EL
SITIO ELECTRÓNICO
GLOBAL SOBRE
FEDERALISMO**