



El federalismo indio funciona en muchos idiomas

El sistema federal de la India ha enfrentado con éxito numerosos retos por más de 50 años.

POR **ASH NARAIN ROY**

El federalismo indio está lejos de ser perfecto. De hecho, ningún federalismo lo es. Existen llamadas de atención, como las luchas comunales entre las castas, la demolición de centros de culto, las matanzas étnicas y las recientes campañas en Assam y Maharashtra contra los parlantes Viráis del Hindi, que muestran los grandes problemas aún no resueltos por el sistema federal indio.

La India es una nación donde las personas están orgullosas de sus múltiples identidades. En la colectividad formal de la ciudadanía nacional, existen otras identidades colectivas, tales como las castas, la religión, la etnicidad y la región. Sin embargo, los problemas comienzan donde la "política del voto" agudiza estas identidades.

Aún así, la experiencia india sugiere que el federalismo proporciona una manera estable y duradera para incluir las múltiples identidades y lealtades dentro de un país unificado. El federalismo representa un foro para la expresión de las aspiraciones de diversos grupos y permite resolver conflictos y tensiones dentro de una sociedad diversa.

Buenas calificaciones para la democracia pero, ¿y para el federalismo?

El logro más sobresaliente de la India independiente ha sido la consolidación de la democracia. Como el escritor británico Bernard Levin dice, la India ha mantenido "encendida la llama de la democracia a pesar de la oscuridad del mundo a su alrededor". Levin incluso llega a sugerir que "si la democracia de la India fallara, se vislumbraría el final de la democracia misma".

Observaciones tal halagadoras tal vez no deberían hacerse sobre el federalismo indio. El sistema federal de la India ha sido descrito de maneras diversas como "cuasi-federal", "federación sin federalismo" y "unión de estados desiguales". Sin embargo, la India ha mantenido el estandarte del federalismo a salvo en los tiempos en que dos federaciones (tal vez seudofederaciones) -la Unión Soviética y Yugoslavia- se desintegraron. El federalismo indio ha calmado a numerosos profetas condenatorios, quienes despectivamente descartaban a la India como la tierra del "millón de motines".

Para empezar, hay que indicar que la India era una federación profundamente centralizada. Pero el ascenso de los partidos



Un hombre en Mumbai recibe una bendición india llamada "Puja". El conflicto entre las regiones continúa siendo un problema para el federalismo indio.

políticos y el éxito de los gobiernos federales de coalición no solamente le han dado al federalismo un nuevo significado en el país, sino una nueva medida de fuerza y vitalidad.

La India ha logrado el éxito de su sistema federal gracias a su envidiable récord democrático, a las fortalezas institucionales, a una sociedad civil fuerte y a una intensa cultura política. Los principios federales han ayudado a la India –con su marcadas excepciones– a vivir pacíficamente. Hace años, John Kenneth Galbraith describió a la democracia india como una "anarquía funcional". En el mismo sentido, el federalismo en el país puede ser descrito como un amable caos.

Cuando la gente busca en diferentes partes del mundo un modelo ejemplar para el manejo de la gran diversidad –religiosa, lingüística y cultural– harían bien en acercarse a la India.

Violencia comunal: una excepción, no la regla

Esto no significa que la India no tenga problemas de violencia, de hecho, la demolición de la Mezquita Babri en Ayodhya en 1992 y las trágicas masacres en Gujarat en el 2002 aún permanecen frescas en la memoria de la gente. La cruzada contra los musulmanes en Gujarat ese mismo año es una mancha en el secularismo indio.

Lo que ocurrió en Gujarat no fueron simplemente crueles revueltas comunitarias, sino un esfuerzo sistemático contra el sistema de vida y la religión musulmana. El gobierno de

Ash Narain Roy es Coordinador de Estudios Internacionales en el Instituto de Ciencias Sociales de Nueva Delhi.

Narendra Modi no proporcionó ayuda a tiempo a las víctimas, sino que también intentó interrumpir los juicios correspondientes. Recientemente, la Suprema Corte de la India detuvo los procedimientos en diez de los principales casos de disturbios, y transfirió los juicios a las afueras de Gujarat.

La Suprema Corte respondió así a la petición hecha por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que argumentó la imposibilidad de tener un juicio dentro del estado. Algunos fundamentalistas indios están tratando de relanzar su política en la India a través de peligrosos modelos "comunitarios" y han tenido algún éxito en Gujarat.

La experiencia indica que el federalismo indio no es tan superficial como se pensó en algún momento. Se acabó la era de la hegemonía unipartidista o la llamada era del Partido del Congreso.

Pero parece ser que el experimento ha fallado. El secularismo permanece intacto en la India. Las instituciones estatales, el poder judicial, la prensa y la sociedad civil permanecen esencialmente seculares. El secularismo parece ser el destino manifiesto de la India.

Por supuesto, hay muchos casos de lucha étnica.

La región noreste es uno de ellos. Diferentes segmentos de la población sienten que han sido excluidos, desamparados del proceso de desarrollo, y han declarado su pérdida de fe en el Estado indio a través de movimientos militantes. Los problemas en el noreste y en otras regiones como Jammu y Cachemira crecieron durante mucho tiempo. Lo que fue esencialmente una revuelta contra una política sin imaginación y una desilusión por el bajo desempeño del modelo de desarrollo, se ha agudizado gracias a la incapacidad del gobierno y a la intervención de fuerzas externas.

El conflicto en Cachemira entre la India y Pakistán puede ser visto no tanto como un conflicto territorial, sino como uno de modelos de gobierno diametralmente opuestos: la teocracia contra el secularismo. Las elecciones de Cachemira de 2002, reconocidas como libres y justas por parte de observadores externos, han sido insuficientes para restablecer plenamente la fe de la gente en el sistema político. Pero sería inocente imaginar que las elecciones por sí solas podrán resolver los problemas en Cachemira.

Bélgica: Evolución hacia el federalismo

Johanne Poirier, entrevistada por el personal del Foro

Bélgica no tenía al principio un proyecto de federalismo. No es como si un día los políticos decidieran que iban a transformar Bélgica en una federación. La transformación ocurrió gradualmente en un periodo de 30 años más o menos.

Al transformar un Estado unitario en federación, algunos tienen que perder un cierto poder y prestigio porque el federalismo es cuestión de reparto del poder. Por ello, hubo cierta resistencia. Se temía que la conversión de un Estado unitario en otro federal traería consigo el caos o la secesión.

Bélgica es un país pequeño, con una población apenas superior a 10 millones de habitantes. Un 60% de la población vive en la zona flamenca o de habla neerlandesa y un 30% en el sur. Bruselas es un caso más complicado ya que se trata de un enclave en Flandes con numerosos grupos lingüísticos. La mayoría de la población de Bruselas habla francés actualmente, aunque es una sociedad multicultural.

La sociedad belga es muy compleja; se trata de un país que estuvo bajo dominación extranjera la mayor parte de su historia y que se declaró independiente en 1830. En aquella época, la mayoría de la población hablaba diversos dialectos flamencos, similares al neerlandés, pero la clase superior hablaba francés y las instituciones seguían, más o menos, un modelo francés y estaban muy centralizadas. El gobierno estaba en manos de una élite que hablaba francés independientemente del lugar de procedencia. Sin embargo, la mayoría de la población hablaba flamenco y ello no se reflejaba en las instituciones del país. Paulatinamente hubo presiones para que se reconocieran las instituciones flamencas y para que las instituciones centrales reflejaran la diversidad del país.

Ello llevó a una cierta aceptación del Estado unitario. Se reconocieron ciertas instituciones flamencas aunque paulatinamente se vio que ello no era suficiente. De ahí la reorganización del país en una estructura más federal, que supuso el reparto de competencias entre diferentes niveles de gobierno, responsables de distintas tareas. Los representantes de estos niveles fueron elegidos directamente y cuentan con una base y una legitimidad democráticas.

El aspecto más importante del federalismo para los ciudadanos belgas es que, en una sociedad compleja, este régimen les acerca a determinadas decisiones. Ello significa que si los flamencos y los franceses utilizan distintos idiomas, tienen intereses culturales diferentes y quieren promover sus propios sistemas educativos, pueden hacerlo.

Para los ciudadanos esto ha supuesto, hasta cierto punto, vivir el poder más de cerca y permitir, por ejemplo, que la minoría germanohablante de Bélgica tenga su propio parlamento para tomar decisiones en cuanto a cultura y enseñanza. También hay un parlamento para la comunidad flamenca y otro para la francesa.

Actualmente el concepto de federalismo ha calado en cada ciudadano, consciente de vivir en un sistema donde el poder está dividido, donde hay un gobierno para la comunidad flamenca, otro para la comunidad francesa y uno federal.

Johanne Poirier es abogada especializada en cuestiones constitucionales en el Centro de Derecho Público de la Universidad Libre de Bruselas. Se interesa particularmente por el federalismo comparativo y las cuestiones intergubernamentales.

La armonía en el lenguaje

La experiencia de la India para resolver su problema de diversidad lingüística es muy positiva e incluso educativa. En las décadas de los cincuenta y sesenta, el tema del idioma amenazó con rasgar el tejido de la nación. La India pareció estar a punto de enfrascarse en una guerra civil debido a este tema. El primer movimiento claramente separatista surgió en Tamil Nandú, como reacción a la percepción popular de la imposición del Hindi. Sin embargo, el Estado indio reconoció la importancia de las lenguas regionales y demostró sensibilidad hacia los nacionalismos lingüísticos. Cuando los estados se reorganizaron sobre bases lingüísticas, algunos temieron que la India se conduciría hacia el separatismo. Estos miedos fueron infundados. Hoy en día, el idioma no es un tema conflictivo.

Sin duda, el federalismo indio está aún a prueba, pero ya no se trata de una prueba de fuego.

La experiencia indica que el federalismo indio no es tan superficial como se pensó en algún momento. Se acabó la era de la hegemonía unipartidista o la llamada era del Partido del Congreso. Esta organización, que dominó colosalmente la escena política de la India y que fue responsable de centralizar el poder, ha perdido ahora muchas de sus bases de poder, así como su habilidad de convocatoria. Su derrota en cuatro de los cinco estados que tuvieron elecciones para la Asamblea en noviembre de 2003 –Mizoram, Delhi, Rajasthan, Madhya Pradesh y Chhattisgarh– ha borrado de golpe sus esperanzas de ganar por si sólo el poder en las elecciones federales parlamentarias de 2004.

La transformación de la India, de un sistema de partido dominante hacia un sistema multipartidista, ha fortalecido al federalismo. El gobierno de coalición ha llegado para quedarse. La Alianza Democrática, encabezada por el Partido Nacionalista Indio Bharatiya Janata (PBJ), dominó las elecciones de la Asamblea gracias a su habilidad de forjar grandes coaliciones con 20 partidos no relacionados entre sí.

El Partido del Congreso perdió debido a su posición vacilante entre un gobierno de coalición y su inclinación a ejercer el poder por sí solo. La India, un país del tamaño de un continente, es, en sí mismo, una coalición. Los gobiernos de coalición reflejan mejor su diversidad multi-nivel y sus distintas aspiraciones.

Por años, la India ha experimentado una revolución silenciosa, aunque tal vez no tan silenciosa. Las castas bajas, llamadas en algún momento “intocables”, las castas intermediarias, el campesinado y los partidos regionales se han convertido en los nuevos actores de la escena. Estos grupos se reparten ahora el pastel nacional. Los *dalits* (a quienes la constitución india se refiere como las “Agencias Calificadas”) y los grupos marginados, han emergido ahora como un factor poderoso e independiente en la política en el país. De acuerdo con el ex Primer Ministro V.P. Singh, esto “representa un cambio en la gramática misma de la política india”.

Una nueva generación de partidos políticos

La nueva influencia de los partidos regionales ha transformado al federalismo indio hasta el punto en que es difícil reconocer sus orígenes. Alguna vez conocidos como las fuerzas de desintegración, o como una aberración, los partidos regionales han asumido un nuevo papel en el sistema de gobernanza indio. Las últimas tres elecciones parlamentarias –1996, 1998 y 1999– han cambiado la percepción sobre los partidos regionales, ya que se han convertido en actores principales para la formación de gobiernos de coalición de todas las tendencias en Nueva Delhi.

El gobierno federal del Frente Unido (1996-1998) ha preparado el escenario para un cambio radical de las relaciones de poder entre la federación y los estados. Abogó por un sistema alternativo de gobernanza basado en el federalismo, la descentralización, la rendición de cuentas, la igualdad y la justicia social. Asimismo, preparó el escenario para la restitución de una mayor autonomía y poder a los estados.

Puede ser que la coalición de la Alianza Nacional Democrática de Nueva Delhi no haya avanzado en la agenda federalista, pero su éxito ha conducido al análisis de profesionales del federalismo, y a hablar de “estados fuertes con estructura central suave”, “auténtico federalismo”, “federalismo fiscal”, y “federalismo cooperativo”. Estos y otros términos similares han ganado popularidad en el discurso político nacionalista.

Aún existe un gobierno federal fuerte, pero su poder se está desvaneciendo y su autoridad disminuye. Hoy en día tiene que negociar, donde antes hubiera forzado las cosas por su sola voluntad. Algunas capitales de estados como Bangalore, Hyderabad y Mumbai han emergido como centros virtuales, paralelos de poder. Los líderes mundiales que visitan la India no se arriesgan a no incluir estas capitales en sus agendas. Líderes como el Primer Ministro Chandrababu Naidu de Andhra Pradesh son personajes permanentes en el Foro Económico Mundial en Davos.

El poder popular

La característica más significativa de la práctica reciente del federalismo indio consiste en el surgimiento de un tercer nivel de gobierno, los *panchayats* locales. Esta institución, relativamente nueva, se ha expandido dramáticamente y ha ampliado la base democrática del sistema político.

Hoy en día, más de tres millones de ciudadanos indios son elegidos para cargos políticos en los *panchayats* cada cinco años, de los cuales un millón están reservados constitucionalmente para mujeres. Un gran número de grupos y comunidades anteriormente excluidas, ahora forman parte de los cuerpos de decisión. Cada estado se ha convertido, de una u otra manera, en una unidad federal que incluye en sí misma tres órdenes diferentes: el distrito, la cuadra y el pueblo.

Los órdenes locales del pueblo, cuadra o distrito, están lejos de convertirse en instituciones de autogobierno, pero han logrado modificar la fórmula de la política india. Su mayor impacto es sobre la gobernanza. Con la aparición del *Panchayati Raj* (término indio que significa “poder de los gobiernos locales”), la gobernanza ha dejado de ser del control exclusivo del gobierno central y estatal. De hecho, actualmente la gobernanza es mayor y está más interconectada. Como consecuencia, el sistema federal indio rinde mejores cuentas porque tiene más gente relacionada operándolo, administrándolo y mejorándolo.

Esta transformación fue invisible al principio, posteriormente generó rompimientos visibles y, finalmente, fue causa de colapsos. Los *Panchayats* han revertido los efectos del control que fluía de arriba a abajo, representado tradicionalmente por los poderosos estados indios.

Una estructura democrática federal, como en el caso de la India, demuestra que tiene la capacidad para resistir el estrés y las tensiones que nacen de las diversas demandas que compiten entre sí. La India no podría ser lo que es si no fuera por su federalismo. (6)