

La zalamería y la negociación mueven el sistema multipartidista de la India

El federalismo indio está plagado de paradojas



REUTERS/JAGADEESH/INDIA

Fabricantes de estandartes, banderas y anuncios de partidos políticos exhiben sus productos antes de enviarlos a las oficinas de campaña desde sus talleres en Bangalore.

LA FEDERACIÓN DE LA INDIA SE APARTA DE LOS patrones tradicionales. De acuerdo con la teoría clásica del federalismo, no es en absoluto una federación. La Constitución india no incluye el término ‘federación’ sino que describe a la India como una “unión de estados”. Sin embargo, la Corte Suprema del país sostuvo claramente en dos juicios históricos, en 1977 y 1996, que “la unión de la India es federal” y que “(el federalismo) es la característica fundamental de la Constitución”. Descrito de diversas formas, como “federación sin federalismo”, quasi federal o “una unión de estados desiguales”, el sistema federal de la India con frecuencia ha suscitado un intenso debate académico.

El federalismo de la India es un federalismo en evolución. Con el advenimiento de los gobiernos de coalición en Nueva Delhi, la India se liberó de la camisa de fuerza del régimen colonial unitario que heredó y que había operado durante los primeros años de independencia. El federalismo de la India ha ido más allá de las formulaciones de los libros de texto; está repleto de paradojas.

El éxito de la democracia y el federalismo indios tiene diversas raíces. La India es un Estado que se yergue sobre antiguas civilizaciones pero sus instituciones democráticas se han adaptado bien a las realidades de las épocas moderna y posmoderna. El desarrollo del sistema político indio durante las seis décadas que siguieron a la independencia ha colocado al país en un plano de fortaleza y estabilidad. A diferencia de la mayoría de los Estados poscoloniales, el marco básico constitucional y político de la India continúa siendo el mismo que quedó establecido poco después de la independencia.

El federalismo indio es una acertada mezcla de rigidez y flexibilidad. La estructura básica de la Constitución no puede ser modificada fácilmente. Algunas enmiendas constitucionales requieren una mayoría de dos terceras partes del Parlamento, además de la ratificación de no menos de la mitad de las legislaturas estatales. También se dan casos, incluyendo la formación de nuevos estados, que requieren la aprobación por mayoría simple del Parlamento. De tal modo, la Constitución india permite el cambio y la evolución a través de sus fórmulas de enmienda. Para el año de 2006, había sido enmendada 96 veces.

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

Independencia y evolución

El actual sistema federal de la India tiene profundas raíces históricas. La Corona Británica, los gobernantes de los estados principescos y los dirigentes del movimiento de independencia vieron con buenos ojos el federalismo por distintas razones. Para los británicos, la formula federal representó la mejor garantía para sus intereses comerciales. Los gobernantes de los estados principescos —gobiernos locales hereditarios en la India colonial británica— dieron la bienvenida a este esquema porque les permitía retener su poder autocrático. Y los dirigentes de los movimientos de liberación pensaron que el federalismo les ofrecía la mejor de las posibilidades para una pronta consecución de su objetivo de libertad política y era un punto de equilibrio para evitar la división de la India a lo largo de las fronteras comunitarias. Para la Liga Musulmana, la federación sólo podía ser considerada como un peldaño hacia la soberanía de Pakistán.

La Asamblea Constituyente de la India estuvo lista para formular una Constitución federal cuando se reunió por primera vez en 1946 y principios de 1947. Sin embargo, el anuncio del Plan Mountbatten, que trazaba la división de la India, cambió el ánimo del país a favor de una autoridad central fuerte. De la noche a la mañana, los forjadores de la Constitución desconfiaron del federalismo.

Después de la partición de la India y de su independencia en 1947, la violencia sectaria tuvo una escalada sin precedente, acompañada por un enorme intercambio de poblaciones entre los dos países. En ese momento crítico, lo que dominaba no era el federalismo sino la unidad nacional y la integración. Los constituyentes no abandonaron la idea federal como tal, pero más bien invistieron al gobierno central de facultades extraordinarias. De este modo, la India se convirtió en una unión de estados.

El sistema del Congreso

Irónicamente, la India independiente siempre ha sido una federación, aunque la Constitución no lo especifique. Durante el periodo del dominio de un solo partido —el Partido del Congreso—, que los indios han llamado “el sistema del Congreso”, la India permaneció, como lo describe el ex magistrado de la Corte Suprema, V.R. Krishna Iyer, “unitaria por capricho de la Unión y federal para deleite del centro”. Sin embargo, a raíz

INDIA [CONTINÚA DE LA PÁGINA 7]

del debilitamiento del sistema del Congreso y el surgimiento de los partidos regionales, los líderes políticos comprendieron que el sistema federal era el cimiento del edificio democrático de la India.

El dominio de un solo partido tuvo una influencia negativa en la organización política federal. Era tal la obsesión de tener un gobierno federal fuerte, que los movimientos regionales y las aspiraciones de identidad se convirtieron en una especie de anatema para el Estado indio. Aun así, la ley de reorganización de los estados de 1956 preparó el terreno para la creación de estados lingüísticos, que frenaron muchas demandas de autonomía. Mientras que la parte sur de la India se encendía por lo que consideraba la imposición de la lengua hindi en la década de 1960, en el noreste surgían los primeros indicios de descontento étnico y los levantamientos subnacionales. Algunos movimientos estuvieron al borde de la secesión, mientras que el recrudecimiento del problema étnico fue fundamentalmente el resultado de un sentimiento de descuido y alienación acumulado. Durante la década de 1980 empezaron los movimientos de autonomía de Panjab, Assam y Cachemira.

Los dirigentes del Partido del Congreso advirtieron que con estados fuertes se tendría un gobierno central débil, y viceversa. Si el país era débil y estaba a la deriva a finales de la década de 1960 y durante la de 1980—afirmaban—se debía a las demandas de autonomía regionales. Este argumento puede considerarse engañoso porque elude el problema asunto de la distribución de competencias.

El fin del gobierno de un solo partido

La transformación de la India de un sistema con un partido dominante a un sistema de múltiples partidos fortaleció el federalismo. Aun cuando el Partido del Congreso sigue siendo un actor fundamental, la India funciona con un sistema de múltiples partidos que incluye el Partido Bharatiya Janata (BJP, por sus siglas en inglés) y muchos partidos de base estatal. Desde 1996, los partidos regionales se han convertido en elementos constitutivos importantes de cada una de las coaliciones federales. Los días en que gobernaba un solo partido se han dadoatrás.

Tres combinaciones de gobiernos de coalición han ocupado el poder: el Frente Unido, no encabezado ni por el BJP ni por el Partido del Congreso, pero con el apoyo externo del Partido del Congreso (1996-1998); la Alianza Democrática Nacional encabezada por el BJP (1998-2004); y la actual Alianza Progresista Unida encabezada por el Partido del Congreso (desde 2004). El modelo alternativo de gobernanza del gobierno del Frente Unido, con su transferencia de mayor autonomía económica y administrativa a los estados, marcó la pauta del cambio en el sistema de gobierno federal. Los gobiernos de coalición llegaron para quedarse y la India ha aprendido a vivir en esta forma. Con su compromiso de darle mayor autonomía a los estados y transferirle a los gobiernos estatales el grueso de los programas patrocinados por el centro, los partidos regionales han avanzado exitosamente en la causa del federalismo.

A menudo, el sistema federal de la India debe entablar negociaciones entre los partidarios del centralismo y los partidarios de la autonomía, así como entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Se ha revisado repetidamente la Constitución y con frecuencia han fracasado las pláticas y los acuerdos. Ha sido a través de esta agitación constante que el sistema federal indio ha podido madurar. Al inicio de

su vida independiente, las demandas de autonomía fueron consideradas, cada vez con mayor frecuencia, como divisivas y secesionistas. Hoy en día, los partidos que hicieron esas demandas tienen palancas de poder importantes en el actual gobierno de coalición.

El cambio del sistema federal

La India ha recorrido un largo camino desde el federalismo cooperativo —donde los estados y el gobierno central se ocupan de manera conjunta de la planeación y ejecución de los programas— hasta el federalismo competitivo —donde los estados individuales compiten en términos de oferta de servicios, incluyendo bases impositivas más bajas. El país conserva un gobierno central fuerte, pero que no tiene la misma influencia de los días en que el Partido del Congreso era el partido dominante.

En la actual coalición multipartidista, el gobierno central debe lisonjear con cierta frecuencia a los estados y negociar con ellos donde alguna vez se abrió paso con intimidaciones. En este mismo tenor, algún gobierno estatal se ha enfrentado ocasionalmente al gobierno central y ha ignorado su voluntad. La detención de dos ministros del gobierno central ordenada por el gobierno de Tamil Nadu en 2001 es un ejemplo de esta transformación llevada al extremo. Entre el 29 y el 30 de junio de 2001, la ministra en jefe del gobierno de Tamil Nadu, J. Jayalalitha, hizo arrestar a su antiguo rival y ex ministro en jefe M. Karunanidhi, junto con dos ministros del gobierno central, Murasali Maran y T. R. Balu. Fue un acto de venganza política. Las protestas en toda la nación hicieron que fueran puestos en libertad el 2 de julio.

Como Susanne Hoeber Rudolf y Lloyd Rudolf escribieron: "ahora más que nunca, los estados se están dejando oír y sentir en la arena política y económica". La India está pasando del federalismo administrativo al federalismo político de niveles múltiples. Mediante las enmiendas constitucionales 73 y 74, se creó un tercer orden de gobierno. Estas enmiendas de 1993 a la Constitución india establecieron el marco para la introducción de un tercer orden de consejos electivos en áreas rurales y urbanas. También estipularon que al menos una tercera parte de



En días previos a las elecciones, se venden galletas con los símbolos de los partidos. En el sentido de las manecillas del reloj: Partido del Congreso, Partido Bharatiya Janata, Congreso Tinamool y Partido Comunista (marxista).

los cargos de elección en los consejos deben reservarse a las mujeres. Hoy en día, están incluidos muchos de los grupos y comunidades que antes quedaban excluidos. Pero el mayor impacto de las enmiendas 73 y 74 está en la gobernanza local, que va más allá del control exclusivo del gobierno central y los gobiernos estatales.

Las reformas económicas han dado nueva vida a los estados y con el cambio se le ha ido restando gradualmente poder al gobierno central. Con la desaparición del gobierno de un solo partido y el advenimiento de los gobiernos de coalición, la India se desplaza hacia un sistema de gobierno que permite el surgimiento de estados fuertes con un centro también fuerte, acompañado de gobiernos locales que cada vez adquieren más autoridad.

Con sus 22 lenguas oficiales, una población de 1100 millones, más de cinco religiones de gran importancia y una geografía que abarca cadenas montañosas, selvas tropicales y llanuras, es difícil imaginar a la India como algo distinto a un país federal. Si la Constitución india hubiera sido despojada de sus disposiciones federales, es probable que el país hubiera tenido que adoptar el federalismo simplemente por cuestión de supervivencia. Durante los últimos seis años, el federalismo ha cambiado la sintaxis de la política india.