



# Federaciones

## Lo nuevo del federalismo en el mundo

Vol. 3, No. 3 / Agosto del 2003

### En este número

<b>La política argentina cambia en una sorpresiva elección presidencial.....</b>	<b>3</b>
<i>Por Gabriel Puricelli</i> <i>Néstor Kirchner buscará nuevos aliados después de las elecciones legislativas de este año.</i>	
<b>El nuevo gobierno de Quebec y el desequilibrio fiscal .....</b>	<b>5</b>
<i>Por Louise Gagnon</i> <i>El gobierno de Jean Charest busca un nuevo pacto financiero entre Ottawa y las provincias.</i>	
<b>El incremento en los salarios de los empleados públicos en Nigeria provoca enojo entre trabajadores y gobernadores de los estados .....</b>	<b>7</b>
<i>Por Kingsley Kubeyinje</i> <i>Los empleados en los estados de Nigeria piden el mismo incremento otorgado a sus colegas federales.</i>	
<b>Los belgas cambian la coalición arcoiris por los rojos y los azules .....</b>	<b>9</b>
<i>Por Philippe Engels</i> <i>El colapso del partido verde da paso a una nueva coalición en el parlamento de Bélgica.</i>	
<b>Federalismo indio y auto-gobierno tribal .....</b>	<b>11</b>
<i>Por Harihar Bhattacharyya</i> <i>Los pueblos tribales logran un nuevo consejo distrital en el estado de Tripura.</i>	
<b>Portada: El federalismo alemán en una encrucijada .....</b>	<b>13</b>
<i>Por Rainer-Olaf Schultze</i> <i>¿Podrá la Constitución alemana de 1948 de resolver sus problemas actuales?</i>	
<b>La página del profesional: Gabreab Barnabas de Etiopía .....</b>	<b>17</b>
<i>Los estados etíopes enfrentan problemas de sequía y seguridad alimentaria mientras se recuperan de la guerra civil.</i>	
<b>Breves y Actualidades.....</b>	<b>19</b>

Una publicación del Foro de Federaciones

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

Teléfono: (613) 244-3360 ext 203 • Fax: (613) 244 3372 • [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org) • [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

**Equipo editorial:** Karl Nerenberg, Editor; Carl Stieren, Mahalya Havard, Editores Asociados; Rita Champagne, Asistente Editorial y Administrativa; Cathy Strauss, François Delisle, Becarios. Edición adicional: Brian K. Smith, La traducción en español se coordina por la Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (México).

**Fotografía:** foto de la portada de Gerhard Schröder – Fritz Reiss, Associated Press. Foto de la página 3 de Néstor Kirchner – [www.kirchnerpresidente.com.ar](http://www.kirchnerpresidente.com.ar). Foto de la página 5 de Yves Séguin – TVA (Québec). Foto de la página 7 de Adams Oshiomhole – Travail: le magazine de l'OIT (Organización Internacional del Trabajo), No. 29, abril/mayo 1999. Foto de la página 9 de Guy Verhofstadt – Belga, premier.fgov.be. Foto de la página 11 de los vendedores de miel en Agartala, Tripura – Takashi Kurosaki, [village.infoweb.ne.jp/mariamma/eng-tri.htm](http://village.infoweb.ne.jp/mariamma/eng-tri.htm). Foto de la página 13 de Edmund Stoiber – [www.stoiber.de](http://www.stoiber.de). Foto de la página 14 del cartel de la Convención Constitucional Alemana de 1948 – Casa de la Historia de Bavaria, Ausburgo, [www.bayern.de/HDBG](http://www.bayern.de/HDBG). Foto de la página 17 de Gabreab Barnabas – Paul Morton, Foro de Federaciones. Foto de la página 19 de Erato Marcullis – Bill Petros of Creative Images.

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

**Otras ediciones:** Inglés -Federations- What's new in federalism worldwide. Francés -Fédérations- Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf. Russo - Федерации - Что нового в мире федерализма.

# De los Editores

## Evolución permanente

Al leer los artículos del presente número de *Federaciones*, uno se lleva la impresión de que el federalismo todavía es un trabajo en construcción casi en cualquier lugar en que es practicado.

Las federaciones jóvenes (o por lo menos recientemente reformuladas) como la de Nigeria, están experimentando retos crecientes. En el número pasado reportamos sobre la distribución del ingreso en el gigante de África occidental y la forma en que los diferentes niveles de gobierno parecen no llegar a acuerdos sobre una fórmula en este sentido. En esta ocasión, nuestra historia es sobre los salarios de los funcionarios públicos, siempre un tema delicado en África, donde el sector público es una importante fuente de empleo.

Así como Nigeria es el gigante de su región, la India es el gigante del Sur de Asia. Sin embargo, en cuanto al modelo federalista que practica, el de la India no es precisamente joven. La India ha vivido bajo su actual constitución federal por más de medio siglo y eso lo hace particularmente antiguo en comparación con muchos otros países federales. Aún así, la India no ha permanecido estática durante los últimos cincuenta años. Entre los muchos cambios que ha experimentado el federalismo indio destaca la descentralización, que permanece como una tendencia creciente. El fortalecimiento del llamado "panchayat" o nivel comunitario de gobierno, es una parte importante de esta tendencia, de la cual hemos informado en ediciones anteriores de *Federations*. En este número, Harihar Bhattacharyya comenta sobre las medidas para proteger los derechos de los aborigenes en la relativamente aislada región del noreste del país.

En esta ocasión, tres de nuestros artículos versan sobre elecciones y su impacto en el desarrollo del federalismo en tres diferentes continentes.

En Argentina, el nuevo presidente Néstor Kirchner buscará aliados en las provincias. Después de todo, no tiene la legitimidad de haber sido verdaderamente elegido. Ganó por default cuando su oponente abandonó la segunda ronda electoral. Además, Kirchner es producto de la política provincial, lo cual debería hacerlo particularmente sensible a las necesidades de las entidades federativas del país sudamericano.

Las recientes elecciones en Bélgica no trajeron ningún cambio radical pero fueron un asunto apasionante en cierto sentido. Sin importar quién ganara, la preocupación estaba en saber si los flamencos y los francófonos votarían de diferentes maneras, alterando así el delicado balance lingüístico del país. Eso no ocurrió en esta ocasión, pero las pequeñas y continuas victorias de los partidos xenofóbicos de extrema derecha (en ambos lados de la división lingüística) constituyen una tendencia perturbadora.

La provincia canadiense de Quebec ha elegido un gobierno "pro-federalista" por primera vez en casi una década. Pero el partido que aboga por la soberanía, el Parti Québécois (PQ), se encuentra vivo y fuerte. Desde la oposición, la estrategia del PQ será buscar oportunidades para demostrar

que el sistema federal simplemente no funciona para los intereses de Quebec. Los liberales recién electos tratarán de demostrar que es posible producir beneficios tangibles para Quebec a través de la cooperación con el gobierno federal y con otras provincias, en vez de optar por la confrontación. Pero si los liberales no logran el éxito -o si la opinión pública de Quebec es convencida de que no lo lograron- aquellos que abogan por la secesión de Canadá tendrán una nueva oportunidad para argumentar.

Hablando de países que son gigantes en sus propias regiones, la historia de nuestra portada trata de uno de esos gigantes situado en el corazón de Europa: Alemania

Ningún sistema federal tiene tal interposición de poderes y responsabilidades como el alemán. Los alemanes incluso tienen una palabra calificativa para ello:

"Politikverflechtung", que es un sistema político donde todas las grandes decisiones son tomadas conjuntamente. Aún en federaciones como la de Canadá y los E.U.A., donde teóricamente existe una gran separación de poderes y responsabilidades, los programas modernos de salud han llevado a las viejas constituciones a adaptarse a las nuevas realidades. En Alemania, la constitución específicamente establece un alto nivel de colaboración entre el gobierno federal y el Länder. De hecho, el gobierno federal es parcialmente una criatura del Länder, en la medida en que el Länder controla la Cámara Alta alemana, el Bundesrat.

Esta "intimididad" constitucional alemana puede parecer buena en teoría, pero en el contexto actual puede poner en riesgo los esfuerzos por lograr las reformas sociales y económicas necesarias. Este es al menos el postulado que presenta Rainer-Olaf Schultze en el reporte especial de esta edición. En el momento actual en el que la Unión Europea está considerando la federalización, pensamos que es particularmente relevante considerar los demandantes retos que enfrenta su más grande federación. ☠

**Como** siempre, le sugerimos visitar nuestra página web ([www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)). Si presiona "Search the Forum's online research library", usted tendrá acceso a más de 600 artículos, monografías, presentaciones y otros documentos relativos a la práctica del federalismo alrededor del mundo. Todos estos recursos están clasificados por región geográfica, autor y tema (tales como "economía fiscal" o "constituciones"). El Foro ha procurado acrecentar su acervo de documentos sobre federalismo y mantenerlo disponible para investigadores, estudiantes, profesionales y cualquiera que lo encuentre útil o interesante. Deseamos saber qué tan fácil es usarlo y qué tan útil le resulta.

Puede contactarnos en: [nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org)

Fax: +1(613) 244-3372

Tel.: +1(613) 244-3360, ext 203

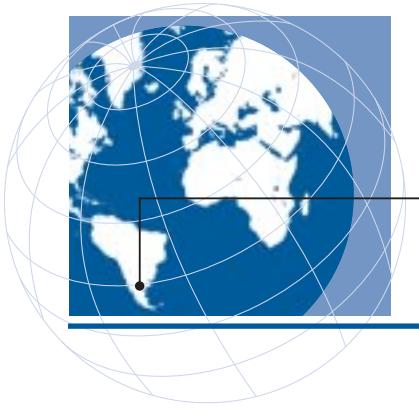
Por correo regular:

Karl Nerenberg, Foro de Federaciones

700-325 Dalhousie,

Ottawa, Ont. K1N 7G2

Canada



# La política argentina cambia en una sorpresiva elección presidencial

Sin un mandato electoral decisivo, Néstor Kirchner busca la cooperación federal-provincial y apoyo en el nuevo Parlamento.

POR GABRIEL PURICELLI

**Cuando** Néstor Kirchner asumió la presidencia de Argentina el 25 de mayo, terminó un período de profunda crisis política iniciado un año y medio atrás y que incluso continuó durante el propio proceso electoral. La victoria de Kirchner emergió de una serie de situaciones dramáticas nunca antes experimentadas en la política argentina, en las que "ganó" la presidencia a pesar de estar en segundo lugar en las urnas, con tan sólo 22 por ciento del voto popular. El candidato que ocupaba la delantera, el ex-presidente Carlos Menem, se retiró de la segunda ronda electoral, negándose a Kirchner la oportunidad de tener la mayoría de los votos y un mandato electoral firme que seguramente habría logrado de cualquier manera (ver la tabla 1). La nueva administración de Kirchner enfrenta ahora retos fundamentales que hacen pensar que la inestabilidad podría no estar completamente superada.

Kirchner debe afrontar los enorme problemas económicos de su nación, incluyendo la necesidad de fortalecer la incipiente recuperación económica, combatir el alto desempleo y reestructurar la deuda externa con inversionistas privados. Su discurso

inaugural indica que Kirchner también buscará establecer un estándar para los sistemas educativos de las provincias y la adopción de una nueva ley de distribución fiscal entre la federación y las provincias. El éxito de esta ambiciosa agenda y de la nueva administración dependerán ahora de las negociaciones intergubernamentales y de los resultados de futuras elecciones en lo que resta del año.

## El inicio de una crisis

La crisis política y económica de 17 meses en Argentina se desencadenó con la repentina renuncia presidencial de Fernando de la Rúa. Su sorpresiva salida desató un remolino de eventos en el lapso de una semana: la renuncia temprana de un presidente electo, seguido por una serie de cuatro sustitutos, la suspensión de pagos de la deuda pública y la devaluación monetaria. Éstos acontecimientos políticos ocasionaron protestas públicas que, a su vez, condujeron a una represión gubernamental que causó más de 30 muertes. También hubo millones de pesos en pérdidas individuales, como resultado de saqueos masivos en los centros de las grandes ciudades.

Gabriel Puricelli es analista económico y político. Vive en Buenos Aires.

Esta violenta explosión llevó eventualmente a una administración interina encabezada por Eduardo Duhalde, un senador miembro del partido que había perdido las elecciones presidenciales en contra de De la Rúa. Los meses de Duhalde en la presidencia estuvieron marcados por levantamientos sociales encabezados por los tenedores de documentos de plazo fijo, originalmente en dólares americanos, que fueron convertidos en pesos argentinos después de la devaluación. Al mismo tiempo, las masas de desempleados expresaron su descontento interrumpiendo el tránsito en las carreteras y autopistas del país.



Néstor Kirchner, nuevo Presidente de Argentina

## La deuda y las provincias

La enorme deuda pública de Argentina presenta un reto fundamental para el nuevo gobierno. Durante la anterior administración de Menem, de 1989 a 1999, la deuda creció exponencialmente -123%, alcanzando los \$146 billones de dólares estadounidenses, tan sólo en lo que se refiere al gobierno federal. La deuda total es mucho más elevada. La mayoría de las 24 jurisdicciones que forman la República Argentina también tienen problemas financieros significativos. La deuda agregada creció durante el mismo período de \$15 a \$37 billones de dólares estadounidenses, lo que ocasionó que el Fondo Monetario Internacional (FMI) escrutara no sólo los estados financieros del gobierno federal, que es con quien el fondo se relaciona, sino que también quisiera revisar los de las provincias.

La situación empeoró ante la ausencia de una ley de distribución fiscal entre la federación y las provincias, misma que, de acuerdo con la constitución federal de 1994, debía haber sido aprobada antes del final de 1996. Se registró una creciente tensión entre la administración federal y las provincias a causa de la distribución de los ajustes fiscales requeridos por el FMI, pero cuando en 1999 el gobierno federal fue asumido por un partido diferente al que administraba la mayoría de las provincias, las relaciones entre ambos órdenes de gobierno se tensaron aún más. Durante el período de De la Rúa dichas tensiones originaron una intensa competencia. Los gobernadores, en su mayoría peronistas, presentaron una oposición más efectiva a la administración del Partido Radical que los propios legisladores peronistas representados en el Congreso Nacional. El reemplazo de De la Rúa por parte de Duhalde, un peronista, produjo un mejoramiento en la relación federal-provincial, debido no sólo a la coincidencia de colores políticos, sino también al mejor desempeño fiscal en ambos niveles de gobierno a consecuencia de la devaluación de la moneda.

## Kirchner y la división del peronismo

Ahora Néstor Kirchner, uno de esos gobernadores peronistas, viene a Buenos Aires a encabezar el gobierno federal. Kirchner obtuvo un conocimiento muy valioso durante su administración en el gobierno provincial de Santa Cruz y entiende bien la dinámica de las relaciones de la federación con las provincias. A pesar de que heredó una situación más favorable, el rediseño de la situación política plantea interrogantes sobre el futuro comportamiento de los gobernadores en su relación con la presidencia.

Desde su fundación en 1946, el peronismo ha impulsado a la mayoría de los candidatos que han llegado al gobierno de Argentina. Durante la elección del 27 de abril, el peronismo sufrió divisiones y terminó con tres candidatos: el ganador Kirchner, el ex-presidente Menem y el ex-gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá. Esta división, junto con la virtual extinción del radicalismo -el otro partido tradicional-, produjo un escenario electoral inusualmente fragmentado. La diferencia entre el candidato triunfador, Menem, y la candidata progresista que quedó en quinto lugar, Elisa Carrió, fue únicamente de 10%. Es muy temprano para saber si este nuevo escenario político constituirá un cambio permanente en el sistema argentino o si sólo se trata de una circunstancia pasajera.

El peronismo podría reunificarse fácilmente bajo el liderazgo del nuevo residente o bien la división podría ahondarse ante la emergencia de tres partidos diferentes con fuertes vínculos regionales. Nunca antes en la historia democrática de Argentina los patrones de votación produjeron un mapa político tan fuertemente marcado por los apoyos regionales para diferentes

candidatos (ver tabla 2). Cuando Menem decidió retirarse de la segunda vuelta (planeada originalmente para el 18 de mayo), fue la primera vez en la larga historia electoral del mundo en que un candidato que ganó la primera ronda se retiró antes de la segunda. Su retiro fue dirigido, sin duda, a debilitar la legitimidad del mandato de Kirchner. Las encuestas de opinión sugerían que Kirchner habría vencido estrepitosamente Menem, con entre 71% y 79% de los votos, al momento en que su oponente decidió retirarse. La decisión de Menem podría marcar el final de su larga carrera política, ya que a sus 72 años no puede tener esperanzas serias de ser candidato nuevamente en 2007.

El caso de Rodríguez Saá es muy diferente, ya que es 10 años menor que Menem y no tiene que cargar con el fuerte rechazo que terminó convenciendo a Menem de retirarse de la contienda. Si Rodríguez Saá logra retener un apoyo significativo, el peronismo permanecerá dividido.

## Gobernar una provincia vs. gobernar un país

La experiencia de gobernar una provincia ha probado nuevamente ser un valioso activo para los candidatos de origen peronista: tanto Kirchner como Rodríguez Saá eran gobernadores cuando iniciaron sus campañas, tal como lo fue Menem cuando compitió la primera vez en 1989. A diferencia de otros sistemas federales, los partidos políticos argentinos están estructurados desde el nivel nacional hacia los niveles locales. Por lo tanto, sus ramas provinciales operan como estructuras desde las cuales se puede llegar a posiciones de liderazgo federal. Sin embargo, este patrón parece

estar debilitándose, especialmente en el caso de la Unión Cívica Radical (UCR), cuyo candidato presidencial solamente recibió 2.34% de los votos. Aún así, la UCR controla el gobierno de cinco provincias y proporciona la única oposición significativa en la mayoría de los otros distritos. Aun si este partido no recupera un papel relevante en el nivel federal en los próximos años, mantendrá una fuerte presencia en las provincias.

Otra consecuencia de las elecciones de abril fue la emergencia de una nueva fuerza política conservadora, construida sobre la base de una confederación de partidos provinciales conservadores, que sirvió como plataforma para que el ex-radical Ricardo López Murphy obtuviera 16% de la votación. Desde una facción minoritaria de derecha, este ex-ministro de la administración de De la Rúa combinó su propio atractivo personal para ganarse a ciertos sectores de la clase media urbana, aprovechando la organización local de los partidos provinciales anteriormente citada.

## Los cambios por venir para el gobierno federal

Los cambios políticos en Argentina no terminaron tras la elección de Kirchner. Cada dos años se renueva la mitad de la Cámara de Diputados, que son electos por un periodo de cuatro años, y una tercera parte de la Cámara de Senadores, que duran seis años en sus cargos. Muy probablemente, estas elecciones implicarán que la representación parlamentaria parezca la suma de la geografía electoral de cada provincia, más que una verdadera geografía

política federal. Esto obedece a la transferencia que hizo el gobierno federal a cada gobierno provincial de la facultad para convocar a elecciones para legisladores federales en cada distrito electoral (que en Argentina coinciden con los de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En los años noventa, esta decisión del gobierno de

Menem buscaba transferir los resultados políticos hacia el nivel provincial (donde el partido de Menem era el dominante) desde el nivel federal, donde las preferencias electorales comenzaban a ser desfavorables al peronismo.

Irónicamente, el efecto concreto del escalonamiento de las jornadas electorales para elegir al Congreso Nacional seguramente será contrario a lo que la ciudadanía demandó en las grandes protestas de finales de 2001 e inicios de 2002. En ese entonces, el eslogan público favorito era "Que se vayan todos", en un reclamo por lograr la renovación radical de la élite política. En cambio, una serie de 24 elecciones harán las victorias electorales distritales más fáciles para aquellos que actualmente controlan los gobiernos provinciales.

Independientemente del momento en que fueron elegidos, la mitad de los 257 diputados y una tercera parte de los 72 senadores federales asumirán sus escaños el 10 de diciembre de 2003. La nueva composición del Congreso despejará algunas incógnitas sobre la habilidad de Néstor Kirchner para gobernar el país hasta el final de su mandato en diciembre de 2007. Sus relaciones con el nuevo Congreso determinarán, entre otras cosas, qué tan viable será imponer un estándar único para la calidad de la educación en un país con regiones geográficas muy diferenciadas y qué tan simple o sinuoso será el camino hacia un nuevo sistema de distribución fiscal entre la federación y las provincias. Cualesquier sean las fortalezas y logros de Kirchner en los próximos cuatro años, el logro de ninguna de sus promesas dependerá exclusivamente de él. ⑥



# El nuevo gobierno de Quebec y el desequilibrio fiscal

**La elección de un gobierno pro-federal en la provincia de Quebec implica un cambio en las tensiones entre la federación y las provincias, pero termina con ellas.**

POR **LOUISE GAGNON**

**E**l recientemente electo Premier de Quebec ha dado señales de que el conflicto entre su provincia y el gobierno federal de Canadá no desaparecerá, a pesar de sus antecedentes como político del ámbito federal. El Partido Liberal de Jean Charest ganó 76 de los 125 escaños de la Asamblea Nacional de Quebec en abril del presente año, terminando con nueve años de gobierno del Partido Québécois (PQ). Los resultados fueron un alivio para el gobierno federal y los angloparlantes de Canadá, y trajeron consigo la esperanza de una disipación de las tensiones con el anterior gobierno nacional/separatista.

Sin embargo, uno de los asuntos principales en la agenda colocaría al nuevo gobierno liberal de Québec en directa oposición con el gobierno federal en Ottawa. El Premier Charest y su nuevo ministro de finanzas, Yves Séguin, están trabajando juntos para corregir lo que ellos llaman el “desequilibrio fiscal” entre la provincia y el gobierno federal. El recién derrotado ex Premier de Quebec, Bernard Landry, líder del separatista PQ, describió la controversia en los siguientes términos: el dinero está en Ottawa, pero las necesidades están en las provincias.

“El debate se origina desde un punto de vista centralizado versus uno descentralizado del país”, señaló David Perry, investigador y economista de la Fundación de Impuestos Canadienses, una organización sin fines de lucro dedicada al desarrollo de un sistema óptimo de impuestos para Canadá. “La pregunta se convierte en ¿qué nivel de gobierno marca el paso para la nación en su conjunto?, ya que evidentemente la sociedad canadiense está dispuesta a pagar hasta un cierto límite por los servicios públicos”.

Antes de trabajar en la política provincial, Charest fue ministro del gabinete federal y posteriormente se convirtió en el líder del partido de oposición de Ottawa. Con estos antecedentes, está en la posición idónea para construir una campaña nacional dirigida a lo que los economistas conocen como “desequilibrio fiscal vertical”. Como federalista convencido, Charest tendrá mayor éxito que sus antecesores para atraer el apoyo político de la Canadá angloparlante.

“Charest tiene la capacidad para unir a otras provincias a su causa”, dice Perry. “El gobierno federal no desacreditará fácilmente al gobierno de Quebec en esta cuestión, tal como lo ha hecho en el pasado. El gobierno federal y Charest tienen una visión muy sólida sobre la necesidad de mantener el país intacto, pero el desacuerdo se relacionará con qué tanto dinero deberá fluir desde Quebec y muy probablemente las provincias apoyarán su posición”.



*Yves Séguin pone en la mesa el presupuesto provincial de Quebec.*

## **Superávit federal; deudas provinciales**

El desequilibrio fiscal vertical se refiere a la capacidad desigual de cada nivel de gobierno para recaudar ingresos y financiar sus gastos. En años recientes, el gobierno federal ha registrado superávit, mientras que muchas de las provincias han tenido déficit.

Durante la conferencia anual de primeros provinciales en agosto de 2002, los líderes provinciales reclamaron que el desequilibrio fiscal impedía la capacidad para satisfacer las necesidades de salud en sus respectivas provincias. La salud se clasifica como la principal prioridad en las encuestas de opinión pública y como el mayor gasto programático de las provincias, sin embargo, la parte del gasto programático que le corresponde a las provincias es de 62%.

El año pasado, el Comité de Conferencias de Canadá (*Conference Board of Canada*), organismo independiente de investigación económica, fue comisionado por los ministros provinciales y territoriales para examinar el desequilibrio fiscal vertical. El estudio concluyó que el superávit del gobierno federal subiría sólidamente en los próximos 20 años hasta alcanzar los 86 mil millones de dólares. Por su parte, las provincias y territorios requerirían mayores restricciones fiscales para evitar déficit recurrentes, ya que podrían alcanzar los 12.3 mil millones de dólares para el año fiscal 2019-2020.

El Comité concluyó que en cuanto el gobierno federal elimine virtualmente su deuda a través de sucesivos superávit anuales, la deuda total provincial/territorial podría incrementarse en 54%, llegando a 386.9 mil millones.

Por su parte, el gobierno federal sostiene que no existe dicho desequilibrio fiscal, ya que tanto los gobiernos federales como los provinciales/territoriales tienen acceso a grandes bases fiscales que incluyen los impuestos al ingreso personal y corporativo, el impuesto a la venta y el impuesto a la nómina.

El Ministro de Asuntos Intergubernamentales de Canadá refutó el informe del Comité, ya que éste asume que el gasto del gobierno permanecerá constante con relación con el Producto Interno Bruto (PIB) a lo largo de ese período. El departamento federal de finanzas tampoco está convencido, y argumenta que los pronósticos de largo plazo para el gasto no pueden ser considerados acertados más allá de dos o tres años.

La disputa candente sobre el balance o desequilibrio fiscal depende de la perspectiva de cada nivel de gobierno y es resultado de la falta de transparencia en la gobernabilidad, ya que para el ciudadano/contribuyente no está claro qué orden de gobierno financia qué programas.

“Las líneas de responsabilidad entran en conflicto cuando múltiples niveles de gobierno intervienen en las decisiones sobre recaudación y ‘gasto’, dice Finn Poschman, analista de políticas en el *C.D. Howe Institute* de Toronto, un centro de investigación independiente y sin fines de lucro que proporciona información sobre políticas económicas y sociales. “Este es el contexto en el

**Louise Gagnon** es periodista residente en Ottawa que escribe frecuentemente sobre asuntos médicos.

que tiene sentido hablar de un desequilibrio fiscal. Ottawa podría recaudar menos impuestos y dejar a las provincias más espacio para actuar en los momentos necesarios para financiar los bienes y servicios que sus votantes les hayan solicitado".

Poschman alaba la sugerencia de Charest de que el gobierno federal transfiera el impuesto al ingreso a las provincias, con el cual podrán asegurar suficientes ingresos para cubrir sus obligaciones de gasto". Yves Séguin, ministro de finanzas de Charest, ha ido aún más allá. Séguin fue ministro de ingresos en el pasado gobierno liberal, posteriormente fue comisionado por el gobierno separatista del Parti Québécois para estudiar el desequilibrio fiscal. La Comisión de Séguin recomendó que fuera trasladado del gobierno federal a las provincias el lucrativo Impuesto a Bienes y Servicios de Canadá (GST), que entró en vigor en 1991.

"Yves Séguin señala que Ottawa no es responsable" dice Poschman. "Quebec es quien tiene actualmente la tarea de conseguir apoyo para el informe del Comité y sus recomendaciones. Quebec tiene que construir una alianza política y establecer las perspectivas respecto a la forma en que debe funcionar la maquinaria fiscal. Sus aliados naturales serían Alberta y Ontario. Nos encontramos en una posición donde Ottawa está cobrando impuestos más allá de lo necesario".

"Si lo que proponen los ministros provinciales empieza a resonar entre los votantes, el gobierno electo en Ottawa empezará a escuchar", dice Poschman. "Con un cambio de liderazgo en Ottawa el año próximo, la cuestión sobre el debatido desequilibrio fiscal empezará a tomar más fuerza". El Primer Ministro Jean Chrétien ha anunciado su intención de retirarse el próximo invierno, lo que potencialmente prepararía el terreno para que Ottawa instrumente nuevas políticas sobre pagos de transferencia y aspectos fiscales.

### Gastos provinciales crecientes

Harvey Lazar, Director del Instituto de Relaciones Intergubernamentales de la Universidad de Queen's, en Kingston, Ontario, señala que Canadá es en la actualidad una de las federaciones más descentralizadas en el mundo. Lazar opina que el desequilibrio fiscal vertical es un impedimento para ofrecer un sistema óptimo de salud y afirma que existen eficiencias tanto en la recolección centralizada de ingresos como en el gasto descentralizado.

Señala que Charest tiene la posibilidad de hacer alianzas exitosas, pero las quejas de las provincias se debilitan debido a algunas de sus propias políticas.

"La mejor opción de Charest es construir una alianza con otras provincias para legitimar su reclamo por recursos federales adicionales", dice Lazar. "En la medida en que elijan hacerlo, su reclamo puede ser mejor recibido en Ottawa. Si no fuera porque la mayoría de las provincias están prometiendo recortes de impuestos a sus propios votantes, Quebec y otras provincias podrían tener un argumento más creíble por todos si abandonaran esa parte en particular de sus programas; consecuentemente, podría ser más fácil para el Partido Liberal de Quebec intentar tratar con el próximo Primer Ministro federal que con el actual".

La concentración en la situación fiscal podría ampliar la naturaleza de la disputa entre Quebec y Ottawa. Mientras el asunto de la soberanía enfrenta a Quebec contra la Canadá

angloparlante, el desequilibrio fiscal pone a todas las provincias contra el gobierno federal.

Sin embargo, el enfoque de Charest podría revertirse si no es exitoso, predice William Johnson, un ex líder de "Alliance Québec", un grupo que aboga por los derechos de los angloparlantes en la provincia. Johnson es columnista y ha sido asesor de asuntos públicos de Québec durante mucho tiempo. A Johnson le preocupa que los quebequenses puedan ver al gobierno federal como rígido e inflexible, dando espacio a los que abogan por la separación de Quebec de Canadá.

Johnson señala que las actuales demandas de mayor poder para fiscalizar y asignar gastos se remiten al gobierno liberal de Quebec de principios de la década de los sesenta que llevaron a cabo la llamada "revolución silenciosa", durante la cual la provincia tuvo un papel más activo en la educación, la salud, el desarrollo económico y el bienestar social.

"Los gobiernos al frente de Quebec desde la revolución silenciosa de la década de los sesenta no han tenido un enfoque realista sobre el funcionamiento de la federación", dice Johnson. "Por su parte, el gobierno federal inyecta recursos según las necesidades que se vayan presentando en áreas como la salud o la educación, por lo que debilita en su propia capacidad de guiar las políticas públicas, la economía y el bienestar nacionales".

### Un desarrollo internacional

La presión por una mayor descentralización no es un fenómeno particular de Canadá, es una tendencia que está tomando fuerza en el mundo. En muchas otras federaciones como Suiza o Bélgica, la teoría que apoya la descentralización dice que los gobiernos

subnacionales pueden asumir alternativas mejor informadas respecto a las decisiones de gasto.

Peter Graefe, investigador posdoctoral en la Universidad McMaster de Ontario, señala que algunas veces el gobierno federal de Canadá emprende iniciativas que reducen las jurisdicciones provinciales en áreas como salud, donde Ottawa ha establecido un esquema de seguro nacional de salud bajo cinco principios rectores. Graefe considera que el punto de vista personal sobre el asunto del desequilibrio fiscal determina a su vez el punto de vista personal sobre una perspectiva centralista versus visión descentralizada del país, así

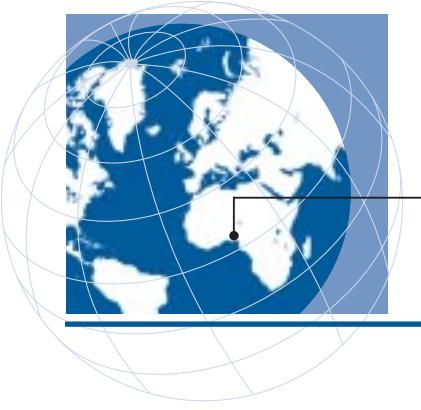
como sobre la manera en que éste debe ser gobernado y las respectivas responsabilidades de cada orden de gobierno.

"Un enfoque más centralizado de la gobernabilidad le permite al gobierno federal asegurarse de que los cinco principios del seguro nacional de salud (*medicare*) están siendo satisfechos", dice Graefe, quien cuenta con un doctorado en ciencia política otorgado por la Universidad de Montreal. "Ha sido una facultad discrecional del gobierno federal tener un papel en las instituciones culturales nacionales, no es algo que esté establecido en la constitución".

En cuanto a la determinación de Charest de enfrentar este asunto, Graefe sugiere que le dará a los nacionalistas de Quebec una oportunidad de reconstruir su plataforma y radicalizar sus demandas y, si no obtiene ninguna de las concesiones de Ottawa, los secesionistas afirmarán que la federación es insostenible. ☩

**La mejor opción de  
Charest es construir  
una alianza con otras  
provincias.**

— Harvey Lazar



# El incremento en los salarios de los empleados públicos en Nigeria provoca enojo entre trabajadores y gobernadores de los estados

La tradición de paridad de salarios entre los empleados públicos causa tensión en un sistema federal que aún emerge de años bajo regímenes militares.

POR **KINGSLEY KUBEYINJE**

**Después** de más de dos años de incertidumbre, el gobierno federal nigeriano aceptó aumentar el salario en 12 % generalizado a sus más de 1.5 millones de servidores públicos.

Sin embargo, en un hecho sin precedentes, el incremento salarial aplica únicamente solamente para los servidores públicos del nivel federal. Los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales y locales no se beneficiarán automáticamente del incremento y tendrán que negociar directamente con sus empleadores. Cada gobierno estatal y local tendrá que decidir si incrementa el salario de sus empleados o mantiene la actual estructura salarial.

Este es un cambio radical en las prácticas tradicionales. Hasta ahora, los servidores públicos en Nigeria –federales, estatales y locales– siempre gozaron de paridad salarial sin importar la naturaleza de sus empleadores.

## **La política de "paga lo que puedes pagar"**

En todo el país se han expresado temores en relación con esta nueva política de "paga lo que puedes pagar", porque se considera que generará tensiones e inquietud laboral en Nigeria ya que los servidores públicos empleados por los gobiernos de los consejos estatales y locales definitivamente insistirán en la igualdad salarial con respecto a sus colegas federales.

Al anunciar el incremento salarial para los empleados federales durante la celebración del Día del Trabajo, el 1º de mayo, el presidente Olusegun Obasanjo dijo que a pesar de que su administración ha accedido a la demanda de los empleados por una revisión del incremento salarial, "algunas cosas tendrán que hacerse a cambio".

"No sé qué, pero sé que haremos todo lo posible para reducir el desperdicio, la ineficiencia y la corrupción en nuestro sistema", dijo.

A pesar de que el presidente no predijo "lo que tendrá que hacerse a cambio", los trabajadores y los sindicatos han interpretado este pronunciamiento como una sutil amenaza y existe especulación acerca de que la administración federal podría iniciar recortes de personal como una manera para obtener fondos suficientes para pagar los nuevos salarios.

La especulación sobre los inminentes recortes de personal tiene bases sólidas. Anualmente, el gobierno federal gasta la mayor parte de su presupuesto en salarios y gastos administrativos, dejando poco para gastos de capital. "Hemos estado consumiendo casi todos nuestros ingresos y esto debe terminar, como gobierno

haremos todo lo que sea necesario para detener esta tendencia. Mi meta es gastar 25% de los ingresos gubernamentales en proyectos de capital, de tal manera que no más de 75% vaya al gasto corriente", dijo Obasanjo.

El último incremento salarial ocurrió en mayo de 2000. Con apenas un año en el cargo, el gobierno federal liderado por Obasanjo garantizó lo que describió como un "salario mínimo para vivir" para todos los servidores públicos del país –consejos federal, estatales y locales. Etiquetado por los medios de comunicación como el "paquete salarial jumbo", el incremento salarial produjo un aumento de más de 100% en los ingresos de los servidores públicos con salario mínimo, que en moneda nigeriana anteriormente era de cerca de 3,500 nairas (28 dólares norteamericanos) para alcanzar las 7,500 nairas (60 dólares) por mes. Junto con este incremento, el gobierno federal y el sector laboral acordaron también que en el año 2002 habría un aumento adicional de 25%, y otro posterior de 12.5%.



*El líder laborista Oshiomhole asume el gobierno en medio del pago de aumentos salariales*

## **Los "pies fríos" del gobierno**

Sin embargo, el gobierno federal hizo caso omiso de los acuerdos de 2000 y se negó a aceptar incrementos salariales en 2001 y 2002, argumentando que una economía que gira alrededor de un solo producto –la venta de petróleo crudo representa 90% de los ingresos de divisas extranjeras del país– no podría soportar los incrementos salariales. La administración federal y el sector laboral se reunieron en varias ocasiones para tratar el tema.

Durante dos años las negociaciones permanecieron en punto muerto. El gobierno se negaba a aceptar aumentos salariales, mientras que los sindicatos insistían en que los acuerdos de 2000 tenían que ser puestos en marcha, tomando en cuenta los deteriorados estándares de vida de los nigerianos, cuyo ingreso per cápita había caído a su nivel más bajo en los años recientes, muy por debajo de los 300 dólares por año. Durante el *impasse* en las negociaciones, el gobierno incluso negó haber aceptado los aumentos salariales de 2001 y 2002. Al final, aceptó la existencia de tales compromisos, pero sólo después de la publicación de los acuerdos de 2000 en los periódicos de mayor circulación nacional a cargo del Congreso del Trabajo de Nigeria, la organización laboral más poderosa del país, así como de la amenaza de una inminente huelga nacional. De hecho, el presidente Obasanjo accedió al reciente incremento salarial semanas antes de que asumiera su segundo periodo presidencial de cuatro años, el 29 de mayo de este año.

A pesar de que el "paquete salarial jumbo" de 2000 fue un alivio bienvenido por los empleados del sector público, está creando inmensos problemas económicos y políticos para los 36 gobiernos estatales del país, así como para los 774 consejos locales, de los que "se esperaba naturalmente" que asumieran y pagaran las nuevas tarifas a sus cerca de 3 millones de empleados.

De esta manera, los gobiernos estatales y locales no vieron con buenos ojos estos eventos, ya que las asignaciones mensuales que reciben de la federación difícilmente pueden cubrir las nuevas tarifas salariales.

**Kingsley Kubeyinje** es editor para la News Agency of Nigeria (NAN), una agencia de noticias propiedad del gobierno federal. Ha sido también el corresponsal de la agencia para África del Este y Suroeste.

## **El legado del régimen militar**

A pesar de que Nigeria es una federación, los largos años de régimen militar han dejado un impacto negativo en su práctica del federalismo. A través de una estructura jerárquica de "ordena-y-obedece", los militares gobernaron al país como un Estado unitario, como un centro poderoso y dominante. Bajo el régimen militar nigeriano –que ocupó el poder durante 29 de los 42 años de vida de la nación como Estado soberano- hubo una total falta de respeto para los delicados conceptos del federalismo tales como la separación de poderes, el respeto a las listas legislativas y otras esferas de influencia.

El gobierno federal militar dictaba lo que debía hacerse sin importar si el tema en cuestión pudiera corresponder al dominio exclusivo de los gobiernos estatales o locales. De hecho, los militares suspendieron la Constitución de la nación y gobernaron con base en decretos. No había espacio para el disenso, los gobernadores eran nombrados a la voluntad y capricho del jefe de Estado, que controlaba el gobierno federal.

Una vez restaurada la democracia el 29 de mayo de 1999, los gobiernos estatales comenzaron a demandar y a reconocer sus derechos constitucionales y autoridad. Los gobiernos estatales criticaron abiertamente el gobierno federal y cerraron filas frente a la administración de Obasanjo por actuar de manera imprópria y unilateral en el tema de los salarios, sin haberlos consultado antes de prometer un aumento salarial generalizado a los servidores públicos, independientemente del nivel de gobierno que actúa como empleador.

### **Los estados utilizan su libertad para decir no**

En su recién descubierta "libertad", la mayoría de los gobiernos estatales se comprometieron a no aplicar los incrementos salariales de 2000, argumentando que el gobierno federal ya no tiene el poder para dictarles cursos de acción. "Obasanjo aún está sufriendo la cruda militar", dijo en tono molesto Bola Tinubu, gobernador del estado costero de Lagos, la antigua capital federal. "No puede decirme lo que debo pagar a mis empleados. Para empezar, él no los contrató. No puede imponerme las condiciones de servicio para mis trabajadores". Cabe mencionar que Lagos tiene más de 50,000 empleados en su nómina.

Tinubu no fue el único. La falta de voluntad inicial de los gobiernos estatales para aplicar el incremento salarial laboral del año 2000 impuesto por el gobierno federal, condujo a constantes huelgas en todo el país, ya que los empleados estatales y locales insistieron en tener paridad salarial respecto a sus colegas federales, "tal como había sido la tradición".

Bajo un escenario de insistentes paros laborales, resentimiento generalizado y creciente impopularidad, los gobernadores de los estados han sucumbido uno tras otro, pero no sin resistencia.

### **¿Cómo financiar los salarios?**

Encontrar fondos para pagar los incrementos salariales del año 2000 se ha convertido en un problema monumental para los estados, excepto para los pocos que producen petróleo -Delta, Rivers, Bayelsa, Cross River, Akawa e Ibomb- que reciben asignaciones de fondos especiales conocidos como "fondos derivados", además de las asignaciones obligatorias provenientes de los ingresos federales. Sin embargo, dado que fueron consideraciones políticas las que originalmente influyeron en la creación de la mayoría de los estados en Nigeria, solamente algunos de ellos son económicamente viables, o pueden sobrevivir por su cuenta sin los subsidios mensuales o dádivas del gobierno federal. Algunos estados generan mensualmente sólo 5 millones de nairas (40 mil dólares) por concepto de tarifas e impuestos, pero sus gastos mensuales exceden los 500 millones de nairas (4 millones de dólares).

Después del incremento salarial del año 2000, los gobiernos estatales insistieron en el incremento de sus asignaciones mensuales provenientes de las cuentas federales. La asignación de recursos se incrementó significativamente para los consejos estatales y locales – la mayoría de los estados reciben ahora hasta tres veces más de lo que recibían bajo el régimen militar. Aún así, están encontrando dificultades para pagar sus enormes cuentas de nómina. Los trabajadores en estados como Anambra, Ekiti, Plateau, Osun, Oyo, Enugu y Edo han recurrido a huelgas frecuentes y prolongadas para protestar contra la irregularidad en el pago de sus salarios, así como contra la falta de pago de otros derechos, tales como sus gratificaciones anuales por vacaciones.

La reciente derrota de muchos gobernadores estatales que buscaron la reelección en los comicios locales del 19 de abril, ha sido parcialmente justificada por la incapacidad de cumplir sus obligaciones mensuales con sus empleados, quienes, a pesar de que constituyen una pequeñísima fracción del electorado, son políticamente poderosos. En Nigeria, los servidores públicos son formadores de opinión y ejecutores de los proyectos de gobierno, por lo que pueden determinar el éxito o fracaso de los programas e incluso ocasionar problemas a sus gobernadores.

### **El gobierno federal en acción**

La acción más reciente del gobierno federal sigue el espíritu y letra del federalismo, ya que restringe los incrementos salariales para los servidores públicos estatales y locales en su propia nómina. Sin embargo, esto aumentará las tensiones entre los gobernadores y los empleados estatales, ya que los trabajadores al servicio de los estados y de los gobiernos locales no aceptarán una disparidad en el pago de los salarios. A pesar de su posición anterior, los gobernadores estatales estarán igualmente incómodos con el nuevo arreglo, debido a que cualquier intento por ignorar el incremento salarial en el ámbito federal podría desencadenar problemas laborales.

"Lo que el gobierno federal ha hecho equivale a eliminar cualquier posibilidad de avance. Los gobiernos estatales estarán obligados a someterse, ya que ningún gobernador quiere ser impopular entre sus servidores públicos", dijo Jide Adenrele, un líder sindical del estado de Abuja.

**Lo que el gobierno federal ha hecho equivale a eliminar cualquier posibilidad de avance.**

- Jide Adenrele, líder sindical

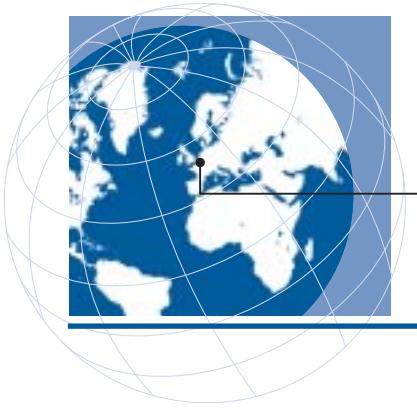
El presidente del Congreso del Trabajo de Nigeria, Adams Oshiomhole, insiste en que el nuevo incremento salarial debe ser parejo. "Los gobiernos estatales tendrán que aplicar el 12.5% de incremento salarial. La gran mayoría de los estados pueden y deben pagar. Aquellos que no puedan pagar deben explicar por qué no pueden hacerlo", dijo el dirigente.

Mientras que dos gobiernos estatales -Rivers y Zamfara- han acordado abiertamente pagar el 12.5%, otros aún no han revelado sus posiciones sobre el tema.

### **Arcas vacías en los estados**

Los meses por venir serán muy demandantes. Algunos de los gobernadores recién electos ya están quejándose de las nimias arcas heredadas por sus predecesores. El gobernador del estado de Ekiti, Ayo Fayose, ha alertado sobre la deuda de 6 mil millones de nairas (48 millones de dólares) dejada por su antecesor, Niyi Adebayo, y ha presentado asimismo el caso ante el gobierno federal. La nueva administración en el estado de Kogi, dijo que el gobierno anterior le dejó una deuda de 15 mil millones de nairas (120 millones de dólares). De esta manera, para muchos estados de Nigeria será muy difícil aplicar el incremento salarial de 12.5 %.

Muchos empleados estatales dijeron que están preparados para repetir las revueltas del 2000 – que llevaron al despido de algunos de sus colegas. Independientemente si los estados siguen o no la guía federal, lo que si es seguro es que la débil estructura federal de Nigeria enfrentará un duro camino en los meses por venir.



# Los belgas cambian la coalición arcoiris por los rojos y los azules

Pero el nuevo gobierno belga no ha eliminado completamente el “veneno comunitario”.

POR PHILIPPE ENGELS

**Un** escándalo ha ocurrido en el reino de Bélgica: acostumbrados a despreciarse entre si, los francófonos y los flamencos, que representan las dos comunidades de idiomas más grandes de este pequeño y complicado país, votaron igual!. En las elecciones federales del pasado 18 de mayo, los líderes de los partidos en ambos bandos celebraron, los comentaristas de la televisión de ambos lados expresaron puntos de vista similares y todos los observadores políticos descartaron la posibilidad de una asimetría política. Desde entonces, los ganadores de la elección, los socialistas y los liberales, se han apresurado a formar un gobierno de coalición que mezcla el agua y el aceite.

Con la virtual aniquilación de los verdes, lo que los belgas llamaban el arcoiris se ha decolorado en el cielo de Bruselas: el arcoiris fue el nombre dado al poder ejecutivo saliente, compuesto por una coalición de socialistas, liberales y ambientalistas que representaban movimientos políticos muy diferentes entre si. Este grupo ha sido reemplazado por una coalición púrpura formada por rojos y azules (desde que Bélgica logró su independencia en 1830, esta inusual fórmula sólo fue puesta en práctica de 1954 a 1958). Como resultado, Guy Verhofstadt, del partido Movimiento Reformador, se convertirá en el Primer Ministro. Este antiguo admirador de Margaret Thatcher y de la escuela del neoliberalismo de Chicago, está revirtiendo su propia inclinación a una derecha moderada muy cercana al centro.

## El terror por la asimetría

A grandes rasgos, el período posterior a la elección ha sido relativamente tranquilo. Durante los escasos 15 días de campaña - que coincidieron con la guerra en Irak- el debate público se enfocó en las políticas económicas y sociales, la movilidad y, en menor grado, la seguridad. Los temas institucionales y los “problemas de la comunidad” –etiqueta que reciben explícitamente las problemáticas relaciones entre los flamencos y los francófonos, que representan 65% y 35% de la población respectivamente- atrajeron poca atención.

Ciertamente no hubo una gran confrontación, ni tampoco una negociación previa evidente, como la ocurrida en las elecciones de 1999, cuando una fiebre separatista sin precedentes presagiaba el posible final de Bélgica. Este 18 de mayo no resultó en la asimetría que hubiera constituido el que ninguno de los principales componentes políticos del sistema (los partidos flamenco y francófono) tuviera representación federal. Este hubiera sido el caso, por ejemplo, si los demócrata-cristianos y los liberales hubieran recibido amplio apoyo en el norte (en Flandes, donde se habla el holandés), mientras que los socialistas y los liberales continuaran dominando el sur y el centro (en Valonia y en



El parlamentario Guy Verhofstadt: una nueva coalición

Bruselas, donde se habla francés). Este escenario, rechazado decididamente por los votantes, hubiera llevado a la radicalización de partidos aislados, que hubieran tenido que gobernar sin el contrapeso de un partido correspondiente en la otra comunidad lingüística. Pero hay otro problema: encontrar un denominador común entre movimientos políticos que son de naturaleza diferente. Por supuesto, los promotores del federalismo sienten que un gobierno asimétrico sería simplemente un asunto de lógica: Flandes, más próspero, es esencialmente de derecha, mientras que Valonia, cuya industria minera y metalúrgica se ha modernizado recientemente, tiende hacia la izquierda. En la práctica, la federación belga nunca se ha atrevido a aventurarse en el camino de la asimetría. ¿Se debe esto a una falta de madurez?, ¿o es porque las ambiciones de ambos partidos son contradictorias?. Durante los últimos 10 años, los flamencos han buscado una mayor autonomía por cualquier medio disponible, mientras que los francófonos están a la defensiva porque su economía es menos saludable y porque dependen en parte de la solidaridad federal. Bajo tales condiciones, es difícil realizar progresos razonables.

## Los actores

### Los socialistas

PS - Parti socialiste (francófono) y SPA - Socialistische Partij Anders (flamenco)

En términos de votación, es la familia política líder desde la elección del 18 de mayo. Los llamados “rojos” se encuentran en el poder desde 1988, lo que constituye un récord histórico.

### Los liberales

Mouvement réformateur-MR (francófono) y Vlaamse Liberalen en Democraten-VLD (flamenco)

En coalición con los socialistas. Los llamados “azules” abandonaron la oposición en 1999, después de una racha de mala suerte de más de 11 años.

Es el partido del Primer Ministro Guy Verhofstadt.

### Los demócrata-cristianos

Centro demócrata humanista (Centre Démocrate Humaniste-CDH (francófono) y Christen Democratisch en Vlaams-CD&V (flamenco).

Se encuentran en la oposición desde 1999, donde no habían estado desde 1958. Anteriormente eran la familia política más sólida, líderes de todas las coaliciones. Actualmente atraviesan por una crisis de identidad.

### Los ecologistas

Ecolo (francófono) y Agalev (flamenco)

Después de un primer período controversial en el poder (de julio 1999 a mayo de 2003), fueron vencidos abrumadoramente en las elecciones del 18 de mayo. Regresaron a niveles “normales”, de acuerdo con los estándares europeos.

Philippe Engels es periodista de *Le Vif/L' Express de Bruselas*, Bélgica.

## Derecha e izquierda en coalición

Los resultados de las recientes elecciones complacen a los promotores de la realineación política, quienes han soñado con esto por largo tiempo. Por segunda vez consecutiva, los partidos cristianos derrotados tendrán que cuestionar su propia existencia desde la oposición, que muy raramente han ocupado, a pesar de haber sido por mucho tiempo actores relevantes en la escena política del país, pero han sido víctimas progresivamente del fenómeno de la erosión estructural. Queda por ver si aún tienen algún futuro. Los verdes, que también fueron derrotados, tratarán de liberarse del sabor amargo de su primera experiencia en el poder. En el pasado, ellos fueron principalmente una espina para el gobierno. ¿Tienen aún posibilidades para constituir un partido de poder en los años por venir? En cuanto a la extrema derecha, ésta ha tenido ganancias a lo largo del país, a pesar de los relativos éxitos del gobierno saliente.

En el norte, el nacionalista y xenófobo Vlaams Blok ha logrado penetrar en algunas áreas rurales y en algunas ciudades medianas con un apoyo de cerca de 18%.

Entre los francófonos, el Frente Nacional (FN) ha renacido de sus cenizas después de su sonado fracaso en 1999. A pesar de tener un apoyo de 5.3%, este partido tiene una administración ineficiente, está desorganizado y no es tan competitivo como el Blok de Flandes. Aún así, si lograra encontrar un líder creíble y populista, el FN podría dar a los belgas una sorpresa desagradable.

Nada de esto parece molestar a los ganadores democráticos de la elección, los socialistas y liberales, quienes nunca han tenido problemas en la tarea de gobernar. Socios hoy, rivales mañana, podrían erradicar a toda la oposición y constituir una poderosa fuerza a favor de un profundo cambio en el escenario político de Bélgica. La sociedad belga se ha caracterizado amplios y profundos desacuerdos (filosóficos, ideológicos, lingüísticos) y, hasta ahora, por un escenario político fragmentado. Pero de pronto los dos mayores "polos" o "bloques" podrían encontrarse cara a cara sin los guantes puestos: izquierda junto con derecha, como en Francia y Gran Bretaña.

## La euforia de 1999

Mientras tanto, el modelo federal belga aún podría experimentar una serie de cambios. La fase previa de la reforma gubernamental -la quinta desde 1970- confirmó la transición hacia un federalismo más maduro. En 2001, la temida decisión de "libertad para todos" terminó bien, como uno de esos grandes compromisos típicos del reinado de Alberto II que satisfacen a cada intención política, un evento que raramente ocurre. Después de que las políticas económicas, de educación y de transporte fueron transferidas por el gobierno central a las comunidades y a las regiones, otras áreas también fueron regionalizadas: la agricultura, el comercio exterior, el desarrollo cooperativo (aún en espera de ser confirmado) y la organización de las comunas, el nivel más descentralizado de gobierno. Como parte de esta reforma, los francófonos y los flamencos lograron un gran acuerdo. Los flamencos demandaron mayor autonomía fiscal, especialmente para la reducción unilateral de los impuestos al ingreso (medida imposible de sostener para los francófonos). A cambio, los francófonos demandaron apoyo financiero federal para refinanciar "su" sistema educativo, mismo que estaba al borde de la bancarrota. En

resumen, esta fue una situación ganar-ganar que sin duda animó el toma y daca institucional de 2001 y creó un clima que rayó en la euforia de algunos medios de comunicación. De esta forma, Bélgica tenía un nuevo gobierno, se congratulaba por relaciones comunitarias más cordiales, celebraba un matrimonio real con gran pompa y...era testigo de la resurrección de su desencantado equipo nacional de fútbol, los Diablos Rojos.

## ¿La división de la seguridad social?

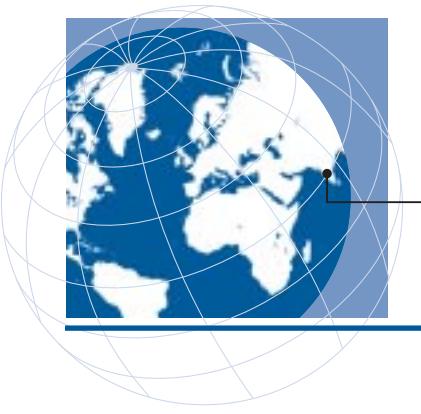
Como de costumbre, la tinta de los acuerdos aún no estaba seca cuando las nuevas demandas se escucharon. Flandes ha confirmado su agenda institucional, la cual fue un secreto a voces desde finales de los noventa. Ésta se refiere a temas sensibles, tales como quitar el control federal sobre áreas como la administración de los ferrocarriles, el aeropuerto internacional y la seguridad social. Correcta o incorrectamente, los francófonos ven estas demandas como una declaración abierta de guerra y temen caer en un "juego de tontos" en el que ellos tendrían que pagar el

precio. Creen que se les debe dar algún tiempo a las reformas de 2001 antes de evaluar los resultados. Se observan señales de que una nueva confrontación ocurrirá después de las elecciones regionales y en el ámbito comunitario en junio de 2004, cuya cercanía puede sumergir al país en una campaña electoral permanente. La reforma institucional en Bélgica es un asunto altamente politizado, en vez de un trabajo racional y paciente de expertos independientes. Puede ser una oportunidad para el arrebato del

poder después de un conflicto astutamente orquestado y dramatizado.

Casi todos los casos que terminan siendo presentados ante el gobierno traen consigo un sabor de comunidad. Por ejemplo: a pesar de que son apoyados por los partidos francófonos, la garantía del voto para la gran comunidad inmigrante (10% de la población) se encuentra actualmente en el limbo porque los liberales flamencos del VLD, el partido del Primer Ministro, se oponen a ello. Idealmente, sólo los separan argumentos de filosofía política, pero en la práctica debe considerarse el "veneno comunitario" (posiciones e intereses idiosincráticos encontrados de las comunidades), que les complica la vida a todos los ministros federales.

La llegada de un nuevo ejecutivo no debería cambiar nada en este clima virulento, por el contrario, un enfrentamiento entre socialistas y liberales podría resultar en una pugna mayor. En un clima económico pobre, se requerirá un arbitrio político operando muy de cerca para balancear las prioridades sociales por un lado (refinanciamiento de la seguridad social y la inversión en las empresas públicas) y las demandas de impuestos por el otro (continuos recortes del impuesto al ingreso). La duda o el descuido por parte de las autoridades sería imperdonable. Si el nuevo gobierno no logra sacar al ferrocarril nacional -el *Société nationale des chemins de fer* (SNCB)- de su desgracia financiera, si no logra eliminar la amenazante divergencia sobre el financiamiento de la seguridad social federal, las fuerzas políticas en Flandes estarán en una inmejorable posición para abogar por la separación. Esto es lo que ocurre en Bélgica. Lentamente el país se aproxima a la gran fragmentación. ☺



# Federalismo indio y auto-gobierno tribal

Conflictos étnicos y separatismo conducen a una delegación de poderes hacia los consejos subestatales para proteger la identidad y cultura aborigen.

POR HARIHAR BHATTACHARYYA

**E**l 10 de febrero de 2003, el gobierno de la India firmó un acuerdo étnico tripartita con los Bodos, una tribu aborigen, y con el gobierno estatal de Assam. Las tres partes esperan que el acuerdo termine con más de una década de agitación de los Bodos, que históricamente han demandado su propio territorio. El Consejo Territorial de los Bodos puede parecer algo muy nuevo, pero en realidad se trata del último grupo aborigen en alcanzar su autonomía, a través de la cual los consejos tribales han restado poder a los gobiernos estatales en la aislada región noreste de la India.

## El noreste y la autonomía

El noreste de la India es una región muy compleja en términos étnicos que se encuentra virtualmente separada del resto del país por Bangladesh y comprende siete estados – Arunachal Pradesh, Assam, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland y Tripura. Hogar de casi cinco millones de aborígenes (conocidos como “tribales” en la India), la región está aislada geográficamente, es montañosa, relativamente subdesarrollada y se encuentra agobiada por la pobreza. Caracterizada por una composición multirreligiosa, multiétnica y multiracial, la zona enfrenta un amplio descontento y brotes de extremismo político, especialmente entre los aborígenes, que incluyen demandas separatistas. Los tribales son mayoría en cuatro de los siete estados y tienen una presencia significativa en el resto (ver tabla 1). Tres de los estados están dominados por cristianos, mientras que otros dos fueron antiguos principados.

## La Constitución y la autonomía tribal

La Constitución de la India contiene varias disposiciones especiales bajo los títulos 5, 6 y 7, relativas a la autonomía de los grupos tribales. El más importante es el título 6, que consagra la devolución de poderes. Los aspectos de este título que promueven el gobierno autónomo tribal incluyen el ejercicio de algunas funciones legislativas, ejecutivas y judiciales por parte de los consejos distritales autónomos, en áreas tales como la gestión forestal, la agricultura, los proyectos comunitarios, las sociedades cooperativas, el bienestar social, la planeación rural, la herencia de propiedades, el matrimonio y las costumbres sociales.

Harihar Bhattacharyya es Profesor y Jefe del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Burdwan, Bengala del Oeste, India.

## Migración masiva

El descontento en la tierra de los Bodos fue estimulado por otros experimentos de autogobierno aborigen en el noreste de la India, el más exitoso de los cuales ha sido el Consejo del Distrito Autónomo de Tripura (ADC, por sus siglas en inglés). La necesidad de un consejo distrital autónomo fue sentida de manera más urgente por las tribus de Tripura que por cualquier otro grupo. Tripura era originalmente un estado de mayoría aborigen, que contó con una dinastía dominante por siglos. Sin embargo, la división territorial de la India en 1947 dejó al estado rodeado por Bangladesh – Bengala del Este hasta 1947- en tres de sus fronteras! Un enorme flujo de refugiados indios de la vecina Bengala incrementó la población a cerca de tres millones para 1991 y alteró el balance demográfico del estado, al grado de que los tribales se convirtieron en minoría en su propio territorio. Esto ha ocasionado conflictos étnicos persistentes entre las poblaciones originarias y los inmigrantes bengalíes.



Vendedores de miel en Agartala, en el estado nororiental de Tripura, India.

Los tribales han luchado por la protección de su identidad desde finales de los años cuarenta. La asamblea legislativa de Tripura reservó la tercera parte de sus escaños para los tribales, pero esto no fue suficiente para proporcionarles una adecuada protección cultural y territorial. Posteriormente, en 1982, se estableció el Consejo del Distrito Autónomo Tribal de Tripura, con el objeto de ejercer el gobierno en dos tercios del área del estado.

## Las facultades del nuevo consejo

El Consejo cubre 68% del área total de Tripura y 32% de la población del estado. Dentro de ese grupo, 77% son tribales y el resto corresponden a la casta conocida como “los intocables” y otros. Hay individuos considerados no tribales dentro del área del Consejo y tribales en las áreas fuera de la jurisdicción del mismo.

El Consejo es un cuerpo de 30 miembros, con dos representantes nombrados por el Gobernador de Tripura y 28 miembros elegidos por sufragio universal, de los cuales 25 escaños están reservados exclusivamente para los tribales. El Consejo opera como un poder legislativo que debe reunirse por lo menos cuatro veces al año. De entre los miembros, se elige un presidente que dura en su encargo un periodo de 5 años y tiene entre sus facultades convocar y concluir las sesiones del Consejo. El Consejo también elige entre sus miembros a un Comité Ejecutivo.

Bajo la dirección del ejecutivo político, el cuerpo administrativo permanente del Consejo está encabezado por un Jefe Ejecutivo, que es un funcionario público perteneciente al Servicio Administrativo indio. Los principales funcionarios están a cargo de diversos departamentos, tales como el bienestar tribal, la salud, la cría de animales y la educación. Como una medida adicional de descentralización administrativa, el Consejo ha establecido cuatro oficinas zonales de desarrollo y 27 oficinas subzonales.

El Consejo de Tripura se formó inicialmente con poderes muy limitados, bajo el título séptimo de la constitución de la India. En 1985, de acuerdo con el título sexto de la constitución, que es más amplio que el séptimo, se fundó el primer Consejo de Tripura. Las elecciones siempre se han desarrollado en ambientes multipartidistas. Después de varias procesos electorales, el Partido Comunista de la India (marxista), obtuvo una mayoría aplastante para su coalición (el Frente de Izquierda y Democrático) en el estado. Sin embargo, en el actual Consejo electo en 2000, el Frente de Pueblos Indígenas de Tripura (IPFT, por sus siglas en inglés), un partido tribal, logró por primera vez la mayoría, al ganar 18 de los 28 escaños. El Consejo de Tripura muestra un delicado caso de distribución del poder, en el que una coalición marxista controla la administración estatal al tiempo que el Consejo está controlado por su rival político, el IPFT.

### **Reforma agraria, alfabetización y empleo**

Al promover el bienestar y desarrollo de los grupos tribales, el Consejo ha proporcionado una efectiva protección institucional para la identidad tribal. Dentro de su primer periodo, el Consejo restauró 2,946 acres de tierra tribal a 3,006 familias que carecían de este recurso. En 1986, el estado otorgó las facultades respecto a las escuelas primarias de la zona a los Consejos, estableciendo así nexos institucionales entre estos tres niveles de gobierno en la India.

En el frente legislativo, el Consejo aprobó 31 proyectos de ley entre 1985 y 1992, incluyendo la Ley para los Comités Comunitarios, diseñada para asegurar la participación popular dentro del Consejo. La aprobación de esta ley no fue fácil. Después de múltiples revisiones y modificaciones, entró en vigor en enero de 1994. Esta ley fue la base para la elección de 434 comités comunitarios en las zonas comprendidas dentro del Consejo. Debido a la falta de cumplimiento de algunos requisitos, la integración de estos comités aun no ha concluido.

Financieramente, el Consejo depende de los recursos otorgados por el gobierno estatal. Por ejemplo, durante 1994 y 1995, los ingresos propios del Consejo solamente representaban 8% del total, mientras que los recursos de los gobiernos estatales eran el 92% restante. A pesar de que en las áreas más deprimidas a cargo del Consejo la posibilidad de movilización de recursos es muy limitada, éste ha tenido un comienzo modesto, pero significativo: ha obtenido miles de rupias a través de la expedición de licencias comerciales. Estos esquemas de autoempleo han sido establecidos por los departamentos de tenencia de animales y de pesca, que ya cuentan con 35 mil beneficiarios.

El Consejo proporciona una mejor protección institucional a las tribus amenazadas en el Estado, como se evidencia en los avances logrados en términos de crecimiento poblacional y alfabetización. Entre 1981 y 1991, la proporción de tribales frente a la proporción total de Tripura aumentó de 28 a 31%. Este es un indicador importante del nivel de confianza y seguridad entre los tribales. En 1981, sólo 23% de los tribales que vivían en las áreas rurales sabía leer y escribir, mientras que en 1991 ese número aumentó a 39%.

El Consejo representa una gran innovación institucional en el nivel subestatal, ya que proporciona un lugar adecuado a la identidad

## **Conflictos recientes en el noreste de la India**

- **India-Noreste (1979-primeras muertes en combate)- Actualización: Noviembre 2002**

“2002: Los combates (en el noreste de la India) cobraron cerca de 1,000 vidas este año, a pesar del inicio de negociaciones de paz entre varios grupos rebeldes del noreste y el gobierno indio”.

-Reporte 2002 sobre Conflictos Armados, del Proyecto Ploughshares, centro ecuménico de paz del Consejo Canadiense de Iglesias.

- **Ex rebeldes en proyecto de auto-ayuda.**

“Tihu, 22 de junio de 2003: Un gran número de jóvenes, hombres y mujeres, del área de Baska, en la parte norte del distrito de Nalbari, y de las aldeas aledañas a la frontera de la India con Bhután, están iniciando pequeñas empresas de comercio, agricultura, pequeñas industrias y otros esquemas productivos y comerciales. De acuerdo con una fuente administrativa, varios ex rebeldes han abandonado las armas para reintegrarse a la vida cotidiana a través del autoempleo.

-Northeast Times, India, 23 de junio de 2003.

- **Treinta y ocho insurgentes se rinden en Tripura.**

“Un total de 38 insurgentes de diferentes grupos se rindieron el jueves con sus armas y municiones ante el Fuerza Central de Reserva de la Policía (CRPF) en los cuarteles de éste último en Agartala.

“Agartala, Junio 5 – De entre ellos, ocho insurgentes pertenecían al proscrito Frente de Liberación Nacional (NFLT) liderado por Hemanta Debbarma, que se rindió ante el Inspector General, Sukhjinder Singh y depositó tres series de rifles AK ...”

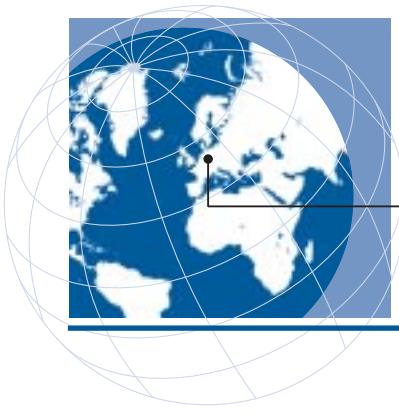
- Hindustan Times, India, 5 de junio de 2003

tribal y permite manejar mejor los conflictos étnicos. El gobierno del estado ha tenido la difícil tarea de transferir muchas de sus atribuciones al Consejo, pero esto ha ayudado en gran medida a moderar el separatismo en Tripura. No obstante, el Consejo no puede brindar todas las respuestas ante la necesidad imperiosa de protección de la identidad de los pueblos aborigenes de Tripura. El Consejo tiene problemas tanto estructurales como operacionales para desarrollar una “autonomía significativa”, pero se puede decir que ha tenido un buen comienzo.

### **Federalización en el ámbito estatal**

Hay tres aspectos del experimento del consejo que merecen especial atención. Primero, ha proporcionado una plataforma democrática a los antiguos separatistas para convertirse en un partido de gobierno y, por lo tanto, las bases para el secesionismo político se han reducido significativamente en el estado. En segundo lugar, la competencia electoral multipartidista ha servido como campo de entrenamiento para aspirantes a líderes aborigenes, al prepararlos para responsabilidades más altas y, simultáneamente, ha tenido un efecto democratizador en la vida tribal. Por último, el Consejo ha funcionado como base para una federalización más amplia de la India dentro del nivel estatal.

Los consejos distritales han funcionado con diferentes grados de éxito en la protección de la identidad tribal que se encuentra amenazada por los individuos no tribales más desarrollados y por la población inmigrante de otras partes de la India. El éxito de los consejos en áreas como Tripura servirá como ejemplo constructivo para tribus como los Bodos, que hasta ahora están estableciendo su propia versión de un gobierno descentralizado en el marco de la constitución de la India. ☠



# El federalismo alemán en una encrucijada

**Surgen nuevas debilidades en la exitosa historia del federalismo alemán de la posguerra.**

POR RAINER-OLAF SCHULTZE

**E**l exitoso sistema federal de Alemania occidental que durante 40 años trajo prosperidad económica y social a la segunda democracia alemana, ha caído en estado de crisis, principalmente por los cambios estratégicos ocurridos hacia finales de la década de los ochenta.

Aparentemente, la reunificación alemana parece completa con la integración de cinco nuevas entidades federales (*Länder* en alemán), así como con la incorporación de las instituciones de Alemania occidental en el este. Sin embargo, la reunificación sigue en un constante progreso en los ámbitos cultural y económico, lo que tiene consecuencias en la política alemana que ejercerán su impacto en las siguientes décadas.

Estas tensiones llevan a la necesidad esencial de realizar reformas estructurales en el sistema político, pero Alemania está poco preparada para estos cambios y para la lucha por las propias reformas, ya que éstas se ven demoradas por los éxitos pasados del modelo federal alemán. La resistencia a la reforma del sistema ha causado retrasos en la formulación de las políticas públicas alemanas, aunque las instituciones no son las únicas culpables, existen otros factores que inciden en este proceso, entre los que se encuentran:

- Un electorado apegado al *status quo*;
- Una cultura política orientada al consenso y a los resultados; y a que
- Los líderes y partidos políticos prefieren alejarse de la innovación.

## **Hubo problemas aún en el inicio**

Desde sus inicios, el sistema federal alemán tuvo, por lo menos, cuatro problemas estructurales:

1. **Presiones contradictorias.** Las democracias federales altamente centralizadas como Alemania occidental están operando ahora bajo dos principios políticos contradictorios:
  - Horizontalmente (a lo largo de los *Länder* y a lo largo del país, los partidos y sus miembros tanto en el gobierno federal como en las entidades subnacionales (*Lands* en alemán) siguen la lógica de la competencia y del mercado.
  - Verticalmente (ciudad, región, nación), trabajan siguiendo las políticas de consenso, dando espacio a los diferentes intereses.
2. **El federalismo ejecutivo**, producto de un gobierno con candados entre sí, carece de transparencia y legitimidad y acentúa la pérdida de credibilidad e influencia de los parlamentos federal y regionales.
3. **Demasiado poder de veto por parte de demasiados actores**, lo que genera negociaciones muy largas, desinterés en la innovación y políticas que frecuentemente no avanzan más allá

Rainer-Olaf Schultze es Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Augsburg, Alemania. Es autor de numerosos trabajos sobre federalismo alemán y canadiense, así como sobre los sistemas federales europeos.



*Edmund Stoiber,  
Premier de Bavaria, cuyo  
partido, el CDU/CSU,  
podría bloquear las  
reformas.*

de lo poco que tienen en común. (ver tabla “¿Cómo está estructurado el sistema federal alemán?”)

4. **Bloqueo.** Derivado de la autoridad legislativa en el nivel federal y la autoridad administrativa que reside en los gobiernos estatales o *Länder*. (ver tabla “Historia de la posguerra y de los principios del sistema federal alemán”). El federalismo de Alemania occidental ha probado ser “una trampa para la toma de decisiones en conjunto” (citando a Fritz W. Sharpf), de la que es virtualmente imposible escapar.

## **Nuevos desafíos con la integración de los *Länder***

En la actualidad existen 16 *Länder* de muy diferentes tamaños y capacidades. El número de actores, la posibilidad de voto y las coaliciones ha crecido, así como las asimetrías en la federación, que en el pasado eran consideradas insignificantes. Estas asimetrías incluyen:

- Disparidad económica entre los *Länder* del este y del oeste;
- Diversidad cultural; y
- Crecientes diferencias en las actitudes políticas y culturales entre los ciudadanos del este y del oeste, y del norte y sur de Alemania. Los partidos políticos ya no pueden convocar a todas las regiones, especialmente los dos grandes partidos predominantes, la Unión Demócrata Cristiana/Unión Social Cristiana de Bavaria (CDU /CSU, por sus siglas en alemán) y el Partido Social Demócrata (SPD, por sus siglas en alemán).

El reto particular de la reunificación alemana consiste en la necesidad de que los formuladores de políticas públicas muestren su solidaridad con Alemania oriental y redistribuyan la riqueza en los próximos años, al mismo tiempo que reconozcan que el principio de igualdad en las condiciones de vida no puede mantenerse (ver tabla “Historia de la posguerra y de los principios del sistema federal alemán”)

La tarea esencial del federalismo alemán ya es no solamente proporcionar un esquema de pesos y contrapesos de poder y gobiernos eficientes a través de la diferenciación en las funciones, sino también asegurar la diversidad y la competencia, por ejemplo, la integración a través de la autonomía y de la

## **La historia de la posguerra y los principios del sistema federal alemán**

*Convención constitucional alemana de 1948 (cartel)*

La estructura altamente centralizada del federalismo alemán, tal como fue diseñada después de la Segunda Guerra Mundial en la Constitución (*Grundgesetz*) de 1948-1949 no fue solamente un reflejo de la tradición alemana, sino que también manifiesta las exigencias que fueron impuestas a los políticos alemanes después de la dictadura nazi y su derrota total en la Segunda Guerra Mundial. El objetivo principal de los "padres fundadores" fue darle forma al federalismo alemán para prevenir al abuso del poder, así como establecer controles y lograr equilibrios, pero no se refirieron particularmente a la separación vertical del poder.

En segundo lugar, los constituyentes se esforzaron para lograr estándares de vida iguales para los *Länder* y evitar diferencias entre ellos que pudieran traducirse en la creación de unidades diversas o independientes.. La "igualdad en los estándares de vida" se desarrolló como un principio fundamental del federalismo alemán. Dicho principio orientó a políticos, ciudadanos, abogados constitucionales y grupos de interés, hasta que perdió algo de su auge en la reforma constitucional de 1994, teniendo como resultado la "equivalencia en los estándares de vida" que se manifiesta actualmente en la Ley Fundamental.

En tercer lugar, los padres fundadores apoyaban a los gobiernos de los *Länder* para influir en la formulación de políticas federales, en lugar de promover su actuación independiente o estimular la competencia entre ellos. Con el establecimiento del Consejo Federal (*Bundesrat*), se creó una "República de principes del *Länder*" ("Republik der Landesfürster"). (ver tabla "¿Cómo está estructurado el sistema federal alemán?"). Cabe señalar que si bien los "príncipes" estaban interesados en las políticas sobre sus propias tierras, no descuidaron el asegurar la igualdad de estándares de vida a lo largo y ancho de la república.

### **¿Por qué surgió el sistema?**

Las capacidades demostradas en el pasado por el sistema federal de Alemania occidental dependieron de ciertas condiciones previas sin las cuales los políticos no habrían logrado la eficacia y el éxito que alcanzaron. Entre estas precondiciones figuraron:

- **Una misma cultura.** Una sociedad relativamente homogénea en términos sociales y culturales, aún después de la reconstrucción de Alemania occidental;
- **Pocas disparidades económicas.** Existían pequeñas disparidades y asimetrías económicas, sobre todo en el periodo en el que el gobierno nacional no podía todavía ejercer acciones eficaces para dirigir la política económica y social. Estas condiciones prevalecieron en los llamados "30 gloriosos años" del Estado de bienestar, hasta la década de los setenta.
- **Un panorama político en común.** El sistema de partidos estaba muy integrado tanto horizontal como verticalmente, de tal manera que la configuración de las coaliciones y la oposición resultaban similares en el nivel federal y en los *Länder*, lo que permitía un intercambio vertical de los políticos y funcionarios. Como ejemplo de ello podemos encontrar que cuatro de los siete cancilleres federales (Kiesinger, Brandt, Kohl, Schröder) y seis de los candidatos a canciller (Strauß, Rau, Vogel, Schäping, Lafontaine, Stoiber) fungieron como primeros de una región antes de competir por la cancillería, o bien compitieron simultáneamente. Por su parte, las elecciones para los parlamentos de los *Länder* funcionaban como una prueba para las políticas federales, afectando la composición y formación de mayorías del Consejo Federal (*Bundesrat*).

Los partidos políticos del nivel federal y de los *Länder* en su mayoría tendían a influenciar y encontrar espacios para múltiples intereses, dejando a un lado la confrontación y generando políticas públicas moderadas. El enfoque logró una adecuada relación entre la política y la sociedad, típico de lo que ha sido denominado "capitalismo del Rin o capitalismo renano".



subsidiariedad; tareas normalmente más fáciles de lograr en sistemas "duales" de federalismo que en sistemas de federalismo "intraestatal".

### **La integración europea**

El proceso de integración europea ha significado una pérdida de soberanía para los gobiernos nacionales, ya que diferentes campos de acción se han incorporado al sistema de la Unión Europea (UE) y diversas instituciones, jurisdicciones y tareas han sido transferidas a Bruselas y a las instituciones de la UE (el Consejo de Ministros, el Parlamento, la Corte Europea de Justicia). En segundo lugar, ha significado también más "intergubernamentalidad" entre los gobiernos nacionales. Ambos procesos reducen las competencias de los parlamentos nacionales y subnacionales, así como su capacidad para tomar decisiones. Pero al mismo tiempo, se incrementa la "interconectividad", al añadir muchos más actores a sus procesos de acción, impulsando un sistema de gobernabilidad multinivel.

El principal objetivo en los esfuerzos de integración de la UE en el ámbito económico ha sido la creación de mercados abiertos. Con el apoyo de las decisiones de la Corte de Justicia Europea, la UE se ha concentrado casi exclusivamente en la liberalización de los mercados, siendo los ejemplos típicos de esta tendencia la creación de mercados internos, la unión económica y la unión monetaria, todo lo cual ha obligado a los Estados miembros a involucrarse en una "desregulación competitiva" y a la privatización de tareas anteriormente realizadas por el gobierno.

Al mismo tiempo, muy pocas políticas de corrección de mercados han sido transferidas al sistema de la UE, especialmente las políticas de redistribución y, por lo tanto, también los pagos de transferencias para el área de política social, misma que permanece como jurisdicción de los Estados miembros.

Una teoría propone que los Estados federales de bienestar, las provincias y los distritos deberán concentrarse principalmente en la infraestructura y el desarrollo económico por razones de competencia en la zona, mientras que los gobiernos nacionales deberían preocuparse por las políticas macroeconómicas, específicamente la política fiscal y la política social. (ver tabla "¿Quién obtiene qué de los impuestos alemanes?").

### **La realidad política alemana es bastante diferente**

Tanto el gobierno alemán desde su fundación como república federal, como la Comisión Europea de la UE, están permanentemente involucrados en las

## ¿Cómo está estructurado el sistema federal alemán?

El federalismo alemán es un sistema de gobierno altamente integrado y centralizado. Es el modelo de federalismo intraestatal y se define mejor por medio del término acuñado por Fritz W. Scharpf: *Politikverflechtung* o vinculación intergubernamental, basada en la toma de decisiones en conjunto.

*Politikverflechtung*, es un término general que se refiere a un sistema político en el que las principales decisiones políticas son tomadas conjuntamente entre el nivel federal y las entidades federadas (*Länder*), con base en soluciones negociadas entre los participantes, por lo que la mayoría de las actividades de gobierno tienen que ser instrumentadas también conjuntamente por ambos actores, horizontalmente a través de cooperación entre los *Länder* y verticalmente a través de cooperación entre el nivel federal y los *Länder*, con un esquema multinivel. Este proceso involucra a diferentes niveles de gobierno de las instituciones de la Unión Europea (UE), incluyendo a las municipalidades. Institucionalmente, la vinculación intergubernamental se deriva por lo siguiente:

- **Cláusulas constitucionales** que le dan preferencia a la ley federal por encima de la ley estatal; dichas cláusulas le permiten al gobierno federal actuar e intervenir en caso de que los *Länder* no hayan acordado responsabilidades compartidas en determinada área, o si el interés nacional o los intereses de terceros miembros de la federación son afectados por la legislación de una región (*Land*), o bien para proteger la unión legal y económica de la federación.
- **Una distribución funcional de responsabilidades** en donde la legislación es predominantemente una responsabilidad federal (excepto en las áreas de cultura y educación y el sistema judicial, que se encuentran bajo la jurisdicción de los *Länder*) y la mayoría de las tareas administrativas las llevan a cabo los *Länder* y las municipalidades.
- **La participación de los *Länder* en la legislación federal a través del Consejo Federal (*Bundesrat*)**. La representación del *Länder* en la segunda cámara está basada en el llamado "principio *Bundesrat*", el cual radica en la representación asimétrica y ponderada, dejando fuera la norma de representación poblacional. Los integrantes no son sujetos a elección, el Consejo se compone por delegados de los gobiernos de los *Länder*, que votan en bloque y de acuerdo con las decisiones tomadas por los gabinetes de su respectivo *Länder*.

El Consejo Federal (*Bundesrat*) puede intervenir en toda la legislación federal. Existen dos tipos de iniciativas: aquellas sobre las cuales la segunda cámara sólo tiene un voto parcial (*Einspruchsgesetze*), y aquéllas en las que tiene un voto absoluto (*Zustimmungsgesetze*). En caso de que la mayoría se oponga a la iniciativa en ambas cámaras, la legislación pendiente se remite a un comité de mediación con 16 miembros representantes del *Bundestag* y *Bundesrat*. El grupo de "leyes de voto absoluto" incluye no sólo 60 por ciento de toda la legislación federal, sino también casi toda la legislación principal (política económica y social, así como leyes fiscales e iniciativas concernientes al federalismo fiscal).

políticas industriales, de infraestructura y de relevancia local para el *Länder*. En contraposición, los gobiernos de los *Länder*, a través del Consejo Federal (*Bundesrat* en alemán) tienen una fuerte influencia sobre todas las decisiones macroeconómicas del gobierno federal, especialmente en el área de política social. El resultado es una confusión de jurisdicciones y responsabilidades inadecuadas desde el punto de vista de la innovación y la eficiencia, así como también para la democracia y la legitimidad.

### Las reformas bloqueadas

Bajo las condiciones actuales, el federalismo alemán se están convirtiendo en el principal obstáculo de las reformas sociales que se requieren.

El impasse político es principalmente consecuencia de imperativos políticos opuestos propios de la competencia partidista, por un

lado, y de las políticas de acomodo de intereses, por el otro. Dependiendo de las consideraciones políticas, el *Bundesrat* funciona como una herramienta para bloquear al gobierno federal, o bien como un foro de negociación. El *Bundesrat* responde principalmente a los intereses de los partidos políticos que se oponen a las políticas federales. Por ejemplo, a mediados de la década de los noventa los planes de reforma del gobierno federal, así como el plan de pensiones y el sistema tributario propuestos por el Canciller Helmut Kohl fueron bloqueados por la mayoría social-demócrata, bajo el liderazgo de Oskar Lafontaine, en el Consejo Federal.

De este modo, en la actualidad los principales partidos políticos de oposición, el CDU y el CSU, recurren frecuentemente a su mayoría absoluta en el parlamento con el fin de bloquear las reformas legislativas o ganar concesiones o enmiendas; acciones que se deben incorporar al grupo de políticas a reformar. El Canciller Gerhard Schröder ha presentado un paquete de reformas denominado "Agenda 2010", enfocado principalmente a la reforma tributaria, la inmigración, las políticas del mercado laboral y las reformas al sistema de salud y de seguridad para la vejez. Existe un bloqueo a las reformas debido al conflicto entre las estrategias de los partidos políticos y al gran número de actores con poder de veto, por lo que en este atolladero ninguna fuerza en el escenario político de Alemania tiene el poder de tomar decisiones, pero todos tienen el poder de evitar que se tomen. En palabras de Fritz W. Scharpf: "A nadie le gusta realmente lo que se hace, pero nadie aceptará la responsabilidad por ello".

### Reformas necesarias

Los bloqueos en el federalismo alemán hacen que las reformas sustanciales sean más urgentes que nunca. Todos quieren reformar, desde los representantes de los grupos de interés hasta los académicos e incluso los propios actores políticos, y existe cierto grado de acuerdo acerca de los objetivos de dicha reforma. Lo que se necesita es una nueva arquitectura política que proporcione mayor independencia, subsidiariedad y competencia al sistema, tomando en cuenta la integración europea. La pieza faltante es una arquitectura política que permita un sistema de gobierno multinivel que sea lo más eficiente posible y, al mismo tiempo, altamente responsable.

En particular, dicha reforma deberá enfocarse en:

- Una clara separación y asignación de responsabilidades;
- Un proceso transparente y sencillo para la toma de decisiones;
- Mayores oportunidades para que los ciudadanos participen y ejerzan algún control a través de referenda y otras formas de democracia directa;
- Una competencia justa que no solamente tolere la diversidad social y cultural, sino que la promueva y, al mismo tiempo, construya las salvaguardas suficientes para evitar que los *Länder* y las regiones entren en una carrera hacia el abismo.

Sería un gran logro institucionalizar un federalismo cooperativo y competitivo. Actualmente, aún en los sistemas federales basados en principios de independencia y competencia, los gobiernos federales y los provinciales trabajan juntos, aunque sobre la base de vínculos flexibles y de la cooperación voluntaria.

### Escapando de la trampa del bloqueo gubernamental

El camino a un cambio sistémico es arduo. Antes de que se logren las modificaciones señaladas, es necesario dar los siguientes pasos:

1. **Aclarar las jurisdicciones legislativas** y redistribuir las tareas gubernamentales con base en criterios funcionales. Se requiere concentrar en los *Länder* las responsabilidades del cambio de una sociedad industrial hacia una sociedad basada en el conocimiento y en la industria de los servicios. Al final de un largo proceso de descentralización de funciones, el gobierno

central conservaría, junto con su jurisdicción tradicional sobre la política exterior y la seguridad nacional, la autoridad sobre las políticas financieras, sociales, de infraestructura de gran escala y, posiblemente, de las políticas de investigación. En todo caso, muchas de estas funciones probablemente serán transferidas en el futuro a la Unión Europea en Bruselas.

2. **Reformar el federalismo fiscal** para terminar con el sistema de impuestos compartidos y dar a los *Länder* mayor competencia y libertad fiscal para estructurar sus propias tasas, así como ajustar los impuestos nacionales al nivel de la Unión Europea.
3. **Modificar las competencias del Consejo Federal (*Bundesrat*)**, reduciendo sustancialmente la cantidad de legislación federal sujeta a su aprobación. No se puede tener las dos cosas: ayudar a gobernar a nivel nacional a través de la segunda cámara y, al mismo tiempo, involucrarse en la competencia entre los *Länder*.
4. **Volver a trazar las fronteras de los *Länder*** y reducir su actual número de diecisésis a aproximadamente nueve, de esta manera los *Länder* tendrán los recursos para actuar, llevar a cabo sus responsabilidades y competir en el nivel europeo. En el largo plazo, si hay seriedad sobre la delimitación y transferencia de poderes, es esencial delinejar nuevamente las fronteras de los *Länder*. Es relativamente fácil hacer un borrador sobre reformas y delimitaciones fronterizas, pero llevarlo a la práctica es otra historia.

La historia demuestra que las políticas mega-constitucionales raramente son exitosas y una prueba de ello es la reforma del federalismo alemán. Existe una trayectoria de dependencia en el camino para lograr una reforma institucional de esa magnitud. Además, los políticos y los servidores públicos de los gobiernos federal y los *Länder* tendrían que renunciar a la influencia que actualmente ejercen sobre el otro nivel de gobierno. Una estrategia promisoria para el cambio sería empezar con reformas incrementales que podrían brindar la experiencia práctica necesaria a los actores políticos.

### **El desenmarañamiento indirecto**

La constitución alemana de 1948 (*Grundgesetz*), es conocida como la "Ley Fundamental". En los debates sobre la reforma existen serias discusiones sobre los cambios a la constitución, por ejemplo:

1. Abolir las llamadas "tareas compartidas" (Sec. 91 a. Ley Fundamental);
2. Cambiar el marco legislativo del gobierno federal (Sec. 75, Ley Fundamental); y
3. Transferir la jurisdicción relativa a las facultades concurrentes a los *Länder*. (Sec. 74/74<sup>a</sup> Ley Fundamental)

La transferencia de competencias puede realizarse directamente a través de acuerdos que determinen de manera específica las tareas a transferir, o bien indirectamente, por medio de una cláusula general que le daría a los *Länder* el derecho, bajo ciertas condiciones, de disentir de las regulaciones federales y de aprobar su propia legislación, dentro de la fórmula conocida como "*opting out*". Las dos estrategias deben ser exploradas, a pesar de que la alternativa indirecta podría ser la más promisoria.

### **La competencia justa**

La fórmula indirecta ("*opting out*") o el mantenimiento de vínculos flexibles brinda espacio a los intentos competitivos por encontrar soluciones alternas. La flexibilización del sistema fiscal es absolutamente esencial para la reforma del federalismo. Cada región (*Länd*) debe tener libertad para crear sus impuestos sobre el ingreso, así como para el manejo de tarifas exclusivas, además de que los pagos de igualación horizontales deben proporcionar algunos incentivos para aumentar la competitividad y el ahorro. La diferenciación de tarifas de impuestos es una práctica común en los sistemas federales interestatales, pero son desconocidos

## **¿Quién obtiene qué de los impuestos alemanes?**

El sistema fiscal y el sistema de igualación de pagos interestatales son ejemplos contundentes de la naturaleza centralizada e intraestatal del federalismo alemán. En el 2001, los ingresos de los tres niveles de gobierno alcanzaron los 443 mil millones de euros. Cada orden de gobierno tiene algunas facultades fiscales exclusivas. Los impuestos que recaen en las facultades exclusivas de la federación incluyen los gravámenes a la gasolina, al tabaco, y un 5% de impuesto al ingreso interno para la reconstrucción de Alemania Oriental, lo que constituye aproximadamente 18% del total del ingreso fiscal. Los impuestos exclusivos de los *Länder* son, entre otros, los que se aplican a los automóviles y las herencias. Los impuestos de los *Länder* y de los gobiernos locales constituyen un 7.5% cada uno del ingreso fiscal total.

La gran mayoría (70%) de los ingresos de todos los niveles de gobierno provienen de los impuestos compartidos, especialmente el impuesto al ingreso y el impuesto al valor agregado (IVA). Del total de los ingresos, 51% va a las arcas del gobierno federal, 35.6% a las arcas de los *Länder* y sólo 13.4% a las arcas de los gobiernos locales. Todos los impuestos y las tasas tributarias, aún aquellos aplicados exclusivamente por el *Länder*, así como la distribución de impuestos entre los tres niveles de gobierno, son determinados por la legislación federal, al igual que la distribución de los impuestos compartidos, por lo que los impuestos federales y regionales son idénticos en todo el país.

La distribución del impuesto al ingreso está consagrada en la Constitución de 1949 o Ley Fundamental, que otorga 42.5% tanto al gobierno federal como a los *Länder*, y 15% a los gobiernos locales. La distribución del IVA se establece por simple legislación federal: actualmente se destina al gobierno federal 52% y 45.9% corresponde a los *Länder*.

Existen dos formas de igualación de pagos determinadas por la legislación federal: las transferencias verticales y horizontales. Las transferencias horizontales, llamadas *Länderfinanzausgleich*, se introdujeron en la década de los cincuenta. Los *Länder* más prósperos contribuyen y los más pobres toman de un fondo común aportado por los *Länder*, de acuerdo con una fórmula acordada por el gobierno federal y los *Länder*. La fórmula ha sido cuestionada varias veces en la Corte Constitucional y, consecuentemente, se le hicieron correcciones, sin abandonar el principio general.

Las transferencias verticales (federales) son una adición más reciente (1969) al sistema de igualación. Los *Länder* cuya capacidad financiera está por debajo del promedio o que tienen necesidades especiales (como las ciudades-estado o los cinco nuevos estados en el este), reciben transferencias federales suplementarias. Éstas provienen de la porción de la distribución del IVA federal que cubre 90% de la diferencia entre la posición fiscal respectiva de cada estado. Ambos procesos de igualación han logrado casi una completa armonización en lo que se refiere a los ingresos. Todos los *Länder* pueden esperar tener una capacidad financiera incrementada hasta por lo menos 99.5% con respecto al promedio. Las transferencias intergubernamentales en el 2001 representaron 12.8% del ingreso de los *Länder*.

para la cultura política alemana y sería difícil convencer a la población de sus ventajas.

Las reformas aquí señaladas serían solamente los pasos iniciales para sacar a Alemania de la trampa del bloqueo gubernamental. Existen suficientes razones para el escepticismo sobre las posibilidades de que estas reformas se lleven a cabo debido a las experiencias del pasado, ya que las reformas que implicaban una mayor vinculación y uniformidad en términos generales han sido bloqueadas tradicionalmente. A diferencia del pasado, existe una presión mayor para que los políticos del nivel federal y estatal tomen decisiones concretas, lo que significa que el federalismo alemán tiene una posibilidad realista para enfrentar y aplicar las reformas necesarias para evitar el enmarañamiento que lo caracteriza. ☠



# La página del profesional

## Gabreab Barnabas de Etiopía El estímulo al desarrollo del país

**El Dr. Gabreab Barnabas**, Ministro de Estado y Ministro de Asuntos Federales de Etiopía, fue entrevistado el 28 de febrero de 2003 en Addis Abeba, Etiopía, por el Dr. J. Peter Meekison, Consultor del Foro de Federaciones, ex-Ministro Adjunto para Asuntos Intergubernamentales de Alberta y Profesor Emérito de Ciencias Políticas de la Universidad de Alberta, y por Paul Morton, miembro del equipo de trabajo del Foro.

### Foro:

¿Por cuánto tiempo ha ocupado esta posición?, ¿cuáles son sus principales responsabilidades?

### Barnabas:

Soy médico de profesión y he estado involucrado en la política durante los últimos 30 años. En este gobierno trabajé como miembro del parlamento durante el período de transición, de 1991 a 1995. Cuando todavía era miembro del parlamento fui a estudiar a Londres. Hice un doctorado en política social y política de educación para la Salud. Cuando regresé, en 1997, trabajé como investigador en la sede del partido Frente Revolucionario Democrático del Pueblo. Entonces me fue asignada esta tarea. Simplemente me cambié de la sede del partido a un ministerio de reciente creación, el Ministerio de Asuntos Federales.

### Foro:

¿Usted es el primer ministro de esta institución?

### Barnabas:

Soy el Ministro de Estado del nuevo Ministerio porque el Ministro de Asuntos Federales es otra persona. Estoy a cargo de los estados, sobretodo de los cuatro estados marginados: Kambela, al suroeste, Benishangul-Gumaz en el noroeste, Afar en el noreste y Somali en el sureste. Estos estados conforman entre 40% y 50% del territorio, y algunos tienen más de ocho o nueve millones de personas. Además, en términos económicos y de gobernabilidad, su desempeño es más bajo que el de otros estados debido la falta de recursos humanos.

### Foro:

¿Cuáles son las principales responsabilidades de esta oficina y del Ministerio?

### Barnabas:

El Ministerio se encarga de atender todas las regiones y hace que la federación funcione. No lo hace en el nivel legal o institucional porque para eso existe la Cámara de la Federación, encargada de los problemas constitucionales, sino que el Ministerio trata los asuntos administrativos, políticos y de desarrollo. Ponemos particular énfasis en aquellos estados en desventaja para ayudarles a alcanzar los niveles de desarrollo de otros estados.

En segundo lugar, tomamos en consideración el tema del desarrollo ganadero. Dos de nuestros cuatro estados en desventaja son ganaderos.

La tercera responsabilidad de mi Ministerio es el desarrollo urbano. Cabe destacar que la capital es supervisada por este Ministerio. Es la capital federal pero nosotros la supervisamos, aún cuando tiene sus propias instituciones autónomas.

### Foro:

A su modo de ver, ¿cuáles son los principales retos que el Ministerio enfrenta en estos momentos?

### Barnabas:

El principal reto es el desarrollo rural. El sistema agrícola de Etiopía nos ha fallado. Tenemos un sistema agrícola que fue muy bueno en el pasado y que nos alimentó durante milenios. Había funcionado porque la población era más pequeña que ahora y también probablemente porque la tierra era más habitable...

No sólo estamos atrasados respecto al mundo: estamos atrás incluso en África. Por eso estamos muy impacientes. Tuvimos que hacer una guerra para eliminar el sistema establecido porque estaba estancado. Tuvimos que entrar en acción y salvar a nuestro país...

¿Qué estamos haciendo para cambiar la situación?. En los últimos diez años hemos incrementado en 40% la matrícula escolar en este país. Ahora es de 60%. La matrícula escolar a nivel primaria pronto alcanzará los 10,000,000 de estudiantes, lo que significa que los jóvenes agricultores tendrán alfabetización y aritmética para que podamos enseñarles agricultura moderna y a usar la tecnología.

La seguridad alimenticia es una parte importante del desarrollo rural, al igual que el desarrollo de capacidades. Etiopía puede mantener aproximadamente entre 100 y 200 millones de personas, por lo menos. Ahora somos 67 millones.

Por lo tanto, no se trata de un problema de sobre población, sino que no estamos produciendo lo suficiente. Tenemos muchos ríos y mucha lluvia. Si tuviéramos dinero para aprovechar el agua del río adecuadamente, la utilizaríamos cuando no hay suficiente lluvia, pero no es fácil.

Si tuviéramos gente capacitada, podríamos aprovechar nuestros recursos naturales para alimentarnos e incluso exportar.

Nuestro sector pecuario ocupa el décimo lugar en el mundo y es el más grande de África, pero no cuidamos de los animales, no los vacunamos, no los desparasitamos ni alimentamos adecuadamente, entonces no sirven para nada.

### Foro:

¿En qué se relaciona su oficina con el papel de la Cámara de la Federación?

### Barnabas:

La Cámara de la Federación trata principalmente los asuntos constitucionales y la distribución del ingreso. Ellos deciden la

fórmula para la distribución del ingreso. El criterio principal es el tamaño de la población y el segundo es la generación de ingresos. Si generas muchos ingresos, obtienes más, pero si no es así, recibes menos.

**Foro:**

Entonces, ¿cómo se apoya a aquellos que no pueden satisfacer sus necesidades?

**Barnabas:**

A través del tercer criterio, que es la marginalidad. A menor desarrollo de la región, más recibe.

Por ejemplo, los estados que estamos apoyando son Afar, que tiene una población de un millón de personas, y Somali, que tiene cerca de cuatro millones. De acuerdo con la fórmula de la Cámara de la Federación, Somali recibe 500 millones de birr etíopes, mientras que Afar recibe 300 millones de birr.

**Foro:**

Usted describió a la Cámara de la Federación como la "Cámara de las Nacionalidades", ¿podría decirnos más sobre este punto?

**Barnabas:**

Nuestra federación está basada en entidades nacionales. La etnia de los oromos, quienes constituyen una entidad porque hablan su propio lenguaje, se consideran una sola nación, a pesar de que la mitad de ellos es cristiana y la otra mitad musulmana. Existe una división enorme en términos de religión, pero el elemento principal que ha unido a los oromos es su sentimiento de pertenecer a una etnia o nacionalidad.

La Cámara de la Federación se compuso de esta manera porque la ideología que prevalecía anteriormente cubría y evitaba esta identidad. No reconoció estas identidades y entonces originó la guerra civil. Nuestra historia está marcada por guerras civiles...muchas de ellas causadas por motivos étnicos... así que la federación se construyó deliberadamente para emular las diversas identidades del país. Cada nacionalidad recibió un asiento en esa Cámara. Por eso yo la llamo la "Cámara de las Nacionalidades".

Somos entonces una federación como un orden político, pero realmente se trata de una federación de nacionalidades.

**Foro:**

En términos de los actores principales en las relaciones intergubernamentales, ¿con quién interactúa en el nivel regional o local?

**Barnabas:**

Con todos ellos. Tratamos con los consejos estatales y les ayudamos a actualizar sus constituciones. Recientemente han hecho revisiones a sus respectivas constituciones.

**Foro:**

¿Qué cambios impulsa usted?

**Barnabas:**

Hacemos gestiones para incluir a los ancianos en la estructura del gobierno local porque siguen siendo poderosos en ese ámbito. No son jefes, pero podrían ser líderes de clanes en las áreas de pastoreo. Hemos intentado eliminar algunos elementos religiosos establecidos en las constituciones ya que, debido a que la constitución federal es secular, no hay lugar para la religión.

En tercer lugar, había disposiciones para estados como Gambela y Benishangul-Gumaz, los cuales tienen una composición multiétnica nuevamente. Debemos tener disposiciones para la identidad étnica dentro de un estado, tales como permitir que tengan sus propios consejos en los que puedan utilizar su propio idioma y discutir y decidir sobre sus propias áreas autónomas...

También incluimos la descentralización fiscal, la devolución de recursos y competencias a los gobiernos locales usando fórmulas similares a las utilizadas por la Cámara de la Federación. Esas fórmulas están basadas en la población, el nivel de desarrollo, la generación de recursos y otros criterios.

En la constitución federal la separación de poderes está completa, pero en algunos estados la separación de poderes resultó incompleta. Para esos estados, esta separación no fue clara desde las constituciones anteriores. El presidente del estado era al mismo tiempo quien convocaba al consejo y lo presidía, lo que creaba un problema de pesos y contrapesos. Ahora los poderes han sido separados.

**Foro:**

En la estructura del gobierno regional, ¿hay alguien que fungiría como su contraparte?, ¿a quién contactaría usted?

**Barnabas:**

Al presidente del estado.

**Foro:**

Y si el jefe del estado quisiera contactar a alguien en el gobierno central, ¿qué persona sería usted?

**Barnabas:**

Él me contacta primero a mí porque soy responsable de los asuntos regionales, pero también acude al Ministro y al Primer Ministro, quienes son ejecutivos. Estamos en el poder ejecutivo, no en el parlamento. Este poder maneja casi todos los asuntos, pero habrá asuntos que, si así lo desean, pueden tratar directamente con el Ministro...

**Foro:**

Hablando de las de las constituciones alrededor del mundo, la de Etiopía es única (por ejemplo, por el derecho a la separación y por el papel relevante de las nacionalidades). A su modo de ver, ¿cuáles son las fortalezas y debilidades de la constitución, a nueve años de vigencia?

**Barnabas:**

La constitución federal es muy buena. No le veo muchas debilidades. Tal vez son necesarios algunos ajustes tales como el asunto de la resolución de conflictos, donde resulta imprescindible definir dónde juzgar a la gente que ha cometido delitos relativos a los asuntos interestatales e interétnicos, porque tanto los grupos como los estados pueden sesgarse para favorecer a sus propios delincuentes.

Estamos tratando de tener cortes federales neutrales para revisar y evaluar los crímenes cometidos por grupos étnicos.

Muchos países que son económicamente más desarrollados que nosotros no han logrado unir a las diversas naciones que existen dentro de sus fronteras. Nosotros sí lo hemos hecho porque nuestro instrumento es efectivo, es un sistema de "puertas abiertas". No le tenemos miedo al término secesión. Lo pusimos en la legislación deliberadamente porque queríamos lograr ese significado de apertura. Nadie te fuerza a permanecer en Etiopía. Uno tiene que amar a este país si quiere quedarse en él. Si una casa goza de aire y oxígeno entonces todo el mundo disfruta estar en ella, pero si es sofocante todo el mundo optará por abandonarla. Somos pobres y subdesarrollados, pero aún así somos capaces de vivir juntos en paz.

Tenemos que deshacernos de nuestros prejuicios y crear valores de unidad, igualdad y hermandad. No sólo tenemos que decirlo, sino practicarlo.

Lamentablemente la escasez de recursos es una de nuestras debilidades. Además, aún teniendo recursos, optamos por utilizar las estructuras de gobierno para dar paso a la corrupción. Tenemos entonces el enorme reto de combatir la corrupción.

De esta forma, nuestras debilidades no se encuentran en el nivel de la legislación, sino en el nivel de los organismos instrumentadores; se trata de una debilidad de los individuos, más que de las normas.

Así es como yo lo veo. ☺



# Breves y Actualidades

## *Los candidatos de Obasanjo obtienen el liderazgo en la Asamblea Nacional de Nigeria*

El 3 de junio pasado las dos cámaras del Congreso nigeriano eligieron a sus nuevos líderes. Adolphus Wabara fue elegido como presidente del Senado y Aminu Masari como líder de la Cámara de Representantes, reportó el diario *This Day* (Lagos) el 4 de junio. Tanto Wabara como Masari son miembros del partido del presidente Obasanjo, el Partido Demócrata del Pueblo (People's Democratic Party).

Después de las elecciones generales del 12 de abril, el suroeste de Nigeria contribuyó con una mayoría de legisladores al Senado en apoyo a Obasanjo. Esto fue un gran cambio con respecto al resultado de las elecciones de 1999, en las que 17 de 18 senadores elegidos en la región fueron miembros de la Alianza para la Democracia, un partido de oposición a Obasanjo.

En la Cámara de Representantes, la competencia originalmente trilateral entre Lawan Farouk, Usman Bugaje y Alhaji Masari se convirtió en una contienda únicamente entre Bugaje y Masari. La victoria de Masari fue atribuida a las "fuerzas leales al presidente Olusegun Obasanjo", de acuerdo con la revista noticiosa *Vanguard* del 6 de junio.

## *Mandatarios de la UE aprueban el borrador de una constitución europea*

Veinticinco mandatarios europeos reunidos en Salónica, Grecia, aprobaron el borrador de constitución para la Unión Europea (UE) el pasado 20 de junio. Los 15 mandatarios actuales de los países miembros de la UE y 10 mandatarios de los futuros miembros aprobaron el texto preliminar. La idea de una constitución para la UE ha sido un tema recurrente desde hace mucho tiempo (ver Uwe Leonardi, "Is Europe heading toward a federal constitution?", en *Federations*, Vol. 1, No. 5, Verano del 2001).

El 28 de mayo, el diario *The Guardian* de la Gran Bretaña señaló que entre los puntos más importantes de este proyecto se encuentran:

- un presidente de la UE de largo plazo que reemplace la actual presidencia rotativa
- la creación de un ministro de relaciones exteriores de la UE
- la expansión de la Comisión Europea de 15 a 25 miembros
- la creación de una fuerza de defensa europea
- la armonización fiscal
- la creación de una carta de derechos fundamentales
- un procurador de la UE, y
- la facultad de la UE para firmar tratados.

## *Carta de la Embajada de Chipre en Washington, D.C., E.U.A.*

2 de junio de 2003

Al Editor:

En referencia a su artículo sobre Chipre en la más reciente edición de *Federations* ("Propuesta de federación de Chipre rechazada; membresía en UE aprobada", mayo de 2003), lamento informarle que su mención sobre el plan del Secretario General de la ONU es completamente incorrecta.

Tal como describe exhaustivamente el Reporte del Secretario General de la ONU al Consejo de Seguridad (S/2003/398, del 1º de abril del 2003), el motivo principal del fracaso de los esfuerzos de Kofi Annan recae en el líder turco chipriota Rauf Denktash, quien rechazó completamente una propuesta de referéndum sobre el plan de Annan. La actitud negativa del Sr. Denktash fue lamentada también en la Resolución 1475, del 14 de abril del 2003 del Consejo de Seguridad.

En contraste, el Secretario General de la ONU alabó la cooperación y flexibilidad de la parte griega chipriota a lo largo del proceso y, especialmente, la positiva respuesta del presidente Papadopoulos respecto a la propuesta de someter el plan a un referéndum.

Atentamente,

Erato Kozakou Marcoulis  
Embajadora de Chipre  
Embajada de Chipre  
Washington, D.C.  
Estados Unidos de América



la Embajadora  
Marcoulis

## *Tribunal de Canadá decide legalizar el matrimonio entre homosexuales*

Después de que una corte de apelación de la provincia de Ontario determinara que el matrimonio no debe ser negado a homosexuales y lesbianas, el gobierno federal canadiense anunció que no apelará esta decisión ante la Suprema Corte Federal, informó el diario *Globe and Mail*, el 18 de junio.

Por el contrario, pronto se redactará la legislación federal para formalizar el matrimonio entre homosexuales, dijo el Primer Ministro canadiense Jean Chrétien, añadiendo que habrá un "voto libre" (sin apego a la disciplina dictada por los partidos) sobre la legislación cuando sea presentada en la Cámara de los Comunes. Todas las provincias, excepto Alberta, dijeron que estarían dispuestas a apoyar el matrimonio de gays y lesbianas (en Canadá, el Acta de Matrimonio es una legislación federal, pero las provincias emiten todas las licencias de casamiento). Mientras tanto, en cuanto la decisión de la corte de Ontario estableció que las parejas gay podían casarse, así lo hicieron más de 100 parejas de gays y lesbianas en la provincia. De esta manera, Canadá se ha convertido en el tercer país en el mundo donde los matrimonios entre gays son legales, después de Holanda y Bélgica. ☺

# Sugiera a gente para recibir *Federaciones*

---

**Devolver por fax al Foro de Federaciones: 613-244-3372**

Con gusto el **Foro de Federaciones** le enviará *Federaciones* a cualquier persona que esté interesada. También las incluiremos en nuestra lista de distribución. Por favor, dénos sus datos para que les llegue la publicación.



Nombre: \_\_\_\_\_ Título: \_\_\_\_\_

Organización : \_\_\_\_\_

Dirección : \_\_\_\_\_

Ciudad, Provincia/estado: \_\_\_\_\_

Código postal: \_\_\_\_\_ País: \_\_\_\_\_

Teléfono : \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

Correo electrónico: \_\_\_\_\_ Internet: \_\_\_\_\_

Áreas de pericia: \_\_\_\_\_



Nombre: \_\_\_\_\_ Título: \_\_\_\_\_

Organización : \_\_\_\_\_

Dirección : \_\_\_\_\_

Ciudad, Provincia/estado: \_\_\_\_\_

Código postal: \_\_\_\_\_ País: \_\_\_\_\_

Teléfono : \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

Correo electrónico: \_\_\_\_\_ Internet: \_\_\_\_\_

Áreas de pericia: \_\_\_\_\_



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

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

[forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org) • [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)