



India: experimento en curso para redefinir el federalismo

RAJEEV DHAVAN / REKHA SAXENA

La Constitución de la India se promulgó en 1950, luego de cuatro años de deliberaciones, para dar un gobierno a lo que entonces era una población de 361 millones de habitantes. La nación estaba constituida por una inmensa diversidad de pueblos de orígenes religiosos, lingüísticos, étnicos, de casta y comunitarios con grandes diferencias económicas. Cincuenta y cinco años después, con una población que supera con creces los mil millones de habitantes, la India se ha convertido en sí misma en un microcosmos del mundo.

El sistema federal de la India se basaba en la Ley del Gobierno Británico de la India de 1935, que tenía por objeto abordar asuntos relativos al orden público y la recaudación de ingresos. Siguiendo el proyecto británico, la Constitución india estableció un fuerte federalismo centralizado con un espacio de flexibilidad para rescribir tanto la geografía del federalismo como la distribución del poder dentro de ella.

La facultad de volver a trazar la geografía del federalismo indio se volvió a plantear en el Parlamento de la Unión —o federal— en el centro, que por

simple legislación podía crear nuevas unidades constitutivas y abolir anteriores. Esto era necesario para absorber los antiguos estados principescos y satisfacer las demandas regionales de reconocimiento. Entre 1956 y 2000, en siete ocasiones el Parlamento de la Unión, consultando apenas a las legislaturas estatales, creó nuevos estados a partir de lo anteriores sobre bases lingüísticas y culturales, de modo que ahora la India posee 28 estados constitutivos y siete territorios de la unión. Los estados son miembros de la federación con un autogobierno; mientras que los territorios de la unión están gobernados directamente por el gobierno de la Unión, aunque dos de ellos, Delhi y Pondicherry, han elegido asambleas a las que se han cedido algunas facultades. Si bien las facultades del Parlamento de la Unión para volver a trazar las fronteras del Estado han provocado críticas entre los académicos, el ejercicio real de este poder ha permitido que la India imprima una dimensión multicultural a su gobierno federal.

La división del poder legislativo entre la Unión y los estados se ha inclinado mucho en favor de la Unión para servir a los intereses de un desarrollo planificado –en lo que respecta tanto a la distribución del poder como a la capacidad de recaudar recursos–. En el marco de la Constitución, la distribución de los ingresos de la Unión se ha confiado a la Comisión de Finanzas, cuyos miembros son designados por la Unión. En el año 2000, los derechos financieros de los estados se ampliaron mediante modificaciones constitucionales. Sin embargo, la Comisión de Finanzas antes mencionada es la que decide cómo se distribuyen los ingresos de la Unión.

En su funcionamiento real, la India tiene legislaturas muy activas; sin embargo, ha habido una reorientación decisiva del federalismo legislativo al ejecutivo, operado por políticos elegidos y servidores públicos permanentes dentro de un sistema de estilo parlamentario –tanto en la Unión como en los niveles estatales–. Además de la prevalencia del ejecutivo sobre la legislación federal, los órganos ejecutivos designados por la Unión, como la Comisión de Planeación y el Consejo de Desarrollo Nacional, han sido responsables de la planeación socioeconómica hacia el futuro. Los gobiernos y las burocracias de la Unión y de los estados interactúan de manera informal. Aunque en la Constitución se prevé el establecimiento de un consejo interestatal interactivo, este órgano no se creó sino hasta 1990 y ha demostrado ser rígido, no ejerce ningún poder y tiene poca influencia. El poder y la influencia de la Unión han aumentado en gran medida a causa de las presiones de la globalización, sus facultades para celebrar tratados, el tratado de la Organización Mundial de Comercio, tratados regionales como la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) y los problemas y posibilidades generados por el terrorismo transfronterizo, los movimientos migratorios, el comercio y la inversión extranjera.

La Constitución otorgó a la Unión vastos "poderes extraordinarios" para declarar emergencias nacionales y el "régimen presidencial"; este último

tiene como consecuencia la toma de la legislatura y el gobierno de cualquier estado. En 1962 se declaró una emergencia nacional externa debido a la guerra entre la India y China. En 1975-1977, una emergencia nacional interna permitió que se depositaran "amplios poderes" en el gobierno del Congreso de Indira Gandhi. Durante estas emergencias nacionales, la legislatura y el ejecutivo de un estado siguen en funciones. En cambio, en el régimen presidencial, los poderes legislativo y ejecutivo de un estado dejan de funcionar y la legislatura y el ejecutivo de la Unión gobiernan el estado por intermedio de un gobernador no elegido, quien, en todo caso, es una persona nombrada por la Unión. Se ha abusado indiscriminadamente de las disposiciones del régimen presidencial; se han puesto en vigor un centenar de imposiciones del régimen presidencial en varios estados –en su mayoría para asegurar que los gobiernos de oposición en los estados salgan del poder–. Estas imposiciones continúan aunque con mucho mayores restricciones gracias a un fallo que la Suprema Corte dictó en 1994, que abrió la posibilidad de una interferencia judicial para evitar el abuso inconstitucional del poder del régimen presidencial.

En 1994, la Suprema Corte declaró que el federalismo formaba parte de la estructura básica inviolable de la Constitución, que es fundamental para el gobierno de la India y que no se puede cambiar ni siquiera mediante una reforma constitucional. Pero se han hecho cambios para fortalecer el poder de la Unión y dar a los estados un respiro en la distribución de los ingresos. Como es lógico, varios estados –en especial Tamil Nadu en 1971 y Bengala Occidental en 1978– han solicitado más poder y más recursos financieros. Esto quedó plasmado en el "Informe sobre las relaciones entre el centro y los estados" (1988) de la Comisión Sarkaria, que, aunque sensible a las demandas de los estados, no intentó alterar mucho el *statu quo*, sino que hizo un llamado a una mayor disciplina fiscal.

El federalismo indio se inició basándose en el supuesto de que las legislaturas mantendrían un firme control del gobierno federal. Sin embargo, globalmente éste no ha sido el caso. Un sistema parlamentario sólido también produce ejecutivos sólidos facultados por la Constitución para actuar por derecho propio y para aplicar la legislación. De modo inevitable, el gobierno federal recae en manos del ejecutivo, pero en menor medida de lo que se podría pensar. En todas las democracias, los gobiernos deben enfrentar las elecciones y atender diversas demandas. La rendición de cuentas ante la legislatura se ha fortalecido de varias maneras. Pero, lo que es más importante, el gobierno ejecutivo también se ha

El federalismo indio se inició basándose en el supuesto de que las legislaturas mantendrían un firme control del gobierno federal. El incontenible ascenso del federalismo ejecutivo no puede soslayar las demandas no menos incontenibles de gobierno democrático.

visto obligado a responder a la ciudadanía mediante nuevos mecanismos de rendición de cuentas concebidos por los medios de comunicación, el activismo social, los regímenes de libertad de información y las elecciones tanto en los estados como en la Unión. En la India, las reformas constitucionales de 1992 también acercaron el poder a los ciudadanos al imponer un gobierno local obligatorio de tres niveles en la estructura federal. El incontenible ascenso del federalismo ejecutivo no puede soslayar las demandas no menos incontenibles de gobierno democrático. Sin embargo, queda claro que no bastan los antiguos mecanismos para distribuir las facultades y las responsabilidades entre la Unión y los estados, mientras se deje al poder judicial resolver las disputas. Tanto la federación ejecutiva como los mecanismos abiertos y encubiertos para la interacción de los estados se deben reestructurar dentro de un marco de rendición de cuentas democrática. Tal vez en este sentido un magistrado de la Suprema Corte de la India preguntó si la Constitución del país vive constantemente un estado de ser o de llegar a ser.