



APPHOTO/SUNDAYALAMBA

El primer ministro Kevin Rudd (izquierda) se suma a una reunión de planeación y lluvia de ideas en abril de 2008.

## El Gobierno de Australia pone fin al juego de imputaciones

Se abre una ventana de oportunidad para el federalismo cooperativo

POR ANNE TWOMEY

**“S** I SE TRATARA DE UN CABALLO, ya lo habrías puesto a dormir”. Esto era lo que el jefe del gobierno estatal laborista de Queensland, Peter Beattie, pensaba del sistema federal en agosto de 2007.

Como a muchos otros jefes de gobierno estatales, le desesperaba la expansión del poder legislativo federal y la erosión de los poderes estatales permitida por la Corte Suprema de Australia, que es el órgano que dictamina en materia constitucional.

A Beattie y sus contrapartes también les preocupaba que las incursiones federales

en las áreas de responsabilidad estatal fueran en aumento, así como la filosofía centralista del gobierno liberal de John Howard de aquel entonces. Howard fue derrotado en diciembre de 2007, después de 11 años en el poder.

Pero en lugar de darse por vencidos por lo que al federalismo respecta, los jefes de gobierno estatales se unieron y practicaron una cirugía reconstructiva. En octubre de 2006, formaron el Consejo para la Federación Australiana creando así una estructura para que los estados negociaran con el gobierno federal y logaran además la armonización de las leyes, cuando resul-

tara necesaria.

En 2007, todos los jefes de gobierno estatales convocaron a través del Consejo a una convención constitucional que tendrá lugar este año. Querían reformar la forma de operar de la federación mediante la reconsideración de la asignación de facultades y responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno y la revisión de las relaciones financieras entre los estados y la federación.

De acuerdo con la Constitución australiana, el Parlamento federal recibe 40 facultades específicas y los poderes residuales recaen en los estados. Se esperaba que con la creación de un poder federal con facultades aparentemente limitadas, los estados recibieran la mejor parte en lo

**Anne Twomey**, abogada australiana especialista en Derecho Constitucional, es profesora asociada de Derecho de la Universidad de Sydney. Fue integrante del Grupo de Trabajo sobre Gobernanza de la Cumbre 2020.



AUSTRALIAN GOVERNMENT, DEPARTMENT OF THE PRIME MINISTER AND CABINET

El líder indígena Patrick Dodson (centro) participa en la Cumbre 2020 de Australia, en Canberra, el 20 de abril de 2008. Está flanqueado por otros dos participantes de este festival australiano de ideas.

que a facultades se refiere. La falla estuvo en que la Constitución no reservó ninguna facultad específica a los estados.

La consecuencia de que no existan facultades específicas para los estados ha sido que la Corte Suprema de Australia ha interpretado las facultades definidas como federales de manera cada vez más amplia, permitiéndoles llegar hasta ámbitos que tradicionalmente correspondían a los estados.

### La reducción de las facultades de los estados

En 2006, la Corte Suprema amplió su interpretación de “poder de las corporaciones” federal concediéndole de hecho al Parlamento federal la facultad de promulgar leyes que no sólo controlan las acciones de las corporaciones comerciales y financieras sino también sus relaciones con los empleados, proveedores y consumidores.

El juez Michael Kirby estuvo en desacuerdo, y señaló que la consecuencia de este razonamiento sería “la reducción radical de la aplicación de las leyes estatales en muchos ámbitos que, por más de un siglo, han correspondido a las principales actividades gubernamentales de los estados”.

Debido a que la mayor parte de los organismos como universidades, hospitales, escuelas e incluso concejos locales están incorporados, la facultad del gobierno federal para intervenir en áreas estatales como la salud y la educación

haciendo valer “el poder de las corporaciones” es ahora amplia. El profesor Greg Craven calificó el fallo de la Corte Suprema de 2006 como “el equivalente constitucional a una bomba sucia”.

Animado por sus amplias facultades legislativas y su aún mayor ascendencia financiera sobre los estados, el gobierno federal pasó de un modelo de federalismo cooperativo a uno de federalismo oportunista, al que llamó “nacionalismo aspiracional”. Seleccionó minuciosamente los ámbitos estatales en los que intervino en terrenos políticos o ideológicos, sin enfoque sistemático alguno. Por ejemplo, tomó el control de un hospital tasmano, y dejó el resto a cargo del estado. La ineficiencia económica de este tipo de acciones y la degradación del sistema federal resultante, causaron una alarma generalizada.

El Consejo Empresarial de Australia hizo un llamado para que se realizara una convención constitucional y se reformara el federalismo. Su presidente, Michael Chaney, dijo que “el deterioro gradual y arbitrario del sistema federal” resultaba costoso para los negocios. El Consejo Empresarial consideró que las ineficiencias en la operación del sistema federal le costaban a los ciudadanos australianos unos 9 mil millones de dólares australianos (8.52 mil millones de dólares canadienses) al año.

Los organismos de los gobiernos locales también estaban preocupados. El concejal Paul Bell, presidente de la

Asociación del Gobierno Local de Queensland, expresó el siguiente razonamiento:

“El gobierno local no quiere reclamar mayores responsabilidades, ya tenemos más que suficientes. Tampoco queremos abolir los estados. Lo que desean los concejos es una mayor certidumbre y claridad en quién hace qué para quiénes, dónde y cuándo. Lo que tenemos ahora es una celebración movible, sujeta a los caprichos políticos de los gobiernos en turno...”

Kevin Rudd intenta poner fin al “juego de imputaciones”.

Pero en noviembre de 2007, el panorama político de Australia cambió con la elección de un nuevo gobierno federal después de 11 años de régimen conservador.

El Gobierno laborista de Kevin Rudd fue electo bajo la premisa de una política de restablecimiento del federalismo cooperativo y de “poner fin al juego de imputaciones”. Si bien el Gobierno de Rudd obtuvo una cómoda mayoría en la Cámara de Representantes, no consiguió el control del Senado y necesitará el apoyo del Partido Verde y de los independientes para aprobar cualquier ley. Sin embargo, a nivel intergubernamental, corrió con mejor fortuna.

Por primera vez, los gobiernos laboristas están a cargo del poder nacional y en todos los estados y territorios. Con esto se abre una ventana de oportunidad para una verdadera reforma sobre una base

cooperativa. También modifica la dinámica entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. La propuesta de una convención constitucional había respondido a la reacción de los estados ante las hostiles incursiones del gobierno federal. Está por verse si los estados continuarán sosteniendo esta propuesta después de la reciente elección de un gobierno laborista.

El Gobierno de Rudd convocó a la Cumbre 2020, que se celebró el 19 y 20 de abril de 2008, en la que los 1 002 australianos seleccionados por su pericia expusieron sus ideas y estrategias para el desarrollo a largo plazo de Australia en 10 campos distintos, que incluyeron el tema de la gobernanza australiana a futuro. Durante la cumbre, el Grupo de Trabajo sobre Gobernanza recomendó la realización de un plebiscito para determinar si Australia debería convertirse en república mediante la adopción de una declaración de derechos o una carta de derechos, que incluyera el reconocimiento de los indígenas australianos en el preámbulo de la Constitución y una mayor participación ciudadana en el gobierno.

### Rediseñando el federalismo australiano

El Grupo de Trabajo sobre Gobernanza también hizo dos recomendaciones importantes sobre el sistema federal. En primer lugar, recomendó una revisión de las facultades y funciones asignadas a lo largo de todos los órdenes de gobierno.

Esto se obtendría mediante un proceso de tres etapas: una comisión de expertos que haría la investigación y el análisis necesarios y presentaría sus propuestas; una convención constitucional que incluiría un público más amplio en la deliberación sobre estas propuestas, y la implementación de las recomendaciones de la convención mediante la cooperación intergubernamental o a través de un referéndum. La segunda recomendación fue el establecimiento de una comisión permanente para registrar los acuerdos intergubernamentales, dar seguimiento a su implementación y asistir en la resolución de las controversias intergubernamentales.

El Grupo de Trabajo para Temas Económicos de la Cumbre recomendó también el establecimiento de una Comisión Federal, aun cuando ésta tendría un papel mayor en el diseño de las políticas públicas que la recomendada por el Grupo de Trabajo sobre Gobernanza. Esta Comisión también sería el vehículo para la revisión de la asignación de facultades y funciones entre los tres órdenes de gobierno.

Cuando el Primer Ministro recibió el informe provisional de la Cumbre, declaró por televisión nacional: “el federalismo

australiano necesita corregirse”. Todavía no da una respuesta detallada a las recomendaciones de la Cumbre.

Desde la elección del Gobierno del primer ministro Rudd, el foro principal para la reforma del federalismo ha sido el Consejo de Gobiernos Australianos (que comprende al Primer Ministro y a todos los jefes de gobierno estatales). El Consejo identificó siete áreas que requieren ser reformadas: salud y personas de la tercera edad, productividad, cambio climático y agua, infraestructura, regulación empresarial y competencia, vivienda, y asuntos indígenas. Estableció grupos de trabajo de funcionarios bajo la supervisión de los ministros federales y estatales en cada una de estas áreas, con la indicación de que entregaran proyectos de implementación. El Consejo habrá de reunirse con mayor frecuencia que antes e impulsará activamente las reformas.

### El Consejo desempeña un papel fundamental

En marzo de 2008, el Consejo acordó las reformas para “cerrar la brecha de desventaja indígena”. Dichas reformas se enfocarán en reducir a la mitad la desventaja indígena en el campo del empleo. También dio a conocer acciones para mejorar la vida de los indígenas australianos en términos de salud, servicios dentales, vivienda y suministro de agua. El Grupo de Trabajo sobre la Reforma Indígena del Consejo ha sido instruido para que elabore propuestas sustentables de reforma sobre desarrollo en la primera infancia, provisión de servicios en lugares remotos, participación económica, asistencia social activa —donde el disfrute de beneficios depende de la participación en programas de asistencia— y protección para contrarrestar la violencia contra padres y niños indígenas.

Uno de los problemas que han enfrentado los indígenas australianos ha sido la falta de coordinación entre programas federales y estatales, así como la falta de planeación a largo plazo.

El Consejo también ha acordado la revisión de los arreglos financieros entre la federación y los estados. Una de las causas principales de duplicidad e ineficiencia en el sistema federal australiano ha sido el uso de subsidios condicionados por parte del gobierno federal. A los estados se les daba financiamiento para escuelas y hospitales sólo si cumplían con determinadas condiciones de políticas públicas y de rendición de cuentas. Esto permitía no sólo que el gobierno federal interviniera en las áreas de política pública estatal, sino que con frecuencia se incurriera en un financiamiento excesivo en algunas áreas, mientras que no había suficiente financia-

miento en otras, también derivó en grados excesivos de administración y en incentivos perversos que favorecían la ineficiencia. El gobierno federal ha acordado cambiar la forma en que operan estos subsidios, enfocándose en los resultados finales en lugar de los insumos e incentivando la eficiencia.

Está en proceso de negociación un arreglo intergubernamental sobre relaciones financieras entre la federación y los estados que se espera entre en vigor a finales de 2008.

### El logro de la reforma

Es mucho lo que se puede lograr en la reforma del federalismo en Australia sin emprender una enmienda de la Constitución formal.

Existe un mecanismo constitucional por el que los estados pueden remitir al gobierno federal asuntos que estén bajo su jurisdicción y sobre los que éste último no tiene facultades. Para aquellos asuntos que deban regresar al control estatal, el gobierno federal podría dejar las manos libres a los estados simplemente no legislando en la materia y no estableciendo condiciones sobre las políticas públicas para su financiamiento.

Los arreglos financieros entre la federación y los estados también podrían reajustarse de forma que exista la garantía de que los estados tengan fuentes adecuadas de financiamiento pero que, a su vez, asuman la absoluta responsabilidad de la forma en que dispongan de esos fondos.

Sin embargo, la ventaja de la reforma constitucional reside en que perdurará más allá de cualquier consenso político a corto plazo. El problema es que es difícil de lograr. Las enmiendas constitucionales en Australia deben ser aprobadas en un referéndum por mayoría global y por la mayoría de los votantes en la mayor parte de los estados. Sólo ocho de 44 referenda para enmendar la Constitución han prosperado. Entre las diversas causas de este fracaso tenemos que sólo el Parlamento federal puede iniciar un referéndum y eso despierta la sospecha entre la gente de que las propuestas sometidas a referéndum tienen como propósito acrecentar el poder federal a expensas de los estados y el pueblo.

La reforma del federalismo en Australia no es una tarea sencilla, pero al menos ahora existe el deseo de acometerla. Ya sea que se decida emprenderla mediante una convención constitucional o una reforma cooperativa en ámbitos específicos de jurisdicción coincidente, la mejora de la operación del sistema federal beneficiará a todos los australianos. 