

DEMOCRACIA, FEDERALISMO Y GOBERNABILIDAD: LECCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y ALGUNAS OBSERVACIONES DEL CASO BRASILEÑO¹

THOMAS O. HUEGLIN

A MODO DE INTRODUCCIÓN: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

EN UNA DE SUS ÚLTIMAS CONTRIBUCIONES al estudio del federalismo comparado, Daniel Elazar planteaba que la Unión Europea (UE) habría de ofrecer el modelo federal para el siglo XXI, así como los Estados Unidos habían constituido el paradigma durante el siglo XX.² Hace 12 años, cuando la nueva Constitución brasileña era celebrada en ocasión de una reunión en Bahía, la UE no aparecía aún como un punto de referencia para los estudios comparados, siendo el modelo estadounidense el que predominaba en los debates. A partir de una rápida revisión de la no muy abundante literatura sobre el federalismo brasileño que se ha publicado desde entonces, no me parece que, a 12 años de distancia, haya mucho que celebrar, o cuando menos no en términos de federalismo, y que la UE todavía no representa un objeto de estudio importante para los análisis comparados. Considero que debería serlo.

Coincido con Elazar en que la UE podría constituir una norma valiosa para la investigación y los estudios comparados, no sólo de los incipientes sistemas político-económicos de integración regional, como el TLCAN, el Mercosur o el ASEAN, sino también de esos vastos sistemas federales que presentan desequilibrios considerables en su desarrollo socioeconómico, dispa-

¹ Este artículo fue elaborado originalmente para la conferencia sobre "Federalismo corporativo, globalización y democracia", organizada por el gobierno brasileño y el Canadian Forum of Federations, que tuvo lugar en Brasilia los días 9, 10 y 11 de mayo de 2000. Quiero agradecer a Claudia Maldonado Trujillo, así como a los editores y reseñistas de *Foro Internacional*, su interés por este trabajo.

² Daniel J. Elazar, "The U.S. and the E.U.: Models for their Epochs", ponencia, Harvard University, abril de 1999.

ridades regionales, fragmentación cívica y una necesidad de repensar la relación entre la rendición de cuentas democrática y la eficiencia económica, como son los casos de Canadá, India y Brasil. El presente trabajo se enfocará principalmente en las dos controversias en torno al proceso de integración europeo que tienen una relación más directa con el federalismo, a saber, la creciente brecha estructural entre el gobierno y la sociedad civil, a la que muchos han calificado como déficit democrático, y la inequidad regional en el contexto de una economía de mercado, vasta e integrada.

Desde esta perspectiva comparada, quiero hacer al menos el intento de presentar estos temas con cierta referencia a los enormes problemas que enfrenta la federación brasileña en los albores de un nuevo siglo. Para tal propósito quiero invitar al lector a que me acompañe en un ejercicio: imaginemos a Brasil no como un Estado federal sino como un sistema de gobierno de tres niveles, aún en vías de alcanzar su integración política y democrática. Siendo así, el gobierno federal correspondería al nivel del gobierno europeo, los estados serían equivalentes a los estados miembros europeos, y los municipios tomarían el lugar de las regiones de Europa.

De acuerdo con algunas fuentes recientes,³ los principales problemas del federalismo brasileño desde 1988 pueden resumirse como sigue:

1. El resultado más importante de las reformas de 1988 fue, al parecer, la descentralización fiscal sin la correspondiente redistribución de poderes. Si bien el gobierno federal siguió siendo responsable del mismo conjunto de políticas, se vio atrapado en un régimen de concesiones de transferencia. Ciertos intereses creados regionales impiden que en el Congreso se formule un sistema coherente de políticas nacionales. En su afán por lograr la reforma económica, el gobierno de Cardoso ha recurrido cada vez más a un gobierno ejecutivo regulatorio, por medio de las "medidas provisionales".

En la UE, casi la mitad del presupuesto comunitario también está destinada para concesiones de transferencia similares, bajo la Política Agrícola Comunitaria (PAC), y todas las tentativas de reforma sustantiva han sido frustradas por los intereses creados de los estados miembros. Sin embargo, la Comisión Europea administra la PAC y otras políticas con base en acuerdos establecidos previamente, entre los gobiernos de los estados miembros, en el Consejo Europeo de Ministros; los cambios sustanciales a las políticas deben ser aprobados por mayoría calificada en el Consejo. Sobre todo, los

³ Celina Souza, *Constitutional Engineering in Brazil*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997; Wayne A. Selcher, "The Politics of Decentralized Federalism, National Diversification and Regionalism in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, núm. 4, invierno de 1998, pp. 25-50.

intereses de los estados miembros han coincidido en eliminar la mayoría de los obstáculos para conformar un sistema de mercado integrado (integración negativa), pero han tenido mucho menos éxito en formular un conjunto coherente de políticas económicas, industriales o sociales (integración positiva).

A primera vista, parecería que el problema de fondo en ambos casos consiste en un conflicto entre democracia y eficiencia, o, como se ha dicho de la UE, entre la legitimidad de entrada y la legitimidad de salida. Debido a que ambos sistemas son demasiado complejos para gobernarse de manera democrática —aunque por diferentes razones—, tanto las “medidas provisionales” de Cardoso como la autonomía regulatoria de la Comisión sólo pueden ofrecer una legitimidad indirecta, es decir, sólo en la medida en que los resultados parecen satisfactorios o al menos no son cuestionados, pues no existen otras alternativas convincentes.

2. En el ámbito estatal, a diferencia de las restricciones que el sistema federal impone sobre la presidencia, los gobernadores brasileños siguen reinando casi como barones feudales. El clientelismo y el paternalismo son apenas repelidos por una sociedad civil fragmentada. Los tentáculos del clientelismo, obviamente, se extienden hasta el Congreso federal, cuyos miembros procuran tener breves y rentables estancias para llevar adelante sus muy particulares agendas y luego retornar a su estado y a la política local, ahora con mayor influencia y prestigio. Al parecer hace falta un foro político eficaz para la cooperación interestatal.

En comparación, la UE se nos muestra casi como un modelo de armonización cooperativa de las políticas, la cual tiene lugar en el Consejo Europeo intergubernamental y en el Consejo de Ministros, sobre la base de elaboradas reglas de unanimidad y de mayoría calificada. Esto da por resultado que la Comisión Europea posea amplias facultades regulatorias,⁴ sobre las cuales, sin embargo, el Parlamento Europeo no tiene suficiente control, a la vez que despiertan poco interés en una sociedad civil que sigue estando nacionalmente fragmentada.

A este respecto, los dos casos parecen diferir significativamente. En la Comunidad Europea, una coalición modernizadora de intereses corporativos, gobiernos poderosos y regiones fuertes ha tenido éxito en forjar una alianza predominante y estable, basada en la cooperación y el compromiso —en términos gramscianos, un bloque hegemónico con una orientación transnacional cada día mayor que está reemplazando a los antiguos bloques

⁴ Véase Giandomenico Majone, “The Regulatory State and its Legitimacy Problems”, *West European Politics*, vol. 22, núm. 1, 1999, pp. 1-24.

históricos nacionales o regímenes fordistas.⁵ En el caso brasileño, estos bloques históricos hasta ahora han seguido siendo de carácter regional y, por tanto, obstruyen un proyecto hegemónico nacional.

3. Como en la mayoría de las federaciones, el nivel municipal de gobierno en Brasil está subdesarrollado como transmisor autónomo de los intereses locales, aunque constituye el núcleo principal de la lealtad y la cultura políticas. Hecho a un lado por la permanencia de las estructuras e intereses tradicionales de los poderes locales, y no teniendo voz propia ni en las legislaturas estatales ni en el Congreso federal, el nivel municipal es incapaz de formular un sistema coherente de preferencias regionales o nacionales en materia de políticas o de presionar para que se elaboren, si bien es aquí —con su sociedad urbana en crecimiento y las particiones urbano-rurales resultantes— donde tienen que manejarse algunos de los problemas sociales más graves. Al mismo tiempo, existen signos de que el nivel municipal de gobierno en Brasil podría representar la principal fuente de renovación democrática y de responsabilidad fiscal. En particular, el modelo de presupuestación participativa señala el camino hacia un proceso de federalización democrática de abajo hacia arriba.

El papel y la influencia que desempeñan las regiones subnacionales de Europa, como el tercer nivel equivalente de gobierno, pueden interpretarse de manera similar. Si bien en años recientes se ha hablado mucho sobre la "Europa de las regiones", y a pesar de la creación del Comité de las Regiones como un órgano asesor del Consejo y de la Comisión, existen pocas evidencias de que ello haya dado por resultado una voz regional autónoma en la política europea. Aún persiste una gran disparidad entre el tamaño y el poder político entre las regiones, y el poder sigue siendo en gran parte mediado de manera inequitativa a través de los gobiernos nacionales. Por otro lado, la amplia reforma que se hizo en 1988 a la política de desarrollo y cohesión regional consolidó el regionalismo, al presentar objetivos claros e involucrar más directamente a las regiones en las sociedades de planeación directa con la Comisión.

Esta dimensión de gobierno es la que, en ambos casos, señala más claramente al federalismo como una respuesta constructiva al conflicto aparente entre democracia y gobernabilidad. El federalismo significa la organización de un compromiso equitativo entre los intereses de las grandes y las pequeñas comunidades. Es democrático sólo cuando los intereses de todas las comunidades están representados de manera justa, en el proceso

⁵ Véase Hans-Jürgen Bieling y Jochen Steinhilber, "Hegemonic Projects in the Process of European Integration", ponencia, Marburg University, 1999.

que conduce a acuerdos negociados y en el resultado material de los mismos. En la Comunidad Europea, la participación directa de las regiones en la formulación de programas de cohesión y desarrollo indica que la democracia y la gobernabilidad en los diversos niveles no son necesariamente objetivos incompatibles. Tanto en el caso brasileño como en la UE, sin embargo, la inclusión representativa y el acceso al proceso de gobierno en múltiples niveles son limitados. Y, en ambos, los intereses creados de los participantes más importantes impiden que haya equidad en los resultados políticos.

En la siguiente sección me ocuparé de la UE, como una federación incompleta y un régimen regulatorio parcial, desde el punto de vista de los insumos y los resultados. Desde la perspectiva de los insumos, examinaré algunos aspectos del déficit democrático y de la representación; justa. Desde la perspectiva de los resultados, me centraré en lo relativo a la cohesión y el desarrollo regional.

PROBLEMAS QUE PLANTEA LA INCLUSIÓN REPRESENTATIVA EN EL GOBIERNO EUROPEO DE MÚLTIPLES NIVELES

Las principales instituciones que afectan la vida de los ciudadanos europeos son el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión Europea.⁶ A primera vista, este escenario coincide en gran medida con la disposición institucional convencional de los sistemas federales. El Parlamento y el Consejo equivaldrían a las dos cámaras legislativas; la primera representa al pueblo y la segunda a las unidades de los estados miembros, mientras que la Comisión ocuparía la posición del Ejecutivo europeo. No obstante, en la realidad la comparación no funciona. A pesar de los importantes avances para otorgar al Parlamento Europeo facultades de decisión conjunta, sus poderes legislativos aún son limitados. La Comisión es la que presenta las propuestas legislativas y el Consejo es el que dice la última palabra como autoridad de decisión. De esta forma, desde el punto de vista del federalismo democrático, las tres instituciones revelan deficiencias en lo que respecta a su papel y función en la Unión.

No voy a profundizar aquí en lo que se refiere a las limitadas facultades legislativas del Parlamento Europeo. Por razones históricas —debido a que la Comunidad Europea se basaba originalmente en un acuerdo interguber-

⁶ Desmond Dinan, *Ever Closer Union*, Boulder, Lynne Rienner, 1999; Werner Weidenfeld y Wolfgang Wessels, *Europe from A to Z*, Luxemburgo, Office for Official Publication of the European Communities, 1997.

namental—, el Parlamento se diseñó en un principio sólo como un foro complementario de carácter popular. A medida que el Consejo fue adoptando cada vez más la regla de la mayoría calificada y que la Comisión representó la principal administradora política por derecho propio, las demandas de democratización empezaron a enfocarse en la ampliación, si no realización plena, de las facultades del Parlamento Europeo. Éste, sin embargo, que fuera directamente elegido sólo desde 1976 y apoyado por niveles deplorables de participación electoral, asumió con valor las facultades ejecutivas del Consejo y la Comisión, y ha hecho un admirable trabajo transformando la cacofonía del sistema de partidos europeo en un régimen de alianzas parlamentarias que se asemeja —pero sólo se asemeja— al papel propio del gobierno y la oposición. Mi tesis, apoyada por un creciente coro de voces similares, es que el Parlamento Europeo resulta inadecuado para desempeñar el papel de representante democrático de la UE y que la representatividad del sistema político europeo tiene que ser establecida de otra manera.

La representación popular y la regla de la mayoría parlamentaria sólo son aceptables bajo el supuesto de un pueblo homogéneo de individuos casi iguales. Digo “bajo el supuesto” porque es ésta una suposición que me parece cada vez más un mito liberal que se ha sostenido como ideología dominante durante unos pocos siglos, cuando mucho. A lo largo de esos siglos, incluido el que acaba de terminar, los parlamentos rara vez han representado a las verdaderas mayorías, digamos de trabajadores, por ejemplo, aunque no cabía duda alguna de que éstos constituían la mayoría; o de mujeres, aun cuando se les permitió alcanzar el estatuto de ciudadanas. Para que este supuesto liberal funcione es preciso que quienes son representados y gobernados por la regla de la mayoría crean, al menos, que forman parte de una identidad común basada en la historia, en experiencias colectivas y en medios de comunicación compartidos. Dado que los pueblos europeos carecen de esa identidad común, se ha afirmado que la representación parlamentaria y la regla de la mayoría no son opciones viables de legitimidad democrática y que sólo una cierta forma de federalismo sigue siendo una opción legítima.⁷

No nos parece excesivo hacer una comparación con el caso brasileño. Como afirmó Celina Souza: “el Congreso reemplazó al gobierno federal en la mediación tendiente a mantener los vínculos parroquiales y solventar las

⁷ Peter Graf Kielmansegg, “Integration und Demokratie”, en Markus Jachtenfuchs y Beate Kohler-Koch (comps.), *Europäische Integration*, Opladen, Leske/Budrich, 1996, pp. 47-72. Compárese con Svein S. Andersen y Kjell A. Eliassen (comps.), *The European Union: How Democratic Is It?*, Londres, Sage, 1996.

divisiones regionales que había en el país”.⁸ El Congreso, en otras palabras, se convirtió en la expresión institucionalizada de lo que ha sido llamado el “federalismo periférico”, un “terreno de competencia paralizada”.⁹ Obviamente, éste no es el papel que se espera que desempeñen los parlamentos.

La institución central de resolución de la UE es el Consejo. En su forma conceptual más simple, el federalismo consiste en dos principios lógicamente conectados: la identidad de grupo y el principio de no mayoriteo. El primero, la identidad de grupo, supone que la existencia humana encuentra su expresión no sólo en los derechos individuales sino también en los comunitarios, o bien, en el caso del federalismo territorial, en los derechos regionales. Es por ello por lo que la división de los poderes entre dos o más niveles de gobierno constituye el núcleo de las constituciones federales. El segundo principio, el de no mayoriteo, significa que los intereses de una determinada comunidad, estado, provincia o región no deben ser desestimados por una mayoría integrada por todos los demás. En ciertos casos, cuando los derechos o intereses fundamentales de una comunidad están siendo afectados, se requiere de la unanimidad, lo que da a cada una de las unidades particulares el derecho al veto. En otros, los sistemas federales recurren al voto mayoritario calificado o ponderado.

Ambos tipos de votación, por unanimidad y por mayoría calificada, son las herramientas de toma de decisiones del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, respectivamente. El Consejo Europeo es la asamblea periódica de los primeros ministros o jefes de Estado en reuniones cumbre, los cuales son convocados por el presidente de la Comisión y apoyados por los cancilleres de los estados miembros, así como por un miembro de la Comisión. En términos legales estrictos, el Consejo Europeo no constituye una institución de la UE. De acuerdo con el artículo D del Tratado de la Unión Europea, el Consejo es un órgano que está por encima de la Comunidad Europea;¹⁰ un cuerpo intergubernamental que decide, con base en la unanimidad, sobre asuntos importantes de la Unión,¹¹ incluidas las modificaciones al Tratado, y sobre la dirección general del proceso de integración. A diferencia de los sistemas federales convencionales, las reuniones del Consejo no son conducidas por el presidente de la Comisión, como representante del nivel supranacional de gobierno. Cada uno de los estados

⁸ Souza, *op. cit.*, p. 99.

⁹ *Ibid.*, p. 180.

¹⁰ Weidenfeld y Wessels, *op. cit.*, p. 114.

¹¹ Thomas Risse-Kappen, “Interlocking Politics and the European Union”, en Richard Herr y Steven Weber (comps.), *European Integration and American Federalism: A Comparative Perspective*, Berkeley IAS, 1996, pp. 42-60.

miembros asume la presidencia del Consejo durante un periodo de seis meses, siendo habitual que el presidente sea responsable de una reunión del mismo y tenga oportunidad —aunque escasa— de incluir puntos en la agenda.

El Consejo de la Unión Europea o Consejo de Ministros es, al mismo tiempo, la institución que formalmente representa los intereses de los estados miembros y el órgano legislativo central de la Unión. Existen, de hecho, más de 20 consejos diferentes para diversos aspectos de las políticas, entre los cuales los más importantes son el Consejo de Cancilleres o Consejo de Asuntos Generales y el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas. Según sea la urgencia de los asuntos o la intensidad de la legislación de la Unión en una determinada área de políticas, algunos consejos sesionan mensualmente mientras que otros sólo lo hacen cada dos años. Para la gestión de la amplia agenda de los consejos se cuenta con el apoyo del Comité Permanente de Representantes (Copere), integrado por altos funcionarios públicos de los estados miembros, quienes elaboran las agendas de los consejos, para lo cual, entre otras cosas, distinguen entre los puntos denominados A y los B. Los primeros son asuntos que no son causa de polémicas entre los miembros del Copere y que serán aprobados por el Consejo sin mayor discusión. Los puntos B son aquellos que originan diferencias nacionales y requieren de la negociación del Consejo.

En cada consejo, los estados miembros son representados por un ministro. Los procedimientos de votación incluyen desde la mayoría simple hasta la votación por mayoría calificada (VMC) y por unanimidad, de acuerdo con la especificación de los asuntos en los tratados. Desde la firma del Acta Única Europea de 1986, el Consejo se ha alejado decididamente de las reglas de unanimidad que impuso el Compromiso de Luxemburgo en 1966, cuando Francia decidió retirarse de las reuniones del Consejo hasta que se acordara la abstención del voto por mayoría cuando se tratara de temas que alguno de los estados miembros considerara de interés nacional. Particularmente, la VMC ha llegado a ser habitual en todo lo relativo a la unión monetaria y económica. Cada miembro del Consejo tiene un voto ponderado, que no corresponde al tamaño del país y a su población sino en términos muy generales y casi metafóricos: Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia tienen diez votos cada uno; España tiene ocho; Bélgica, Grecia, los Países Bajos y Portugal, cinco; Austria y Suecia, cuatro; Dinamarca, Finlandia e Irlanda, tres; y Luxemburgo, dos. Esto significa que, de los 87 votos en total, la mayoría calificada es de 62 y la minoría de bloqueo es de 26.

Permítaseme dar un ejemplo de cómo funciona esto: uno de los recientes puntos A que tendría la aprobación automática del Consejo fue un asunto de legislación ambiental que iba a exigir que las compañías automotrices europeas recogieran los autos averiados. En el último minuto, el ge-

rente general de la Corporación Volkswagen alemana planteó al canciller Schröder el costo y la desventaja competitiva que ello acarrearía, lo que hizo que Schröder se opusiera a dicha ley. El punto se convirtió en B, pero Alemania tenía sólo diez votos. Schröder inició entonces una negociación con Tony Blair y le propuso que Alemania apoyaría a Gran Bretaña en cuanto a rechazar otro artículo de ley concerniente a las regalías por subastas públicas que debían ser pagadas a las familias de los artistas, lo que hacía temer a Inglaterra que muchos de los negocios de subasta de Londres se desplazarían a Nueva York. A cambio de esto, Blair apoyaría el rechazo de la legislación sobre los autos averiados, con lo que se sumarían 20 votos. El ejecutivo de la Volkswagen, a su vez, conversó por teléfono con su contraparte de la Seat, la empresa líder automotriz de España y subsidiaria de los alemanes, urgiéndolo para que interviniese ante el gobierno español: ¡Lotería! 28 votos.¹²

En otras palabras, la VMC es un asunto complicado. Tras la ampliación de la UE en 1995 (con Austria, Finlandia y Suecia), la Inglaterra euroescéptica intentó que el bloque minoritario se mantuviera en el nivel anterior de 23 (para una Comunidad de 12 países). Se llegó a un compromiso informal, el cual estipulaba que en situaciones en las que se previera que la oposición a un determinado artículo de ley pudiera estar en un rango de 23 a 25 votos, el Consejo “har[ía] todo lo que estuviera en sus manos para alcanzar, en un tiempo razonable [...] una solución satisfactoria que pueda ser adoptada por al menos 65 votos”.¹³ En términos generales puede decirse que el Consejo se ha mantenido como “una máquina para llegar a consensos”,¹⁴ y el motor que lo impulsa es la amenaza de divisiones en la VMC. Sin embargo, tanto en la teoría como en la práctica la VMC ofrece una fórmula de acuerdo y equilibrio federal. Incluso, por ejemplo, dos de los más grandes estados miembros no pueden imponer su voluntad sobre la UE, y de igual forma, los estados miembros que enfrentan problemas de desarrollo económico periférico, como la así llamada franja mediterránea (esto es, Grecia, Portugal e Italia), pueden bloquear una decisión si ganan el apoyo de alguno de los miembros más grandes (por ejemplo, Francia).¹⁵

¹² Niels Lange, DFG Projekt, “Isolierte Partner”, comunicación personal, marzo de 2000.

¹³ Dinan, *op. cit.*, p. 264.

¹⁴ Weidenfeld y Wessels, *op. cit.*, p. 57.

¹⁵ En noviembre de 2000 empezó a gestarse una nueva crisis en la UE en torno a la toma de decisiones. Ante el posible ingreso de nuevos estados miembros, especialmente de Europa del Este, los líderes de la Unión están divididos acerca de lo que podría hacerse para que el gobierno de la Unión sea más eficiente. Mientras que Alemania presiona por un mayor uso de la VMC y pide la reasignación de los votos proporcionales en el Consejo, con el fin de que se re-

La Comisión Europea es mucho más que la mera rama administrativa de la Unión. Y, lo que es aún más importante, se dedica casi exclusivamente a presentar iniciativas de políticas. En la práctica, la dirección general propondrá en primer lugar del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros. La Comisión preparará los borradores de la legislación para que sea aprobada por el Consejo. El Parlamento Europeo posee facultades de asesoría y algunas de decisión conjunta. Una vez aprobada, la Comisión instrumenta, gestiona y supervisa toda la legislación europea. Esto incluye por lo general presentar las violaciones a la ley de la Unión ante la Corte Europea de Justicia, la cual, a su vez, puede multar directamente a países en lo individual, a corporaciones y a ciudadanos.

Para una burocracia responsable del gobierno de 385 millones de ciudadanos el número de eurocrátas es sorprendentemente pequeño: alrededor de 17 mil, de los cuales tres mil son traductores. La única manera en que la Comisión puede atender todas esas encomiendas es con la asesoría directa de diversos expertos. Bruselas se ha convertido en la sede de un intenso cabildeo; a principios y mediados de la década de los noventa había allí alrededor de 525 grupos de interés y 76 oficinas regionales registradas. La Comisión procura y apoya estos contactos, que algunos ven como una nueva forma de "gobierno en red" cuya idea central es que:

[...] los actores políticos consideran que la esencia del gobierno es la solución de problemas y que la toma de decisiones es definida por la existencia de sub-sistemas sociales altamente organizados. [...] El "Estado" está vertical y horizontalmente segmentado y su papel ha cambiado de la asignación autoritaria "desde arriba" a la función de un "activador". Gobernar la CE implica reunir a los actores más importantes del Estado y la sociedad y construir electorados relativos a asuntos específicos.¹⁶

En el eurodialecto oficial, estos procesos son conocidos como "comitología".¹⁷ En un lenguaje más llano y en cierto sentido más crítico, el gobierno en red significa gobierno por los sospechosos de siempre, poner a la zorra como guardián del gallinero, o sustituir la legitimidad democrática

fleje el aumento considerable de su población tras la reunificación, Gran Bretaña y Francia se oponen a ese desplazamiento hacia un mayor federalismo.

¹⁶ Rainer Eising y Beate Kohler-Koch, "Introduction: Network Governance in the European Union", en Beate Kohler-Koch y Rainer Eising (comps.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, 1999, pp. 3-13.

¹⁷ Véase Christian Joerges y Jürgen Neyer, "Von intergouvernementalem Verhalten zur deliberativen Politik", en Beate Kohler-Koch (comp.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, PVS Sonderheft 29, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1998, pp. 207-233.

de entrada por la eficiencia de salida. No difiere demasiado del cabildeo¹⁸ en el Congreso estadounidense, donde cada grupo de interés tiene su propio subcomité especial.¹⁹ La diferencia radica, por supuesto, en que los miembros del Congreso son elegidos y deben, al menos formalmente, rendir cuentas, mientras que los comisionados son nombrados por el gobierno y aislados del escrutinio público. Los asistentes a las reuniones del Consejo, por otra parte, son representantes electos de sus estados miembros. Sin embargo, sus actividades en la formulación trascienden lo que suele entrar en las prerrogativas de política exterior de un gobierno. Más aún, fuera de los acuerdos relativos a tratados que se adoptan durante las cumbres del Consejo Europeo y que suelen ser sometidos a la ratificación o al referéndum nacionales, los chalaneos del Consejo de Ministros tienen lugar en su mayoría tras bambalinas y no están sujetos al control total del Parlamento. En tales circunstancias de federalismo ejecutivo, las modificaciones al *acquis communautaire* europeo llegan al ciudadano como un *fait accompli*.

Un caso particularmente interesante fue la creación del Banco Central Europeo (BCE), la primera y más importante institución del nuevo constitucionalismo económico de la UE,²⁰ que se asemeja mucho a las instituciones del autoritarismo regulatorio,²¹ como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio, por su afán de estabilidad de precios a costa de las políticas sociales y de empleo. Tanto los estatutos del BCE como los criterios de convergencia arbitrariamente impuestos para la Unión Económica y Monetaria (UEM) fueron diseñados por los gobernadores de los bancos centrales de cada país, un verdadero "electorado relativo a asuntos específicos" integrado por expertos. Más tarde el Consejo los adoptó. Con los ojos bañados en lágrimas democráticas, uno lee que "en el gobierno de la UEM, los funcionarios del *Trésor* francés y del *Bundesbank* alemán dieron muestra de una actitud profundamente constitucional, al *diferir* (*sic*, subrayado mío) de la más alta autoridad política del Presidente y el gobierno federal". Y algunas páginas más adelante, en relación con la UEM como un nuevo régimen de gobierno ejecutivo central, lee-

¹⁸ Justin Greenwood, "Regulating Lobbying in the European Union", *Parliamentary Affairs*, vol. 51, núm. 4, 1998, pp. 587-599.

¹⁹ Thomas O. Hueglin, "Government, Governance, Governmentality: The European Union as a Universalist Project", en Kohler-Koch y Eising, *op. cit.*, pp. 249-266; véase, especialmente, pp. 259 y 260.

²⁰ Miriam L. Campanella, "Getting the Core: A Neo-institutionalist Approach to the EMU", *Government and Opposition*, vol. 30, núm. 3, 1995, pp. 347-369; Stephen Gill, "The Emerging World Order and European Change", *Socialist Register*, Londres, Merlin Press, 1992, pp. 157-196.

²¹ Luis Aznar, "Democratic Societies at the Time of Market Authoritarianism", ensayo, International Political Science Association, Berlín, 21-25 de agosto de 1994.

mos: "La prolongada amenaza al gobierno de la UEM deriva de la falta de una Unión política paralela."²² Quizá, de manera inconsciente, ése es precisamente el punto: normalmente, en los gobiernos democráticos, primero se crea un sistema gubernamental de rendición de cuentas y éste entonces decide, regido por sus propias normas, sobre la creación de instituciones reguladoras, como lo es un banco central. Pero en el caso de la UE la institución reguladora vino primero, sin que por ninguna parte se avistara la existencia de un proceso democrático de rendición de cuentas.

El punto central es el siguiente: si el Parlamento Europeo no puede ofrecer legitimidad democrática por las razones antes expuestas, si las necesarias iniciativas en materia de políticas son dejadas a los oscuros laberintos del gobierno en red propio de la Comisión, y si el Consejo es, por una parte, el verdadero órgano federal de la Unión, pero, por la otra, carece de un mandato representativo más amplio y directo, entonces la conclusión obvia apunta hacia la democratización del gobierno del Consejo. Esto podría lograrse de varias maneras.

Una de ellas buscaría hacer del Consejo un cuerpo representativo más inclusivo. A la fecha, el Consejo cuenta con la asesoría no sólo del nuevo Comité de las Regiones, que consta de 222 miembros designados por el Consejo tras nominarse los representantes generalmente electos por los estados miembros, sino también del Comité Económico y Social, con más experiencia e integrado por 222 representantes de los trabajadores, empleados, profesionales y organizaciones de consumidores, los cuales son nombrados mediante un procedimiento similar. A pesar de la feroz resistencia de los gobiernos de los estados miembros, en principio no existe razón alguna por la cual no puedan otorgarse a estos dos órganos facultades equitativas para la toma de decisiones, en un Consejo tricameral. Esta combinación de lo que puede ser llamado "federalismo corporativo" y territorial²³ tiene una antigua y venerable tradición en el pensamiento y la práctica políticos de Europa. Permitiría la inclusión representativa y la práctica de pesos y contrapesos mutuos entre los tres actores que dominan la política de la UE, los estados miembros, las regiones y los grupos de interés organizados. De hecho, no existe, que yo sepa, un solo análisis sobre la globalización y la de-

²² Kenneth Dyson, "Economic and Monetary Union in Europe: A Transformation of Governance", en Kohler-Koch y Eising, *op. cit.*, pp. 98-118; véanse, en especial, pp. 111 y 118.

²³ Carl J. Friedrich, "The Politics of Language and Corporate Federalism", en Jean G. Savard y Richard Vigneault (comps.), *Les États multilingues, problèmes et solutions*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 227-242; Arend Lijphart, *Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1984, pp. 183-185.

mocracia que no tome en consideración, de una u otra forma, el espectro de la representación funcional.²⁴ El federalismo no debería ignorar esto.

En tanto comunidad de comunidades, el concepto de inclusión federalizada también debe ser ampliado a los niveles regional y local. Las regiones europeas son muy desiguales en cuanto a su tamaño, poder, estatuto legal e influencia. La UE todavía debe hallar el camino que la conduzca a un orden regional más equilibrado. Los recientes sucesos de devolución en Gran Bretaña —y quizá incluso en Italia— quizá sean indicadores de algo más que está por venir.²⁵ Lo que es más importante, la legitimidad de la representación de la confederación²⁶ o el Consejo requiere que los representantes tengan un mandato que esté a su vez basado en la inclusión democrática. Los primeros ministros de las *Länder* alemanas, por ejemplo, gobiernan de una forma muy semejante a la de los príncipes dinásticos que los precedieron, cuando menos en comparación con el gobierno federal y con las restricciones que le impone el *Bundesrat*, superior a aquélla.²⁷ No hay razón por la cual el gobierno municipal no pudiera también basarse en el sistema de tres cámaras.

Y lo mismo se aplica al gobierno municipal, cuyos consejos legislativos podrían reconocer tanto a los vecindarios como a las asociaciones cívicas sin las cuales simplemente resulta imposible administrar las ciudades modernas. En resumen, como lo ha dicho un especialista alemán en legislación constitucional: la existencia del Estado moderno, liberal y secularizado, depende de ciertos prerequisites que él mismo no es capaz de proveer.²⁸ El federalismo puede ser un instrumento que contribuya a mejorar esa situación.

²⁴ Por ejemplo, Paul Hirst, *Associative Democracy*, Amherst, The University of Massachusetts Press, 1994; Philippe C. Schmitter, "Interests, Associations and Intermediation in a Reformed Post-liberal Democracy", en Wolfgang Streeck (comp.), *Staat und Verbände*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1994, pp. 160-174; David Held, *Democracy and the Global Order: from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press, 1995; Erik O. Wright (comp.), *Associations and Democracy*, Londres, Versesio, 1995.

²⁵ Véase Michael Keating, "Challenges to Federalism: Territory, Function and Power in a Globalizing World", en Robert Young (comp.), *Stretching the Federation*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1999, pp. 8-27.

²⁶ Véase John Kinkaid, "Confederal Federalism and Citizen Representation in the European Union", *West European Politics*, vol. 22, núm. 2, 1999, pp. 34-58.

²⁷ Véase el libro ya clásico de Gerhard Lehmbuch, *Parteienwettbewerb in Bundestaats*, Stuttgart, Kohlhammer, 1976.

²⁸ Bökenförde, citado en Manfred Walther, "Religion und Politik: Zur Theorie und Praxis des theologisch-politischen Komplexes", resumen de conferencia, Hannover, abril de 2000.

Finalizaré este análisis sobre la democracia y el federalismo en la UE regresando de nuevo al caso de Brasil. En las conclusiones de la evaluación que hace del federalismo brasileño como un régimen de poder intergubernamental compartido, Celina Souza señala que la relación entre los estados y el gobierno federal se basa en “la influencia que ejercen los gobernadores sobre las delegaciones estatales en el Congreso” y en “el nombramiento a cargos en la coalición rectora del gobierno federal”. Asimismo, describe la relación entre los niveles estatales y locales de gobierno como aquella que se desarrolló mediante el “otorgamiento de infraestructura a los municipios” y la “entrega de recursos clientelistas a los políticos locales”.²⁹ Desde cualquier punto de vista —no sólo desde la perspectiva federalista—, esta situación dista mucho de ser satisfactoria. Entonces, si el Congreso federal está incapacitado para conjuntar una visión nacional, por las razones que arriba he mencionado, la conclusión lógica es que la reforma federal en Brasil debe enfocarse en un régimen más inclusivo de representación intergubernamental e intercomunitaria en todos los niveles de la federación.

PROBLEMAS DE DESARROLLO Y COHESIÓN REGIONAL

Podríamos hablar por siempre sobre los nobles principios de la representación y la democracia, y yo ciertamente me encuentro entre quienes coinciden con Thomas Ellwein, uno de los decanos de la ciencia política de la Alemania de la posguerra, en que “el verdadero análisis y la deliberación normativa van de la mano”.³⁰ Pero no basta con adoptar esta perspectiva únicamente para el examen de las variables de entrada, para la investigación crítica sobre la forma en que los principios institucionales de la representación, la democracia y la inclusión encuentran sólo una realización parcial y corrompida en la práctica. También es necesario adoptarla para el examen de los resultados o productos materiales de salida. Idealmente, el federalismo perfectamente democrático tendría que producir condiciones de vida equitativas para todos. Pero la democracia y el federalismo nunca son perfectos. Por tanto, debemos analizar las formas en que la UE lidia con la desigualdad.

Desde una perspectiva federalista, la desigualdad se refiere a la distribución regional inequitativa de los recursos y las oportunidades. No se trata solamente de que en las diversas comunidades existan recursos, tradiciones

²⁹ Souza, *op. cit.*, p. 173.

³⁰ Thomas Ellwein, “Die Fiktion der Staatsperson: eine Skizze”, en Thomas Ellwein y Jens Joachim Hesse (comps.), *Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden, Nomos, 1990, pp. 99-110; véase, en especial, p. 109.

y actitudes sumamente disímiles, aunque sí es parte de ello. Todas las federaciones clásicas han sido creadas como un compromiso entre los modernizadores económicos que desean expandir sus actividades en un mercado unificado mucho más grande, y los tradicionalistas que pretenden conservar su estilo de vida. Así ocurrió en 1787, en los Estados Unidos, entre Yankeeland y Dixieland; en 1848, en Suiza, entre los cantones liberales y los católicos; entre la élite de los comerciantes ingleses y los señoríos en el Quebec de 1867; y en 1871, en Alemania, entre el poderío industrial prusiano y la corte y cortesanos del fastuoso rey bávaro. En todas las federaciones, la modernización económica en algún momento alcanzó las periferias, y fue en ese preciso instante cuando la persistente inequidad regional se convirtió en un asunto politizado que habría de ser atendido tarde o temprano. El federalismo fiscal, esto es, la redistribución del ingreso de un nivel a otro de gobierno, se tornó finalmente en la principal preocupación de los sistemas federales.

La UE comenzó de una manera un tanto diferente debido a que los seis miembros originales eran relativamente homogéneos. El preámbulo del Tratado de Roma consideraba ciertamente la necesidad de reducir las disparidades regionales, pero prevalecía una fe un tanto ingenua en los poderes curativos del mercado. El artículo 2, que hasta la fecha no ha tenido ninguna modificación, sostiene que el mercado común habría de “promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en todo el territorio de la Comunidad”.³¹ No fue sino hasta las sucesivas rondas para la ampliación de la Comunidad, con la inclusión, sobre todo, de la vasta franja mediterránea de la Europa meridional, cuando las desigualdades regionales se convirtieron en un asunto prioritario. En efecto, la Comunidad Europea era ahora considerada por muchos una comunidad de desarrollo, y los poderes curativos automáticos del mercado empezaron a ser cuestionados, al menos por unos cuantos. En 1987, el informe Padoa-Schioppa, que redactó uno de los principales banqueros y economistas de Italia, evaluaba “las repercusiones [que tendría] sobre el sistema económico de la Comunidad [...] la adopción del programa de mercado interno y la más reciente ampliación”. Una de las principales conclusiones del informe fue señalar “los graves riesgos de empeorar los desequilibrios regionales con la apertura del mercado”. Alertaba, asimismo, que “cualquier extrapolación simplista de las ideas sobre una ‘mano invisible’ al mundo real de la economía regional, en el proceso de apertura del mercado, no encontraría sustento en la historia y la teoría económicas”.³²

³¹ Dinan, *op. cit.*, p. 431.

³² *Ibid.*, p. 433.

Aunque el informe no lo expresó en forma rotunda, otro hecho relacionado con la inequidad en los grandes sistemas de mercado integrado es que dichas desigualdades regionales no se deben sólo al destino y a la historia, sino que son producidas o perpetuadas por las fuerzas dominantes del mercado. La UE ha generado mucha riqueza y prosperidad en los últimos 50 años, y existen evidencias de que se ha ido acortando la brecha norte-sur entre los miembros. Pero también es evidente que las desigualdades regionales entre y dentro de los estados miembros han aumentado.³³ Lo que ocurre en la UE es, hasta cierto punto, “un desarrollo capitalista dependiente”,³⁴ que en mucho se asemeja a la forma en que las periferias latinoamericanas se desarrollaron bajo los auspicios de la inversión corporativa multinacional y las estrategias de valorización del capital, dirigidas por los Estados Unidos. Sospecho que esto también describe con bastante precisión la relación centro-periferia dentro de la federación brasileña.

Los regímenes internacionales se crean, básicamente, para beneficiar la valorización del capital transnacional; aunque, tras las protestas en Seattle, Washington y Praga, parecería que los ministros de finanzas de todo el mundo empiezan al menos a considerar la idea de corregir la tendenciosa asignación de los recursos en el mercado mundial, aplicando medidas de redistribución. La estabilidad de los estados federales, por otra parte, por lo general exige un compromiso formal con cierto grado de solidaridad social redistributiva. La Constitución canadiense estipula que todos deben tener acceso al mismo tipo de servicios públicos, con el mismo tipo de tasas fiscales. La Ley Básica alemana requiere de la federación que brinde condiciones de vida equitativas. La ideología de mercado prevaleciente en los Estados Unidos impide un compromiso formal semejante, pero el sistema federal de subvenciones persigue el mismo objetivo, al menos hasta cierto punto.

Por último, en la UE, que es una especie de punto intermedio entre un régimen internacional y una federación, dicho compromiso se ha desarrollado paulatinamente, y cada vez existen más y mayores dudas con respecto a si el principal instrumento de desarrollo y cohesión regionales, a saber, los fondos estructurales, puede tener algo más que un mero efecto de legitimación política. En particular, el concepto mismo de “cohesión” es un ejemplo de esos términos del eurodialecto que engloban mucho y, sin embargo, están muy vagamente definidos.

En principio, la cohesión no pretende directamente brindar a todos los ciudadanos europeos servicios públicos o niveles de vida equitativos. Como

³³ *Ibid.*, p. 438.

³⁴ Fernando Enrique Cardoso, “Dependent Capitalist Development in Latin America”, *New Left Review*, núm. 74, 1972, pp. 83-95.

lo ha resumido un hábil observador de la política regional europea, existen al menos tres diferentes definiciones de cohesión: una se refiere a la insistencia de los gobiernos nacionales en cuanto a la redistribución más justa de los recursos de la Comunidad entre los estados miembros. Otra apunta a "la necesidad [política] de demostrar a las regiones periféricas lo valioso que es ser miembro de la Comunidad". La tercera y quizá más importante definición de cohesión, sin embargo, se basa en la idea "de permitir que todas las regiones compitan en el mercado interno",³⁵ definición que no busca necesariamente la igualdad sustancial. De hecho, no es demasiado aventurado suponer que los arquitectos del mercado interno se estremecerían ante tal idea de igualdad, que no conduciría sino a rigideces salariales y a privar al capital de los medios mismos de flexibilidad de colocación sobre los que se construyó el edificio europeo, así como el estadounidense y el del mundo.

Peró Europa no es los Estados Unidos, y también es diferente del mercado mundial. Europa es dirigida por algunos de los sistemas de bienestar social más fuertes y mejor desarrollados del mundo, y éstos, con Alemania a la cabeza, son impulsados por la necesidad de expandir sus mercados de exportación. Ésta es una de las principales razones por las cuales la historia de la Comunidad ha sido una historia de ampliación continua. Por el contrario, los nuevos miembros, más débiles y más desigualmente desarrollados, presionaban por obtener concesiones para el desarrollo regional. Inolvidable e imperdonable es el lema de una *Europe à deux vitesses*, que acuñó el primer ministro griego Papandreou, muy poco tiempo después del ingreso de su país a la Comunidad, en 1981. Cinco años más tarde, la franja mediterránea quedó completa con la entrada de España y Portugal, y muy poco tiempo después, nuevamente, el tema del mercado interno contra el desarrollo regional y la cohesión fue el campo de batalla entre la figura fuerte de la Unión, el canciller alemán Kohl, y el líder del bloque mediterráneo, el presidente del gobierno español Felipe González. El resultado fue una actualización muy importante de la política regional y de cohesión, que incrementó el gasto de la Unión de 18% en 1988 a 31% en 1996.³⁶

Sin embargo, desde el inicio mismo los estados miembros no estuvieron dispuestos a conceder un sistema federal, ya fuera de igualación fiscal automática o de transferencias horizontales directas entre ellos, similares a la *Finanzausgleich* alemana. En cambio, las iniciativas de desarrollo y cohesión regional se fundamentaron en un conjunto de instrumentos de políti-

³⁵ Michael Keating, *The Politics of Modern Europe*, Aldershot, Edward Elgar Publishing, 1993, p. 401.

³⁶ Weidenfeld y Wessels, *op. cit.*, pp. 34.

cas comunitarias basados a su vez en incentivos financieros y coordinación de políticas entre los estados miembros. Los tres principales instrumentos son ahora los así llamados Fondos Estructurales, que comprenden el Fondo de Desarrollo Regional Europeo (FDRE), el Fondo Social Europeo (FSE), y la Sección Asesora del Fondo Europeo de Asesoría y Garantías Agrícolas (FEAGA). El FSE se creó en 1960 con el propósito de elaborar políticas de ajuste relacionadas con el mercado laboral. El FEAGA fue agregado en 1962 para llevar a cabo el ajuste estructural en el sector agrícola. El FDRE, un fondo general de desarrollo regional, se creó en 1975 básicamente para evitar que Gran Bretaña se convirtiera en un contribuyente neto de la Comunidad debido a lo reducido de su sector agrícola interno. Además, en 1993 se instituyó un Fondo de Cohesión especial para los estados miembros económicamente débiles, junto con el nuevo Instrumento Financiero para la Asesoría Pesquera. El Banco Europeo de Inversión, agente de préstamos, ya había sido creado en 1958. Por último, la aún existente Comunidad Europea del Carbón y el Acero también ofrece algunos instrumentos de políticas para manejar asuntos regionales delicados.³⁷

Hasta 1988 los estados miembros podían solicitar el financiamiento de proyectos individuales, dentro de una sistema de cuotas nacionales contenido en el FDRE. La Comisión tenía facultades discrecionales sobre el minúsculo FSE. El grueso del FEAGA, que representaba por mucho el rubro más grande del presupuesto comunitario, debía pagar por el sistema de precios de garantía derivado de la PAC, que en realidad favorecía a los productores agrícolas más eficientes del norte que a las subdesarrolladas regiones del sur; no se asignaba sino un pequeño monto para mejoras estructurales. Las reformas de 1988 no sólo corrigieron a fondo el compromiso cuantitativo de la Unión con la política de cohesión y desarrollo regional, sino que los estados miembros también acordaron unánimemente establecer un nuevo conjunto de principios y objetivos:

- *Concentración* de las medidas en los objetivos prioritarios: las regiones con un PIB per cápita inferior a 75% del promedio comunitario (objetivo 1: 70% de la totalidad de los fondos estructurales); las regiones afectadas por el deterioro industrial y el desempleo en un nivel superior al promedio comunitario (objetivo 2: 11%); desempleo prolongado y

³⁷ Lo anterior y lo que sigue es un resumen de los siguientes autores: Weidenfeld y Wesels, *op. cit.*, pp. 187-193; Keating, *op. cit.*, pp. 401-402; Dinan, *op. cit.*, pp. 431-439; David Allen, "Cohesion and Structural Adjustment", en Helen Wallace y William Wallace (comps.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1997, pp. 209-234; véase, en particular, pp. 222-229.

juvenil (objetivo 3 y 4: 11%); asesoría forestal y agrícola (objetivo 5a: 4%); diversificación rural (objetivo 5b: 4%); problemas especiales de los pueblos nórdicos (objetivo 6, añadido tras el ingreso de Suecia y Finlandia, en 1995).

- *Anexión*: las presiones de la Comisión consiguieron que los estados miembros aceptaran llevar una contabilidad abierta para garantizar que el financiamiento comunitario no dé por resultado la disminución simultánea del financiamiento nacional, sino que se complementen.
- *Programación*: que sustituyó la antigua práctica de que los estados miembros eligieran programas individuales, por la acción coordinada de financiamiento de programas de amplio alcance, de acuerdo con criterios estipulados por la Comisión.
- *Sociedad*: la Comisión y los estados miembros, así como las autoridades (receptoras) locales y regionales, participan en el diseño y la asignación de los programas.

Si bien resulta difícil determinar si estas reformas han dado por resultado un importante esfuerzo redistributivo, parecería que lo que prevalece es el escepticismo: aunque los fondos estructurales han sido fuertemente incrementados desde 1988, el presupuesto de la UE sigue representando apenas 1.2% del PIB combinado de los estados miembros. En otras palabras, sólo puede haber crecimiento presupuestario en la medida en que haya crecimiento económico. En efecto, esto significa que el rápido aumento de los fondos estructurales se ha dado a expensas del gasto agrícola.³⁸ Esto tal vez no sea tan malo si consideramos la forma en que la PAC ahorca a la política comunitaria, pero el gasto agrícola efectivamente ejerce algunos efectos redistributivos que tal vez hayan disminuido. Antes de la reforma, podía afirmarse que las transferencias del desarrollo regional compensaban hasta cierto punto las pérdidas resultantes de una balanza comercial cada vez más negativa, en un mercado interno dominado por las economías exportadoras más fuertes.³⁹ Después de 1988 hubo varias historias de éxitos, como la de Irlanda cuyo PIB per cápita tuvo un notable ascenso de 63.3% del promedio de la UE en 1983 a 89.9% en 1995. Pero Grecia, por ejemplo, sólo experimentó una mejoría menor, con un incremento de 61.9% a 64.3% en el mismo periodo.⁴⁰

³⁸ Allen, art. cit., p. 223.

³⁹ Heinz-Jürgen Axt, "Modernisierung durch EG-Mitgliedschaft?", en Michael Kreile (comp.), *Die Integration Europas*, PVS Sonderheft 23, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1992, pp. 209-233.

⁴⁰ Dinan, *op. cit.*, p. 438.

La diferencia entre Grecia e Irlanda seguramente tiene que ver con el idioma y la ubicación, cuando menos en lo que se refiere a la inversión extranjera como factor de crecimiento. Tal vez también se explique por los diferentes niveles de eficiencia o corrupción en la asignación y administración de los fondos estructurales. Pero, cuando menos desde una perspectiva federalista, también tiene que ver con la elección entre política y políticas. Los estados federales, como Alemania y Canadá, han elevado el tema de la equidad regional al plano de la política constitucional, mientras que los estados miembros de la UE han preferido dejarlo en el rubro de incentivos a las políticas de financiamientos. Desde el punto de vista del federalismo, como un compromiso entre asignar recursos en el mercado y la obligación con la solidaridad regional, el edificio federal europeo sigue incompleto.⁴¹

Por otra parte, con una visión más positiva, la combinación de la concentración de los programas y la participación regional directa en el diseño y la aplicación ha producido una considerable movilización regional, y también ha avivado el debate en torno a la UE como un sistema de gobierno de múltiples niveles. Esto no significa necesariamente que haya más democracia, pero podría significarlo si, como traté de explicar antes, el nuevo activismo regional estuviera basado en la inclusión participativa de todos los principales intereses espaciales y sociales, y si no se dejara en manos de los sospechosos habituales semejantes élites gubernamentales e intereses empresariales regionales autodilatantes. A la fecha, existen pruebas suficientes de que los intereses corporativos regionales tienen acceso privilegiado a los gobiernos regionales y que quisieran establecer alianzas con aquellos gobiernos regionales que parecen tener un peso considerable en el ámbito nacional o europeo.⁴² Esto sería particularmente aplicable al caso de Cataluña, por ejemplo, que produce casi una cuarta parte del PIB español y cuyo partido gobernante, *Convergència i Unió*, brindó tanto al último periodo de gobierno de González como al primero de Aznar los votos necesarios en las Cortes nacionales.

Pero, incluso ahí, el gobierno español es el que brinda principalmente la correa de transmisión para la generación de influencia. Y dada la heterogeneidad de las regiones europeas en lo que respecta a su diseño, organización, recursos, poder e influencia,⁴³ su mutua organización en un conjunto

⁴¹ Sylvia Walby, "The New Regulatory State: The Social Powers of the European Union", *The British Journal of Sociology*, vol. 50, núm. 1, 1999, pp. 118-140.

⁴² Niels Lange, *Wirtschaft Interessen im Spannungsfeld zwischen Regionalismus und europäischer Integration*, Baden-Baden, Nomos, 1998.

⁴³ Beate Kohler-Koch et al. (comps.), *Interaktive Politik in Europa*, Opladen, Leske/Budrich, 1998.

coherente que tenga voz en la política de integración europea es altamente improbable, aun cuando, al menos, ya no puedan ser completamente ignoradas. Parafraseando una aguda reflexión que se expresó recientemente, la realidad de la política europea es la de una “Europa *con* las regiones” más que la de una “Europa *de* las regiones”.⁴⁴

Esto es también particularmente cierto cuando se habla del propio ámbito de las políticas regionales. A pesar de las nuevas formas de asociación regional que empezaron a dibujarse a partir de 1988, el diseño general de desarrollo y cohesión regional en la UE parece seguir el patrón del desarrollo dependiente. La programación comprehensiva está basada ahora en la cooperación en múltiples niveles. La Comisión no establece objetivos precisos sino ciertos criterios acordes con los principios del mercado. Particularmente, en los casos de las regiones que poseen escasos recursos políticos, administrativos y económicos —como el *mezzogiorno* italiano, por ejemplo—, el Estado-nación y las fuerzas económicas dominantes que guían sus políticas continúan siendo los principales agentes para el diseño y dirección de los programas, lo que tiende a reforzar aún más el imperativo de la conformidad al mercado. El resultado de ello es una estrategia de desarrollo regional que, después de todo, sigue dependiendo de los intereses económicos centrales, enfocándose en proyectos que parecen eficientes desde una perspectiva competitiva macroeconómica, pero que no hacen progresar necesariamente la autonomía regional y la autosuficiencia.⁴⁵

En resumen, las perspectivas de un federalismo regionalmente equilibrado en Europa parecen, en el mejor de los casos, distantes,⁴⁶ y es más probable que las fuerzas transnacionales de valorización del capital rediseñen el mapa regionalizado de las relaciones centro-periferia, con estados miembros dominantes y dependientes, regiones exitosas y fracasadas dentro de los estados miembros, y con grandiosos parques industriales y regiones interiores olvidadas.⁴⁷

⁴⁴ Liesbet Hooge y Gary Marks, “Europe with the Regions’: Channels of Regional Representation”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 26, núm. 1, 1996, pp. 73-92 (el subrayado es mío).

⁴⁵ Véase Ingeborg Tömmel, “System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik”, en Michael Kreile (comp.), *Die Integration Europas*, PVS Sonderheft 23, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1992, pp. 185-208.

⁴⁶ Hueglin, “Government, Governance, Governmentality....”, art. cit., p. 259.

⁴⁷ Neil Nugent, “The Deepening and Widening of the European Community: Recent Evolution, Maastricht and Beyond”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 30, núm. 3, 1992, pp. 311-328; véase, en especial, p. 327; Paul Hirst y Grahame Thompson, *Globalization in Question*, Cambridge, Polity Press, 1996, pp. 168-169; Campanella, art. cit.

Todo lo anterior puede parecer pesimista. A menudo se afirma que la UE está atrapada en un dilema entre eficiencia de mercado contra legitimidad democrática.⁴⁸ Una Europa con regiones exitosas y fracasadas podría obviamente hacer que se desvaneciera el mito de la eficiencia del mercado, porque los muy costosos programas políticos regionales no estarían conduciendo a un régimen fordista en el que se buscara un equilibrio entre la producción y el consumo masivos. Esta consideración apunta directamente a una forma de desarrollo regional más local, basada en la inclusión participativa de los intereses regionales, a los que habría que otorgarles facultades para que pudieran defenderse y protegerse. No existe razón alguna, desde el punto de vista de la eficiencia, por ejemplo, para financiar a las pequeñas empresas periféricas en el sector minorista, cuando éstas no pueden sobrevivir al violento embate de las cadenas comerciales. Ello podría remediarse si los gobiernos regionales y los consejos municipales pudieran valerse de esos instrumentos de políticas económicas que la uniformidad de los mercados internos prohíbe. Con esto no pretendo criticar la integración del mercado, sino afirmar que las condiciones de su integración no pueden dejarse fuera del discurso democrático. Después de todo, la democracia podría resultar ser una condición que permitiera la eficiencia económica. El principio de la asociación en la política regional europea cuando menos ha abierto la puerta a esa posibilidad.

De nuevo, ¿cómo se puede comparar esto con el caso brasileño? Al inicio de este trabajo invité al lector a participar en un ejercicio: imaginar a Brasil y la UE como dos sistemas tripartitas de gobierno en los que el nivel de las regiones europeas correspondería al nivel municipal brasileño. En los estudios de caso de Salvador y Camaçari, Souza señala las principales características de la política local:⁴⁹ el alcance y la dimensión de la extrema pobreza condena a la política local a una estrategia unidimensional de supervivencia y urgencia. Aunque espera que las soluciones provengan de sus políticos locales, el pueblo, sin embargo, ve al Estado como la verdadera fuente de autoridad política. El proceso político es conducido por los vínculos clientelistas de manipulación, que operan en los tres niveles de gobierno, lo que reduce a los políticos locales a meros administradores de fuerzas sobre las cuales tiene poco o ningún control. En consecuencia, no es posible que se desarrolle un discurso político autónomo, basado en amplias coaliciones cívicas. Sin tales coaliciones, el desarrollo socioeconómico,

⁴⁸ Wolfgang Wessels, "The Modern West European State and the European Union: Democratic Erosion or a New Kind of Polity?", en Andersen y Eliassen, *op. cit.*, pp. 57-70; véase, en especial, pp. 58-59.

⁴⁹ Souza, *op. cit.*, p. 168.

si acaso hay alguno, permanece atado a objetivos externos que pueden o no ser útiles para la localidad. Sería de esperarse que el desarrollo regional-local y la adquisición de poder democrático vía la inclusión participativa y la autonomía socioeconómica fueran de la mano.

Me parece que algo similar podría decirse con respecto a la situación de la política regional en, digamos, Sicilia, dentro del contexto de la política italiana y europea. La UE ha reconocido el problema, cuando menos en principio. Los proyectos de desarrollo centrados en el Estado han tenido poco éxito en el pasado. Las anteriores políticas de desarrollo regional de la Comunidad estaban ajustadas al interés nacional y, además, dependían del esfuerzo propio de los estados miembros. El paquete de reformas de 1988 modificó esto significativamente, al otorgar a las regiones, por lo menos, un peso más importante en el proceso y preformular un conjunto de criterios y objetivos obligatorios. Esto, a su vez, movilizó la conciencia regional. Sin embargo, desde una perspectiva federalista, las regiones europeas no sólo reciben recursos políticos inequitativos, sino que además, y aún más importante, siguen careciendo de las estructuras democráticas locales que darían a su voz más representatividad e inclusividad.

A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿TIENE LA UNIÓN EUROPEA UN CÁRACTER MODÉLICO?

Regreso ahora a la afirmación de Elazar que mencioné al inicio de este trabajo de que la UE servirá como modelo del federalismo en el siglo XXI. Para satisfacer esa aserción la UE tendría primero que ofrecer otras soluciones institucionales y procedimentales a los problemas de gobierno en los sistemas de integración y fragmentación de varios niveles. En segundo lugar, esas soluciones tendrían que ser más realistas y viables que las que el Estado federal convencional ha ofrecido. Creo que mi análisis de la UE permite derivar algunas respuestas positivas para ambos puntos.

Existe un número virtualmente infinito de posibles definiciones del federalismo. Para el propósito de esta evaluación final, me centraré en tres aspectos: el gobierno pluralizado, el requisito de consenso y el compromiso con la solidaridad social. Elijo deliberadamente estos aspectos o principios para que puedan ser utilizados como criterios del federalismo para los sistemas de gobierno de varios niveles, más allá de la experiencia del Estado federal clásico:⁵⁰

⁵⁰ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1999, pp. 3 y 4.

- Gobierno pluralizado significa más que un gobierno dividido o el acceso plural al gobierno. Implica un proceso de gobierno en múltiples niveles entre una pluralidad de actores colectivos espaciales y sociales. Es esencial para el proceso federal de gobierno que las unidades más pequeñas no sólo conserven una cantidad sustancial de derechos de autogobierno, sino que también estén representadas en el proceso legislativo de las unidades más grandes y más comprensivas.
- El requisito de consenso regula el proceso conjunto de toma de decisiones entre dichos actores plurales y colectivos. En términos procedimentales, ésta es la principal diferencia entre el federalismo y los sistemas estilo westminsteriano de regla parlamentaria de mayoría. Dado que todos los miembros constitutivos de un sistema federal poseen el derecho autónomo al autogobierno, los intereses vitales de un miembro, o de varios de ellos, no pueden ser anulados por la mayoría restante. En los estados federales, el requisito de consenso suele ser reconocido en diversas formas, que comprenden desde la mayoría calificada (o ponderada) en las cámaras altas legislativas o en ambas cámaras, como en el caso de una enmienda constitucional, hasta la unanimidad y los derechos de veto mutuos, en los procesos de acuerdos y negociaciones intergubernamentales.
- La solidaridad social es tanto un compromiso normativo como una precondition material para la estabilidad federal. El consenso sólo puede ser alcanzado, al menos en el largo plazo, si todos consideran justos y equitativos los resultados materiales de la formulación de políticas. La forma y el contenido del gobierno no pueden ser separados. De nuevo, en términos del federalismo moderno, esto por lo general se relaciona con el federalismo fiscal y la equidad regional.

Esta caracterización del federalismo tiene gran afinidad con la teoría y la práctica del consociacionalismo o democracia consociacional.⁵¹ Pero, si bien no pretendo reabrir un antiguo debate,⁵² debo destacar que existen profundas diferencias. La principal es que el consociacionalismo suele apuntar a la integración de la élite por un número limitado de segmentos sociales dominantes, que son, por así decirlo, los pilares de la sociedad, mientras

⁵¹ Véase Dimitris N. Chrysochoou, "Democracy and Symbiosis in the European Union: Towards a Confederal Consociation?", *West European Politics*, vol. 17, núm. 4, 1994, pp. 1-14.

⁵² Véase *Publius: the Journal of Federalism*, vol. 15, núm. 2, 1985 (número especial sobre federalismo, consociacionalismo y corporativismo); Matthew J. Gabel, "The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union", *Comparative Politics*, vol. 30, núm. 4, 1998, pp. 463-475.

que la esencia del federalismo democrático o social, como mencioné antes, consiste en la apertura total del sistema a todos los grupos y electorados. Más aún, en tanto que el consociacionalismo insiste en la autonomía de cada segmento —la estabilidad de los regímenes consociacionales descansa básicamente en un proceso unificador de compartición del poder—, puede decirse que la estabilidad de los sistemas federales parte de lo contrario, es decir, de la división de los poderes o de la compartición de la soberanía. Podríamos afirmar, por ejemplo, que debido justamente a esas razones, Bélgica pasó de un consociacionalismo inestable al federalismo.⁵³ En el mismo tenor, los Estados Unidos han transitado de un sistema federal basado en el otorgamiento a los estados de derechos importantes a un régimen unificado de compartición del poder central, aunque en fecha reciente se han escuchado voces que piden regresar a la situación anterior.⁵⁴

Difícilmente puede negarse que la UE constituye un caso novedoso de gobierno en múltiples niveles. A escala europea, el Consejo y la Comisión poseen facultades amplias y autónomas en casi todos los terrenos políticos importantes concernientes al primer pilar de la Unión.⁵⁵ El BCE fue creado con un amplio mandato en materia de política monetaria para toda la Unión. Los fallos de la Corte Europea de Justicia son obligatorios para los estados miembros, los ciudadanos y las corporaciones. Al mismo tiempo, los estados miembros conservaron bastante control sobre la mayor parte de los poderes más tradicionales de la nación-Estado. La influencia y participación de las regiones en la formulación de las políticas regionales ha aumentado de manera considerable. Por último, los grupos de interés organizados, tanto públicos como privados, han sido activamente movilizados como participantes en comunidades de políticas.

Como resultado de estas actividades en su mayoría intergubernamentales o ejecutivas, los pueblos de Europa no tienen sino una injerencia limitada en la agenda política del proceso de integración y en las actividades legislativas y reguladoras de la UE. Por las razones antes expuestas, el parlamentarismo a escala europea no es capaz de ofrecer los medios tradicionales para contar con un gobierno responsable. La solución sugerida apunta a la federalización en múltiples niveles, vía la representación de los consejos.

⁵³ Véase Robert Senelle, "The Reform of the Belgian State", en Joachim J. Hesse y Vincent Wright (comps.), *Federalizing Europe?*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 266-324.

⁵⁴ Véase, de manera crítica, John Kincaid, "De facto Devolution and Urban Defunding: The Priority of Persons over Places", *Journal of Urban Affairs*, vol. 21, núm. 2, 1999, pp. 135-167.

⁵⁵ El Tratado de Maastricht de 1993 estableció los así llamados tres pilares de la Unión Europea: la Comunidad Europea (CE) supranacional, que es en gran medida gobernada por el voto de mayoría calificada; el pilar de la política exterior y de seguridad comunes (PESC), y el de justicia y asuntos internos (JAI), ambos de naturaleza intergubernamental.

Esto significa, en esencia, reemplazar las estructuras comitológicas informales de la Unión con estructuras representativas de inclusión formal.

También parece obvio que la UE, vista como una "máquina para alcanzar consensos", va en contra del modelo westminsteriano de gobierno por regla de mayoría. Dados los extraordinarios logros del proceso de integración en su conjunto, el pesimismo funcionalista, que teme que la "trampa de las decisiones" basadas en el consenso no puede dar por resultado sino una inevitable ineficiencia, parece infundado, al igual que en otros casos de federalismo "entrelazado", como el de Alemania.⁵⁶ De manera similar, el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 3b del Tratado de Maastricht no necesariamente abre la puerta a la fragmentación, a la renacionalización y al disenso.⁵⁷ La subsidiariedad es un principio eminentemente federal en cuanto que alienta un discurso renovado sobre la asignación más adecuada de los poderes en un sistema de gobierno de niveles múltiples.⁵⁸ Su fuerza radica, precisamente, en que contraría la rígida insistencia en la división tradicional de los poderes en los estados federales.

El hecho de que apoye la flexibilidad o la geometría variable desde el Tratado de Amsterdam de 1997 puede resultar más problemático. Sancionar las cláusulas de exclusión optativa del logrado *acquis communautaire* como estrategia de integración general puede, en efecto, afectar la disposición de cuando menos algunos estados miembros a comprometerse seriamente a llegar a acuerdos. Por otra parte, tal flexibilidad o asimetría parece inevitable, dadas las desigualdades ideológicas, sistémicas y materiales que ya prevalecen hoy en la UE, y que se incrementarán con cada nueva e inminente ronda para su ampliación. Una posible solución, en efecto, sería la reorientación del proceso de integración hacia una mayor descentralización, en nombre de la subsidiariedad. Ello no debe traducirse necesariamente en fragmentación o desunión. Con apego a sus tratados, la UE podría enfocar menos sus actividades en la regulación detallada y más en un marco legislativo que ofrezca normas comunes mínimas.

Otra solución podrían ser, cuando menos, cláusulas complementarias de exclusión optativa, con reglamentos basados en la procuración de un comercio leal, como sería, por ejemplo, la introducción de aranceles socia-

⁵⁶ Véase Fritz W. Scharpf, "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", en Wolfgang Streeck (ed.), *Staat und Verbände*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1994, pp. 160-174.

⁵⁷ Véase Daniel Wincott, "Federalism and the European Union: The Scope and Limits of the Treaty of Maastricht", *International Political Science Review*, vol. 17, núm. 4, 1996, pp. 403-415.

⁵⁸ Véase Thomas Diez, "Postmoderne und europäische Integration", *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, vol. 3, núm. 2, 1996, pp. 255-281.

les⁵⁹ en el caso de las cláusulas de exclusión optativa en materia de política social que ofrezcan una ventaja competitiva para atraer capital de inversión. Obviamente, tales medidas tendrían que ser calificadas y examinadas tomando en cuenta la fuerza socioeconómica relativa de cada país o región.

Por último, la UE ha abordado de varias maneras el tema de la solidaridad social. Instrumentó la PAC como un medio para garantizar un ingreso equitativo para todos los granjeros, a la vez que estableció y ha reforzado sucesivamente políticas que favorecen el desarrollo y la cohesión regionales. Sin embargo, ha hecho esto sobre la base de un compromiso presupuestal muy débil. Si bien han disminuido algunas disparidades, sobre todo entre los estados miembros, otras han aumentado, principalmente entre las regiones.

Desde una perspectiva federalista, la solución a este problema sería el compromiso de brindar servicios públicos equitativos y las mismas condiciones y oportunidades de vida para todos. Pero esta solución no sólo se ve impedida por el sesgo neoliberal del mercado, sino que tampoco sería apoyada por las comunidades más ricas de Europa, ya que ello implicaría una iniciativa de redistribución masiva. Considero que tarde o temprano será necesario hacer esto, tanto en una UE que comprenda la mayor parte de la Europa Central y Oriental, como a escala mundial. La alternativa es que aumente la polarización social y que la migración económica sea repelida por las tentativas xenofóbicas de aislamiento. Ya en Austria y en otros países se observan algunos signos de esto.

A falta de equidad fiscal, la UE será presionada para que eleve aún más las partidas para sus políticas relativas a los financiamientos estructurales. Es posible que pronto se llegue al punto de ruptura política. Una solución que suele encontrarse en la literatura sobre esquemas de bienestar social en los sistemas de mercado federales o de múltiples niveles consiste en la introducción de alguna forma de ingreso mínimo garantizado.⁶⁰ Incluso en Canadá, la Comisión Real, dominada por economistas ortodoxos más que por marxistas de cuño, recomendó en 1985 que el libre comercio continental debería ser complementado con un "Programa de Seguridad del Ingreso Universal" que compensase los efectos negativos de la liberación comercial, mediante la "equidad, la seguridad, la oportunidad, la responsabilidad y la solidaridad".⁶¹

⁵⁹ Marjorie Griffin Cohen, "Social Democracy: Illusion or Vision?", *Studies in Political Economy*, núm. 37, 1992, pp. 158 y 159.

⁶⁰ Hirst, *op. cit.*; Myriam Geay, "Interrogations sur le minimum social garanti et l'économie fédéraliste", *L'Europe en Formation*, núm. 302, 1996, pp. 43-76.

⁶¹ Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, *Report*, vol. 2, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1985, pp. 537-538 y 794-795.

Y UN POST SCRÍPTUM

A propósito de Canadá, hasta ahora no he mencionado el tema del federalismo multicultural, que es un tema candente en ese país,⁶² puesto que todavía no lo es en la UE. En la medida en que Europa se torna cada vez más el destino preferido de los inmigrantes, puesto antes reservado sobre todo a los Estados Unidos, en algún momento deberá abordar más seriamente el asunto de las políticas étnicas y de minorías.⁶³ Como es obvio, esto también incluye las luchas de otros segmentos discriminados o marginados de la sociedad, como los de las mujeres —que constituyen la mayoría—, los homosexuales, las lesbianas y los discapacitados.⁶⁴ Si acaso alguna forma de federalismo habrá de complementar o incluso reemplazar las formas de representación parlamentaria —las cuales han hecho muy poco por ofrecer oportunidades de vida equitativas a estos grupos—, dicha forma debe brindar vías formales para la inclusión de tales grupos.

En este contexto, permítaseme regresar al caso de Brasil por última vez. A diferencia del resto de América, que lo hizo en 1992, no fue sino en el año 2000 cuando Brasil conmemoró el quinto centenario del “descubrimiento” europeo. Algunos dicen que, comparativamente hablando, este país ha tenido una historia pacífica y aislada desde entonces. Más importante aún, como señaló *The Economist*,⁶⁵ Brasil ha tenido más éxito en su integración racial que el otro gobierno americano fundado sobre la esclavitud y la explotación, los Estados Unidos. El presidente Cardoso y su ministro Pelé han atestiguado el hecho de que la democracia racial está lejos de ser completa o perfecta, pero, incluso en comparación con la UE, donde la xenofobia y el racismo parecen ir en aumento, Brasil se destaca como un éxito relativo.

De acuerdo con la Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, citada en el mismo número de *The Economist*, los negros y mestizos brasileños, que representan alrededor de 45% de la población, en 1997 aportaron 40% de la fuerza laboral total, 25% de los ejecutivos, 20% de los

⁶² Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995; James Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

⁶³ Michael Th. Greven, “Politisierung ohne Citoyens”, en Ansgar Klein y Reiner Schmalz-Bruns (comps.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, vol. 347, 1997, pp. 231-251.

⁶⁴ Iris M. Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁶⁵ *The Economist*, 22 a 28 de abril de 2000, pp. 31 y 32.

empleados y 17% de los profesionistas con título universitario. Ignoro cuántos de ellos son mujeres, por no hablar de negras y mestizas. Cualesquiera que sean las soluciones federales estables y justas a las que Brasil arribe en el futuro, éstas deberán tomar en cuenta tales cifras. Tengo la esperanza de que Brasil se convierta en un modelo para el mundo a este respecto, y no sólo en el siglo XXII.

Traducido por LORENA MURILLO S.