

INFORME

FEDERALISMO EN MYANMAR¹**UN PROYECTO CON UN RESULTADO ABIERTO²****Roland Sturm**

Catedrático de Ciencia Política. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Achim Munz

Representante de la Fundación Hanns Seidel in Myanmar

RESUMEN

El día 8 de noviembre de 2015 tuvieron lugar en Myanmar las primeras elecciones desde décadas que fueron organizadas por un gobierno civil. Los birmanos acudieron a las urnas cinco años después de las elecciones que llevaron a la formación de un gobierno copado por ex generales, pero que inició un proceso de reformas democráticas tras casi medio siglo de regímenes militares.

Un debate importante durante la campaña electoral fue la reforma constitucional en clave federal. Tras las elecciones, este debate se va a concretar durante las próximas semanas y va a tener una relevancia especial a partir del año 2016.

ABSTRACT

On November 8, 2015 elections were held in Myanmar with a massive turnout. It was the first national elections organised by a civilian government. Burmese went to the polls five years after the elections that led to a government of former generals, but which started a process of democratic reforms. A major issue during the electoral campaign was the constitutional reform which should transform the country in a federal state. This debate will be an important issue during the next years.

1. En 1989 cambió el gobierno militar el nombre del país de Birmania (Unión de Birmania) a Myanmar (República de la Unión de Myanmar). Este cambio fue aceptado oficialmente por las Naciones Unidas, aunque siempre ha sido objeto de polémica discusión. En este artículo, la país se conoce como Birmania antes de 1989 y, posteriormente, como Myanmar.

2. Traducción: Mario Kölling, Fundación Manuel Giménez Abad

I. INTRODUCCIÓN

El día 8 de noviembre de 2015 tuvieron lugar en Myanmar las primeras elecciones desde décadas que fueron organizadas por un gobierno civil. Los birmanos acudieron a las urnas cinco años después de las elecciones que llevaron a la formación de un gobierno copado por ex generales, pero que inició un proceso de reformas democráticas tras casi medio siglo de regímenes militares.

Según la comisión electoral, la Liga Nacional para la Democracia (NLD), partido que lidera la premio Nobel Aung San Suu Kyi, se aseguró la mayoría absoluta en el Parlamento de Myanmar, al lograr los escaños necesarios para elegir al nuevo presidente del país. En la actualización del organismo electoral del día 13 de noviembre se indicaba que la NLD ya ha alcanzado 348 escaños, por encima de los 329 asientos necesarios en ambas cámaras del Parlamento para obtener la mayoría absoluta. El gubernamental Partido para la Unión, Solidaridad y Desarrollo ha logrado hasta el momento 40 escaños mientras que otros 42 se distribuyen entre varias formaciones de minorías étnicas.

Un debate importante durante la campaña electoral fue la reforma constitucional en clave federal. Tras las elecciones, este debate se va a concretar durante las próximas semanas y va a tener una relevancia especial a partir del año 2016. Hasta ahora todos los grupos políticos relevantes en Myanmar se han posicionado a favor de una constitución federal, aunque por diferentes razones y con definiciones muy diferentes del federalismo. También el poder cercano a las fuerzas militares entiende que la actual Constitución de la República de la Unión de Myanmar prevé una organización territorial federal. El debate sobre el federalismo ha despertado grandes expectativas en el país, se entiende el federalismo como un marco que permitiría la pacificación de los enfrentamientos armados entre los grupos étnicos y el gobierno central.

Desde el principio de su independencia Myanmar (entonces Birmania, independiente desde 1948) está marcada por los objetivos antagónicos de salvar la unidad y la independencia del país (inicialmente contra las fuerzas coloniales británicas), y el deseo de autonomía por parte de sus nacionalidades. Para muchas de las nacionalidades, el Acuerdo Panglong del año 1947³ se ha convertido en un documento de referencia, que les otorgaba autonomía interna y estatalidad. Esta es la promesa del federalismo que se mantiene hoy en día. Para los militares, la preservación de la unidad nacional era justificación suficiente para la toma del poder en 1962 y el establecimiento de un régimen dictatorial hasta 2011. El federalismo era para las minorías étnicas de Myanmar un camino para conseguir la libertad y para los militares el camino hacia la división del país. Lo último solo cambió con el proceso de democratización (Cheeseman, Wilson 2014) del país. Entonces el también gobierno militar admitió que la cuestión del “federalismo” podría ser discutida públicamente.

El Acuerdo Panglong sirve a las minorías étnicas para legitimar sus demandas de un sistema federal que les garantice la autonomía, el control sobre los recursos naturales y sus propias fuerzas armadas. El acuerdo no menciona la palabra “federalismo” aunque implica la creación de un sistema federal de manera indirecta. El alto significado político del acuerdo se explica también por el hecho de que el general birmano Aung San, como representante del gobierno interino de Birmania, firmó este documento con los representantes de grupos étnicos de los Kachin, Chin y Shan. El general Aung San se ha convertido por su rol de defensor de la independencia de Birmania y por su

asesinato en 1947 en héroe popular. Él es el padre de la líder de la oposición⁴ y Premio Nobel de la Paz Aung San Suu Kyi.

Hoy en día el federalismo se asocia también con la modernización junto con la apertura del mercado, la democracia y la asociación con los EE.UU. Los EEUU se atribuyen desde los días de Hillary Clinton como Secretaria de Estado Myanmar como “su” éxito de democratización. Esto también fue subrayado por las dos visitas del presidente Obama (2014 y 2015) y sus presentaciones públicas con Aung San Suu Kyi. Aunque el tema del federalismo no tiene importancia en este caso, el carácter “federal” de los Estados Unidos tiene un rol importante de legitimación del debate sobre el federalismo en el país. Pero el federalismo no es una prioridad para el partido de la oposición de la etnia dominante, los birmanos, la NLD, ni para el partido gobernante Unión, Solidaridad y Desarrollo (USDP), procedente de círculos militares.

La NLD quiere eliminar principalmente los obstáculos que impiden una presidencia de Aung San Suu Kyi. En concreto, la supresión del artículo 59 (f) de la Constitución⁵, que prohíbe a personas con relaciones con personas con nacionalidad extranjera ser Presidente o Vicepresidente de Myanmar. Una reforma constitucional de este tipo no tiene sólo obstáculos políticos, dada la escasa representación de la oposición en el Parlamento, sino también obstáculos legales, que se oponen también a la creación de un sistema federal.

El proceso de reforma constitucional está regulado en los artículos 433-436 de la Constitución. Estos artículos prevén diferentes procedimientos para la transformación del núcleo constitucional (una lista de elementos pertinentes se pueden encontrar en el artículo 436), y para el cambio de disposiciones constitucionales menos importantes. Entre los artículos especialmente protegidos del núcleo constitucional se incluyen los necesarios para una remodelación de la Constitución en clave federal. Para el cambio de disposiciones constitucionales de menor importancia se requiere el consentimiento de más del 75 por ciento de los diputados en el Pyidaungsu Hluttaw (sesión conjunta de ambas Cámaras del Parlamento). Considerando que el 25 por ciento de los diputados no son elegidos sino nombrados por los militares, los militares tienen un veto absoluto, incluso en enmiendas constitucionales de menor importancia. Cuando se trata de una reforma del núcleo de la Constitución se requiere además de la aprobación de más de 75% de los diputados en el Pyidaungsu Hluttaw y un referéndum a nivel nacional. La barrera que se tiene que superar es el consentimiento del 50 por ciento del electorado (no de los votos). Una reorganización integral de la Constitución, por lo tanto, se enfrenta a un obstáculo, que es casi tan alto como el comienzo de un nuevo proceso constitutivo, que tendría como condición previa la retirada casi completa de los militares de la política. Sin embargo, hay indicios de que los militares no rechazan todas las enmiendas constitucionales. El Gobierno y el Parlamento constituyeron en 2013 un *Joint Committee for Review of the 2008 Constitution* (PJCRC) para recoger las propuestas de reformas constitucionales desde el parlamento y de los ciudadanos. En cuanto al federalismo, el PJCRC concluyó que era necesario “to avoid the extremes of over-centralisation and over-decentralisation” (Harding, 2014). En el año 2014 se nombró un *Committee for the Implementation of the 2008 Constitution Amendment* (CICA), que debería llegar a un acuerdo sobre las enmiendas constitucionales, si bien hasta ahora no se ha llegado a conclusiones relevantes para el debate federal.

4. Vease (Pilling 2014)

5. Los hijos de Aung San Suu Kyi, Alexander y Kim Aris, tienen la ciudadanía británica. Artículo 59 (f) de la Constitución „shall he himself, one of the parents, the spouse, one of the legitimate children or their spouses not owe allegiance to a foreign power, not be subject of a foreign power or citizen of a foreign country“. Vease: http://www.burmalibrary.org/docs/Myanmar_Constitution-2008-en.pdf.

El debate sobre una reforma en clave federal en Myanmar se complica, además, por los intereses económicos relacionados con el nacionalismo étnico y religioso, que hasta hace poco no permitió un acuerdo sobre el alto el fuego. El partido de la oposición NLD interpreta el federalismo principalmente como instrumento para conseguir un acuerdo con los grupos étnicos y sus demandas (Eleven, 2014).

II. ¿SE PUEDE CONSIDERAR FEDERAL LA CONSTITUCIÓN DE 2008?

Esta no es una pregunta dirigida hacia una comparación constitucional, sino una cuestión eminentemente política. Dependiendo de cómo sea la respuesta se puede interpretar la estrategia para la federalización de Myanmar. Tampoco se pueden diferenciar procesos de “top down” o de “bottom up” de la federalización. Ambos procesos no son compatibles, aunque aplicados en la práctica. Incompatible es principalmente la concepción diferente del federalismo que subyace en ambos. El proceso “bottom-up” combina el federalismo con la subsidiariedad y la democracia, el proceso “top-down” lo combina con la descentralización, concesiones a los opositores políticos y, en el mejor de los casos, con la eficiencia del gobierno central. Marcus Brandt, un jurista austriaco, defiende desde hace varios años un proceso de reformas en Myanmar que se base en el enfoque del “top down”, argumentado que los principales elementos de una constitución federal existen ya en la Constitución del año 2008. (Brand, 2014) Sólo se requiere su implementación p.e. a través de una mayor descentralización real. Su concepto de federalismo se basa en las características formales del federalismo, que considera adecuadas para poder abrir procesos de participación de forma incremental. No por casualidad, Brandt utiliza los términos de “devolution” y de la descentralización casi como sinónimos del término federalismo.

No se puede negar que la tesis de que la Constitución de Myanmar ya es de hecho o que solo requiere algunos cambios menores para ser considerada federal, tiene un gran atractivo para la política cotidiana. Desde la perspectiva del actual del gobierno de Myanmar y desde el punto de vista del partido NLD se considera el cambio constitucional gradual desde arriba y por lo tanto desde el gobierno central como una opción atractiva. Thein Sein argumentó en un discurso en mayo de 2013 en la Universidad Johns Hopkins: “Our goal cannot be less than sustainable peace. It will mean compromise. It will mean the further devolution of power to the state and regional levels.” (Munz, Siegner, 2013:309) El Presidente tiene en su gobierno un Ministro para asuntos con los estados / regiones. En países federales no se puede imaginar una gestión de los entes sub-estatales por un ministerio del gobierno central.

En el debate sobre el federalismo –cuando se lleva a cabo en inglés– hay mucha confusión sobre los términos “federalismo”, “descentralización” y “devolution”. Para Aung San Suu Kyi⁶, estos términos representan diferentes fases de las concesiones del gobierno central, que comenzando con la descentralización y la posterior “devolution” llevan en un largo proceso al federalismo. Aunque la mayoría étnica de los birmanos puede ver ventajas en esta idea, que en la actualidad no es del todo improbable en vista de la cultura política regional todavía poco desarrollada, no habrá minorías étnicas que acepten solo concesiones del gobierno central y no profundas reformas constitucionales.

Sin embargo, se puede analizar la Constitución de 2008 en clave federal ya que sin referencia a la anterior constitución no se va a crear una nueva. La división territorial

del país, que prevé la Constitución, representa el modelo de un federalismo asimétrico con una base étnica. El artículo 9 de la Constitución divide Myanmar en siete “regiones” en el centro del país y siete “estados” basados en las diferentes étnicas a lo largo de las fronteras occidental y oriental de Myanmar. Ambas entidades tienen *de jure* iguales condiciones. Además, existen según los artículos 55 y 56 de la Constitución, cinco “self-administered zones” y una “self-administered division” que delimitan áreas en base a grupos étnicos dentro de los estados y regiones. Bases étnicas tienen el estado de Rakhine, el estado Chin, el estado de Kachin, el estado Shan, el estado de Kayah, el estado de Kayin y el estado Mon. Las regiones en el sentido de la Constitución son: Sagaing, Tanintharyi, Ayarwaddy, Yangon, Bago, Magway y Mandalay. Una de las “self-administered zones”, la de los Naga, se encuentra en la región Sagaing. Los otros de las “self-administered zones” los Danu, los Kokang, los Pa-O y los Pa-Laung, como la “self-administered division” de los Wa, se encuentran en el estado Shan. De hecho, se trata de 14 + 6 unidades administrativas, que ha creado el gobierno central para la administración del país. Mientras se critica en el estado Shan las zonas auto-administradas, el gobierno central defiende su utilidad. El Presidente de la Liga de Nacionalidades Shan por la Democracia, U Khun Tun Oo, dijo en una entrevista: “You know the government slogan is to uphold the sovereignty of the Union. But in Wa self-administered zone, for example, there is no central authority, no banking, no judiciary, no police station, no doctors, no hospital, no schooling – and they use Chinese currency. The central authorities cannot even go there. They gave the Naga a self-administered zone. The Kachin population is much lower, but it has a state. The Pa-O demand a state. The government themselves are slicing the Shan State and slicing the Union. It is a big mistake.” (Portia, 2014).

Tabla 1: Las unidades administrativas de Myanmar (solamente los Estados y regiones)⁷

Estados y regiones	Provincias	Municipios	Población (estimada) en Mil.	Población por kilómetro cuadrado
Kachin	4	18	1,7	76
Kayah	2	7	0,3	19
Kayin	3	7	1,6	24
Chin	3	9	0,5	52
Sagaing	8	34	5,3	13
Tanintharyi	3	10	1,4	32
Bago	4	28	4,9	123
Magway	5	25	3,9	87
Mandalay	7	29	6,1	206
Mon	2	10	2,1	167
Rakhine	4	17	3,2 (parcialmente estimada)	87
Yangon	4	45	7,4	723
Shan	12	40	5,8	38
Ayarwaddy	6	26	6,2	176
Nay Pyi Taw		8	1,2	164

Considerando las experiencias de Europa y América del Norte, se puede afirmar que las asimetrías pueden fortalecer el federalismo. Sin embargo, cuando las unidades administrativas con base étnica se convierten en los estados de una federación pueden comenzar problemas. Porque entonces se trata de autonomía, de competencias, de la identidad y en el caso de Myanmar también del control de los recursos naturales y de las fuerzas armadas. Tras las elecciones del año 2014 los partidos políticos étnicos estaban representados con 43 escaños (10%) en la primera cámara y con 29 escaños (13%) en la segunda. En los parlamentos de los estados y regiones los partidos políticos étnicos obtuvieron 106 de los 883 escaños (12%). (Aung, Oye, 2014) ¿Qué pasará con los grupos étnicos minoritarios sin unidad administrativa cuando se creen las unidades constitutivas en un estado federal solo en base a los estados / regiones étnicas ya establecidas? En el estado de Shan, por ejemplo, se puede encontrar otros grupos étnicos como los Pa-O, los Intha, el Danu, los Lahu, Lisu y los Ta'ang. Para una transición desde el principio étnico a un principio territorial como base del federalismo en Myanmar, por ejemplo sustituyendo los nombres étnicos de los territorios por nombres basados en la geografía, se puede detectar solo un débil apoyo político. Hay demandas hacia una reducción del número de los estados en Myanmar (por ejemplo, ocho, basándose en las negociaciones Panglong), pero hay también demandas para más estados para cumplir mejor el principio étnico. La Constitución (artículos 52, 53, 55) otorga la decisión final sobre la modificación de la división territorial de Myanmar al Presidente y al Parlamento Nacional (por una mayoría de más del 75% de los diputados).

En virtud del artículo 248 de la Constitución de Myanmar, los jefes administrativos de las regiones / estados no son elegidos por las asambleas electas regionales. Las regiones / estados no tienen la calidad estatal y por lo tanto no tienen Constitución. La existencia de los parlamentos regionales no es una expresión de la autonomía regional, pero por lo menos suponen una primera fase y una cámara institucional, aunque en las circunstancias actuales de falta de poder y de la dependencia financiera de las regiones / estados del gobierno central no pueden ser considerados como actores políticos reales.

El Presidente de Myanmar nombra los "Chief Ministers". En 2011, diez de los catorce Chief Ministers fueron ex militares y uno un General activo. Todos los Chief Minister pertenecen al partido gobernante USDP (Unión de los Estados y el Desarrollo). Como consecuencia se puede observar un efecto unitarista (Nixon, et al, 2013) basado en el partido gobernante, efecto que se observa también en el nombramiento de los miembros de los gabinetes. De los 169 miembros de los gabinetes regionales en 2011 pertenecieron 117 a la USDP y 14 a las fuerzas militares. (Nixon, et al, 2013)

El Presidente debe confirmar tanto la distribución de las responsabilidades en los gobiernos regionales como el número de los ministros. La propuesta de la lista de los ministros la prepara el Chief Ministers. Los parlamentos regionales sólo pueden rechazar esta lista si pueden demostrar que un ministro no cumple con los requisitos especificados en la Constitución. En la selección de sus ministros, el Chief Minister no tiene que considerar solamente los diputados de los parlamentos regionales.

Los ministros en los estados / regiones no tienen ministerios propios, sino que se apoyan en las delegaciones de los ministerios nacionales en los estados / regiones. El control político "Top-down" de la administración pública del nivel subnacional contradice los principios federales y democráticos y no puede ser reformado a través del incrementalismo. A parte del acceso "Top-down" de los militares y políticos, también la estructura del servicio público, de la administración pública, tiene efectos unitarios.

Las regiones / estados no tienen un servicio público propio. Según los artículos 257 y 290 de la Constitución de Myanmar el Departamento de Administración General, que pertenece al Ministerio del Interior, asume la mayoría de las tareas administrativas incluyendo también la administración de los estados/regiones. (Nixon, et al, 2013) Es un indicio del enfoque “Top down” del gobierno central que incrementa la descentralización de los ministerios del gobierno nacional y no favorece la creación de administraciones subnacionales. Bajo la jurisdicción directa del presidente se encuentra, conforme a los artículos 284-287, el “union territory” - la capital Nay Pyi Taw. El presidente nombra un consejo para la administración de esta unidad territorial.

En enfoque “Top down” no sorprende ya que los entes subnacionales no tienen constituciones. Este enfoque rige también la asignación de responsabilidades entre el gobierno central y las regiones / estados. La Constitución (artículo 250) especifica que los gobiernos de las regiones / estados deben ayudar al gobierno nacional en la preservación de la paz. Las competencias de las regiones / estados y áreas auto-administradas se enumeran en el anexo de la Constitución. La lista de las competencias de la Unión es la más extensa. Es importante subrayar que las competencias residuales están otorgadas al gobierno nacional y como correspondería según el principio de subsidiariedad, en los miembros del Estado (artículo 98 de la Constitución). Las competencias de los estados / regiones están extremadamente fragmentadas y previstas con referencia a sus límites en relación a la legislación nacional. La ejecución de las competencias subnacionales se realiza bajo la supervisión de los ministerios del gobierno central. No obstante la lista de los poderes legislativos subnacionales es relativamente amplia, aunque falta, según la comparación internacional, una distinción entre las responsabilidades de los estados / regiones y el nivel local.

Los parlamentos regionales siguen siendo parlamentos sin poder. Por ello en el camino hacia el federalismo se debe reformar la distribución de competencias entre el gobierno central y los estados / regiones, pero el principal problema representa también la ausencia de procesos de toma de decisiones democráticamente legitimados y de procesos de toma de decisiones competentes y eficientes en los parlamentos regionales, así como una administración regional eficaz.

Tabla 2: Distribución de las competencias entre regiones / estados y self-administered areas

Regiones/estados	Self-administered áreas
1. <i>Finance and Planning</i> : budget; fund; Land revenue, excise duty (not including narcotic drugs and psychotropic substances); municipal taxes such as taxes on buildings and lands, water, streetlightings and wheels; services of the regions/states; sale, lease and other means of execution of property of the region or states; disbursement of loans from the region/state funds; investment from the funds; local plan, small loans business	1. Urban and Rural Projects
2. <i>Economic sector</i> : economic matters in accord with national law; commercial matters in accord with national law; co-operative matters in accord with national law	2. Construction and the Maintenance of Roads and Bridges
3. <i>Agriculture and Livestock Breeding</i> : agriculture; protection against and control of plants and crop pests and diseases; systematic use of chemical fertilizers and systematic production and use of natural fertilizers; agricultural loans and savings; dams, embankments, lakes, drains and irrigation works managed by the regions/states; fresh water fisheries; livestock breeding and systematic herding in accord with national law	3. Public Health

4. <i>Energy, Electricity, Mining and Forestry</i> : medium and small scale electric power production and distribution managed by regions/states and without any link to the national power grid; salt and salt products; cutting and polishing gem stones; village firewood plantation; recreation centers, zoological garden and botanical garden	4. Development Affairs
5. <i>Industry</i> : other than those mentioned for the Union level; cottage industries; fire brigade; working hours; resting-hours, holidays, occupational safety; trade disputes; social security; labour organizations: literature, dramatic arts, music, traditional arts and crafts, cinematographic films and videos, registration of births and deaths	5. Prevention of Fire Hazard
6. <i>Transport, Communication and Construction</i> : ports, jetties and pontoons; roads and bridges; systematic running of private vehicles	6. Maintenance of Pasture
7. <i>Social Sector</i> : traditional medicine within Union law; social welfare works; preventive and precautionary measures against fire and national disasters; stevedoring; preservation of cultural heritage; museums and libraries; theatres, cinemas and video houses; exhibitions	7. Conservation and Preservation of Forest
8. <i>Management</i> : development matters; town and housing development; honorary certificates and awards	8. Preservation of Natural Environment in Accord with Law Promulgated by the Union
	9. Water and Electricity Matters in Towns and Villages
	10. Market Matters of Towns and Villages

Similar a la distribución de las competencias, se puede considerar el sistema parlamentario bicameral compatible con el federalismo solamente de forma limitada. Principalmente por su forma de composición falta el componente democrático fundamental en países federales. La segunda cámara (Amyotha Hluttaw) tiene 224 diputados, doce para cada región y cada estado, uno de cada zona auto-administrada y los militares (25%). La segunda cámara es así una “cámara territorial”, que tiene el derecho de iniciativa legislativa, pero no tiene el derecho de veto para asuntos en materias de los estados / regiones. Conforme al modo de voto, hoy la política partidista determina la segunda cámara, que es contraria a un debate federal como demuestra también la experiencia internacional.

Pero incluso si la segunda cámara estuviera en conflicto con una propuesta legislativa de la primera cámara (Pyithu Hluttaw), no tendría probablemente ningún efecto. Los conflictos entre las dos cámaras se resuelven en una reunión conjunta, por lo tanto, en el parlamento (Pyidaungsu Hluttaw), donde los representantes de los intereses regionales están en minoría, teniendo en cuenta el tamaño de la primera cámara (440 diputados). En este sentido la segunda cámara tampoco cumple el criterio de la protección de las minorías nacionales y de los intereses regionales.

III. LA CONSTITUCIÓN FINANCIERA

Los parlamentos y los gobiernos subnacionales de Myanmar tienen la responsabilidad presupuestaria y pueden asignar subsidios. Sin embargo, conforme a los artículos 193, 230 y 254 no pueden generar ingresos propios. Los ingresos provienen del Fondo de la Unión que se alimenta por el presupuesto nacional decidido por el Parlamento

nacional. Los parlamentos regionales deben presentar sus presupuestos (los gastos previstos) ante la Comisión Financiera para su aprobación. La Comisión de Finanzas de la Unión es la única institución intergubernamental relevante en Myanmar. En esta Comisión están representantes del gobierno central, así como todos los 14 chief ministers de las regiones / estados. Los gobiernos subnacionales son responsables de algunas partes de la recaudación tributaria⁸ y del cobro de los ingresos provenientes de los recursos naturales. Sin poder tributario los estados / regiones no son sólo políticamente, sino también económicamente, unidades muy débiles. El Parlamento subnacional se convierte en la elaboración del presupuesto en “peticionario” del gobierno central y debido al control presupuestario de la Comisión de Finanzas de la Unión tiene un margen de maniobra muy limitado, incluso aunque pudiera elegir al jefe del gobierno o al gobierno regional. Esta realidad se refleja en esta declaración de un diputado de uno de los parlamentos regionales: “The region government and hluttaw has very little experience in planning and preparing a budget, and so the Union government is still preparing the budget.” (Nixon, et al, 2013:41) Los ante proyectos de los presupuestos subnacionales se adoptan como parte del presupuesto nacional por el parlamento nacional. El parlamento nacional especifica el enfoque de las líneas del gasto, que por lo general corresponden a las preferencias nacionales y no tanto a las regionales. Solo después se elabora en los parlamentos el presupuesto a nivel de los estados / regiones.

Las propuestas de reforma de la administración central se orientan hacia una mayor descentralización de la recaudación de impuestos, en particular en el ámbito de los recursos minerales, pero no hacia el reparto de la renta correspondiente entre las regiones / estados y el gobierno central. Incluso hoy en día, algunos partidos étnicos y grupos armados que han firmado un acuerdo de alto de fuego pueden crear empresas, por lo que aumentan las demandas para una mayor distribución de los recursos entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central. Pero lo más importante es la riqueza potencial de todos los estados / regiones si pudieran gestionar los recursos naturales por ellos mismos o si pudieran conseguir una mayor proporción de sus ingresos. Sin embargo, estos planes de una mayor descentralización del control sobre los recursos naturales son contrarios a los intereses económicos del gobierno militar y sus aliados sociales.

Como ya se ha mencionado, el presupuesto de los estados / regiones se negocia entre las entidades subnacionales y el gobierno central. El punto de partida es la diferencia entre los impuestos recaudados por los gobiernos subnacionales y sus necesidades de gasto, y el tamaño de los presupuestos anteriores. Parece claro que los gobiernos de los estados / regiones no tienen ningún incentivo para operar de manera eficiente, ya que con unos mayores ingresos “propios” tampoco se mejoraría su situación de ingresos (el fenómeno de la corrupción se excluye aquí, pero no es una cuestión menor). El “copago” del presupuesto subnacional se compone de impuestos, tasas y los ingresos de las empresas estatales, además de subvenciones (*Poverty Reduction Fund*, *Constituency Development Fund* para el nivel local) y los préstamos del gobierno nacional. La proporción de los fondos de ayuda a los estados / regiones en el presupuesto nacional creció a partir del ejercicio 2013-14 del 3,6% al 11,8% en 2014-15. (Aung, Oye 2014:24)

8. Los Estados / regions recaudan para el gobierno central: “Land revenue; excise revenue, watertax based on dams and reservoirs and on electricity generated by them; toll fees for roads and bridges; royalty collected on fresh water fisheries; royalty collected on marine fisheries; tax collected on vehicles on road transport and vessels on inland waterways; income from region/state property; income from region/state enterprises; fines by subnational courts or service provisions; interests and profits from state/region investments; taxes on woods (exception teak and other restricted hard woods); taxes on firewood, charcoal, rattan, bamboo, birdnests, catch, tanetkha, turpentine, eaglewood and honey based products; registration fees; taxes on entrainments; salt tax; revenue received from Union fund Account; contributions from development affairs organizations; unclaimed cash and property; treasure trove”.

En el presupuesto regional se pueden incluir también los gastos de los ministerios nacionales descentralizados. Al tratar el tema de la distribución de los recursos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, se debe relacionar la reforma del federalismo con cuestiones de autonomía y el acuerdo de paz en Myanmar.

IV. PERSPECTIVAS

El futuro del federalismo en Myanmar está abierto. Esto no es solo debido a los intereses de poder y los intereses económicos de los militares y los Cronies (oligarcas), que tienen el poder económico en sus manos⁹ y que están en repetidas ocasiones también relacionados con la corrupción¹⁰ y la mala gestión. Estos grupos no quieren perder el apoyo político del gobierno central. También la mayoría de la población se encuentra en un entorno social que puede parecer paralizado, por un lado por la experiencia de la dictadura durante décadas y el nuevo turbo-capitalismo por el otro.

En esta posición inicial es notable hasta qué punto el proceso de democratización de las instituciones, que incluye las consideraciones sobre un sistema federal, ha avanzado durante los últimos años. Sin embargo, el camino hacia el federalismo sigue siendo rocoso.

En relación a aspectos étnicos-culturales, el federalismo cuestiona la supremacía de la etnia birmana, a pesar de que sólo alrededor de un tercio de la población es de origen no birmano. Así que sin duda se debe ampliar el compromiso de que su idioma es en Myanmar el idioma oficial y llevar a cabo una reforma de los planes de estudios en las áreas no-birmanas. El gobierno reconoce 135 grupos étnicos del país. (Steinberg, 2012) Si la perspectiva del federalismo ofrece a las minorías étnicas y religiosas suficientes incentivos para la cooperación en el proceso de reforma, depende de manera crucial del diseño federal.

Tabla 3: Los grupos étnicos en Myanmar y afiliaciones religiosas

Grupo étnico	Proporción de la población en%)	Grupos religiosos	Proporción de la población en%)
Bamar	70	Budismo	92
Kayin	6	Cristianismo	5
Shan	5	Islam	2
Rakhine	5	Hinduismo	1
Kachin	2	otros	menos que 1
Chin	2		
Mon	2		
Myanmar Indian	2		
Kayah	1		
Myanmar Chinese	1		
Pa-O	1		
otros	4		

Fuente: *International Republican Institute* 2014.

9. "Much of the wealth created has gone to a tiny business elite, many of whose members got rich during the military junta." (*Peel, Pilling* 2015:5).

10. *Aung San Suu Kyi* entrevista con *Financial Times*, 4.2. 2015, p. 3.

Se puede ser escéptico sobre si las ofertas hacia una mayor descentralización o *Devolution* que no pretenden cambios en el poder van a ser suficientes para un orden federal de la paz. Si el derecho de auto determinación en el marco de una Constitución revisada, no se materializa con la garantía del federalismo del “self-rule” y del “shared rule”. Hoy en día todavía la legislación subnacional depende del gobierno central: “the legislative powers given to the states, regions and self-administered areas (although not very significant) are ultimately dependent on the self-restraint of the union.”¹¹

Se requiere una sociedad federal, que solo se consigue tras un alto el fuego general y mediante una participación genuina, es decir, una construcción del estado desde abajo hacia arriba. Un estudio de 2014 demostró que incluso el deseo modesto hacia una descentralización tiene en el país un apoyo muy diferente y en general más bien escaso.¹²

Los birmanos (62%) prefieren un gobierno central, las otras etnias están indecisas (47% a favor y el 47% contra la descentralización)¹³. La interrelación entre el alto del fuego y el federalismo ya fue aceptada por el gobierno central en las negociaciones con los grupos armados étnicos. Esto, sin embargo, no es vinculante para el ejército. Ahora bien, tras el acuerdo del alto el fuego nacional comenzará un diálogo político.

La visión de un Myanmar democrático y federal se enfrenta a la realidad de las preferencias del nuevo gobierno central. Algunos altos cargos en el gobierno de la Unión anterior consideraban reformas hacia una mayor descentralización para eludir las demandas del federalismo. Un obstáculo para el federalismo es también una lógica que se encuentra en todos los países en vía de desarrollo: sólo se confía en el gobierno central para poder enfrentarse a los desafíos económicos y políticos cruciales.



11. *Ghai, Jash 2008:32.*

12. Vease tambien: <http://asiafoundation.org/publications/pdf/1445>

13. *International Republican Institute 2014.*

BIBLIOGRAFÍA

- AUNG LYNN, Thet; OYE, Mari (2014): Natural Resources and Subnational Governments in Myanmar: Key considerations for wealth sharing, Yangon, Paper IGC, MDRI, The Asia Foundation.
- BRAND, Marcus (2014): Towards “genuine federalism” - Myanmar’s inexorable path towards constitutional devolution and decentralized governance, Constitutionalism and Legal Change in Myanmar Workshop, 13-14 February, Singapore.
- CHEESEMAN, Nick; WILSON, Trevor (ed.) (2014): Debating Democratization in Myanmar, Singapur.
- GHAI, Yash (2008): The 2008 Myanmar Constitution: Analysis and Assessment, typescript.
- HARDING, Andrew (2014): Constitutional Change in Myanmar: Process v Substance, Singapur, Myanmar Law Working Paper No.002.
- INTERNATIONAL REPUBLICAN INSTITUTE (2014): Survey of Burma Public Opinion. December 24, 2013.
- MUNZ, Achim; SIEGNER, Michael (2013): Federalism in Myanmar: Status Quo, Positions and Outlook, in: Hegemer Christian J. / Bühler Hanns (ed.): Federalism in Asia and Beyond. The Wildbad Kreuth Federalism Days 2012, München, pp. 295-316.
- MYINT-U, Thant (2014): Economic transformation is the key to a free Myanmar, en: Financial Times, 5.11.2014.
- NIXON, Hamish; JOELENE, Cindy; PYAR CHIT SAW, Kyi; AUNG LYNN, Thet; ARNOLD, Matthew (2013): State and Region Governments in Myanmar, Yangon.
- PEEL, Michael; PILLING, David (2015): FT Big Read. Myanmar, en: Financial Times, 9.2. 2015.
- PILLING, David (2014): No fairytale ending for poor, divided Myanmar, en: Financial Times, 10.7.2014.
- STEINBERG, David I. (2012): The Problem of Democracy in the Republic of the Union of Myanmar: Neither Nation-State nor State-Nation?, in: Southeast Asian Affairs, pp. 220-237. ■