



Bélgica: cambios continuos en una nueva estructura federal

HUGUES DUMONT / SÉBASTIEN VAN
DROOGHENBROECK / NICOLAS LAGASSE /
MARC VAN DER HULST

La transformación de Bélgica de un estado unitario a uno federal es un fenómeno bastante reciente desde un punto de vista jurídico. Se inició en los años setenta y ha continuado en oleadas sucesivas en 1980, 1988-1989, 1993 y 2001. A pesar de los cambios recientes, sigue existiendo una presión política para que el gobierno nacional ceda mayores facultades. En la actualidad, nadie se aventuraría a predecir cuándo terminará este movimiento y qué forma tendrá el resultado.

Los cambios ocurridos en Bélgica desde 1970 tienen ciertas similitudes con la evolución de la Unión Europea, pero a la inversa. Ambos han sido movimientos pragmáticos que avanzan por pequeñas etapas sin un objetivo definido claramente desde un principio, con la principal diferencia de que la UE se ha vuelto más centralizada, mientras que Bélgica se ha descentralizado.

El federalismo belga tiene cuatro rasgos fundamentales: *disociación*, *superposición*, *asimetría* y *naturaleza dual*. Estas características fueron importantes en 1970 y lo siguen siendo hoy.

1. *Disociación*. A diferencia de la mayoría de las principales federaciones, el federalismo belga no parece derivarse de la asociación de entidades políticas antes soberanas, sino de la cesión de un estado antes unitario. La naturaleza centrífuga de este desarrollo explica ciertos aspectos de la distribución de facultades entre el estado federal y las diversas "entidades federadas". Las entidades federadas sólo poseen las facultades que se les han otorgado expresamente; el resto de las facultades corresponden al estado federal. Originalmente, se preveía que esta distribución de facultades se revirtiera. No obstante, esta inversión requeriría la identificación formal de las facultades otorgadas al orden federal, lo que en el futuro restringiría la capacidad del gobierno belga para actuar en nuevas áreas de jurisdicción. Se consideró que esta inversión de las facultades residuales era demasiado riesgosa para la agenda política actual. La distribución de poderes se basa en el principio de exclusividad jurisdiccional –es decir, para cada asunto, está asignada una sola autoridad (ya sea el orden federal o las unidades constitutivas) para "legislar, ejecutar y financiar"– y por lo general excluye las jurisdicciones traslapadas. Quedan, empero, algunas excepciones a esta regla y acuerdos al respecto.

2. *Superposición*. Bélgica se distingue de los modelos federales clásicos en que tiene dos tipos distintos de entidades políticas federadas: las comunidades lingüísticas y las regiones territoriales. Las tres comunidades son la de habla flamenca, la de habla francesa y la de habla alemana. El "fenómeno de las comunidades" fue consecuencia de las demandas de los flamencos y tiene sus orígenes en la situación de minoría en la que se colocó al idioma y la cultura flamencas en el siglo XIX y principios del XX. Las responsabilidades de las comunidades incluyen asuntos políticos, "personales" –es decir, asuntos que tienen que ver con las relaciones entre individuos, con la protección a los jóvenes– y, con algunas excepciones, la educación y el uso del idioma.

También hay tres regiones: la flamenca, la valona y la de Bruselas Capital. El "fenómeno regional" se introdujo como respuesta a la presión de los valones en el sur del país. Los políticos del sur reaccionaron ante la antigüedad y el declive de la economía valona en los años sesenta buscando mayor control y autonomía económicos. Por medio de reformas sucesivas, las regiones han recibido facultades como la ordenación del suelo en un sentido amplio (por ejemplo, medio ambiente y uso de suelo) política económica (por ejemplo, empleo comercio exterior y agricultura) y la organización y control de entidades políticas descentralizadas (por ejemplo, provincias y municipios).

Cada comunidad y región tiene una legislatura, llamada concejo, y un poder ejecutivo, denominado gobierno. Como resultado, el número de

legisladores en el federalismo belga ha aumentado considerablemente y, en consecuencia, lo mismo ha ocurrido con las posibilidades de conflicto entre sus facultades. Para resolver estos conflictos, se creó un tribunal constitucional (*Cour d'arbitrage/Arbitragehof*) en 1980. Asimismo, las entidades federadas y el estado federal pueden celebrar acuerdos de cooperación para superar los desacuerdos. De ser necesario, las leyes especiales de reforma institucional pueden obligar a la celebración de dichos acuerdos de cooperación.

3. *Asimetría*. El federalismo belga también se caracteriza por la asimetría, que genera y permite diferencias en la organización y las facultades de las entidades políticas federadas. Como ejemplo, la categoría de la región de Bruselas Capital no es la misma que la de las otras dos regiones; en ciertos asuntos, sigue estando bajo el control del estado federal. Otro ejemplo es que, al amparo del artículo 137 de la Constitución, los concejos de las comunidades francesa y flamenca pueden asumir las facultades de las regiones valona y flamenca, respectivamente. Esta "fusión" se ha llevado a cabo en Flandes, pero no en el sur.

La Constitución también permite que la comunidad francófona transfiera el ejercicio de algunas de sus facultades a la región valona, en la parte del país donde sólo se habla francés, y a la Comisión Comunitaria Francesa (*Commission communautaire française*) en Bruselas. Algunas de estas transferencias ya se realizaron, lo que significa que las facultades de las comunidades ya no son idénticas en el norte y el sur del país.

4. *Naturaleza dual*. Por último, el federalismo belga tiene una naturaleza dual (la bipolarité). La evolución jurídica de toda federación está determinada por las fuerzas sociales presentes en el país. Como otra demostración de su diferencia de otras federaciones, la fuerza en Bélgica tiene una naturaleza dual distintiva, donde los dos asociados son las comunidades flamenca y francófona.

Estas fuerzas y las tensiones que generan son los verdaderos motores de la evolución institucional belga.

Estas fuerzas y las tensiones que generan son los verdaderos motores de la evolución institucional belga. En vista de ello, las sucesivas reformas institucionales se han formulado como soluciones pragmáticas y consensuales a las crisis, y no como una secuencia de avances previstos hacia un objetivo claro y preestablecido. La complejidad de las instituciones belgas obedece a este pragmatismo. Sin embargo, esta complejidad también es el precio que se ha debido pagar para evitar conflictos más extremos entre las comunidades.

En vista de ello, las sucesivas reformas institucionales se han formulado como soluciones pragmáticas y consensuales a las crisis, y no como una secuencia de avances previstos hacia un objetivo claro y preestablecido. La complejidad de las instituciones belgas obedece a este pragmatismo. Sin embargo, esta complejidad también es el precio que se ha debido pagar para evitar conflictos más extremos entre las comunidades.