



## Canadá: la competencia dentro de un federalismo cooperativo

RICHARD SIMEON

Apenas tendremos una idea parcial de "quién hace qué" si leemos la Ley Constitucional Canadiense de 1867. El texto de las secciones 91 y 92 de la Ley define la división de facultades y responsabilidades en Canadá, pero sólo ofrece un panorama parcial del equilibrio real de poderes. La división de facultades está en constante cambio. El peso de la influencia ha pasado del dominio federal, al federalismo dualista clásico, a una reafirmación de la influencia federal, a la época actual, en la que dos poderosos órdenes de gobierno usan muchos instrumentos jurisdiccionales, burocráticos, financieros y políticos para dar forma a la política en amplias áreas. Como han surgido nuevas preocupaciones en materia normativa, como el medio ambiente, ambos tienen la determinación y los medios para intervenir. Los "compartimientos herméticos" han sido sustituidos por el traslape, la participación en los recursos y la interdependencia. Un factor central del proceso normativo canadiense es la compleja combinación de cooperación y competencia entre los gobiernos.

La reforma constitucional sigue siendo rara y difícil, pero las decisiones judiciales, los acuerdos intergubernamentales y las transferencias financieras han permitido que la Constitución se adapte a nuevas necesidades. Se hicieron cambios importantes en 1982, cuando se adoptó una Carta de derechos

y se efectuó la "patriación" de la facultad de reformar la Constitución, que dejó de corresponder a Gran Bretaña, de modo que Canadá ya no tenía que solicitar al parlamento del Reino Unido en Westminster la aprobación de reformas constitucionales. No tuvieron éxito dos tentativas posteriores de llevar a cabo reformas importantes.

Muchos factores explican las pautas cambiantes del federalismo canadiense. En primer lugar, está el cambio demográfico. El Canadá de 1867 con cuatro provincias y sólo 3.5 millones de habitantes es ahora un país de 32 millones de habitantes, diez provincias y tres territorios, en contacto con tres océanos. El que alguna vez fue un país rural es ahora uno de los más urbanizados del mundo. Una sociedad que originalmente estuvo integrada

Los "compartimientos herméticos" han sido sustituidos por el traslape, la participación en los recursos y la interdependencia.

en su totalidad por gente de descendencia francesa y británica (junto con habitantes indígenas en gran medida desplazados) se cuenta ahora entre las más diversas y multiculturales del mundo. El segundo factor principal es la importancia de los tratados internacionales y el comercio. En el aspecto económico, Canadá está integrado al mercado de América del Norte. Este cambio ha tenido repercusiones enormes en los planes políticos y las expectativas ciudadanas. Un tercer grupo de factores tiene que ver con las diferencias regionales sobre los conceptos de ciudadanía, identidad y sociedad. La división fundamental es el idioma. Los canadienses francófonos, concentrados en Quebec, tienen un arraigado sentido de la identidad nacional y un actitud distintiva frente al papel del Estado. Quebec ha resistido el mayor poder federal y hoy es un poderoso defensor de la "asimetría". Otras provincias también tienen una sólida identidad, preocupaciones propias en cuando a las políticas y gobiernos provinciales fuertes. Una sola política para todo el país a menudo es inapropiada e impracticable.

La interacción de estas fuerzas, que a menudo empujan hacia direcciones diferentes, dificulta caracterizar la división de poderes en términos sencillos. Ottawa es en gran medida responsable de las relaciones internacionales, la seguridad, la política macroeconómica, la inmigración y la ciudadanía. Sin embargo, las provincias también tienen una voz importante en estas materias. Son responsables en gran parte de la educación, la salud, la asistencia social, el desarrollo económico y la regulación industrial. Sin embargo, Ottawa también interviene en estas áreas mediante transferencias a los gobiernos provinciales y su programa de nivelación, que tiene por objeto asegurar que las provincias más pobres cumplan con sus responsabilidades sin niveles indebidos de aplicación de impuestos. Esto ha dado origen a un "federalismo colaborador" con varios acuerdos sobre temas económicos y sociales, salud y medio ambiente.

Pero quién hace qué nunca es un asunto totalmente resuelto y hay varias cuestiones importantes que hoy enfrentan los ciudadanos y los gobiernos.

La primera de ellas es la preocupación por el desequilibrio fiscal. Las provincias afirman que hay una discrepancia entre sus responsabilidades y los ingresos de los que disponen. El gobierno federal recalca sus propias necesidades fiscales y la capacidad de las provincias para recaudar impuestos.

Otro debate se relaciona con los "criterios nacionales" en contraposición a la variación regional. La ciudadanía nacional implica que los criterios comunes se deben aplicar a todos los canadienses, mientras que el federalismo se basa en la variación de políticas. ¿Cómo lograr este equilibrio en áreas como la salud?

Un asunto relativamente nuevo es la participación en las economías global y de América del Norte. ¿Están las provincias y los gobiernos locales en la mejor posición para adaptarse a los imperativos, o es necesaria una mano federal más fuerte para asegurar que Canadá hable con una sola voz en el extranjero?

La Constitución asigna las mismas responsabilidades a todas las provincias, ¿pero la "asimetría" reflejaría mejor la realidad del país? En el derecho y en la práctica, se ha desarrollado una divergencia considerable entre las provincias. ¿Una mayor asimetría fortalecería o debilitaría la federación?

Canadá oscila entre el federalismo competitivo y el colaborador. Hay quienes sostienen que para una política eficaz se requiere una toma de decisiones conjunta, dado el gran traslape de responsabilidades. Otros recomiendan que los gobiernos compitan en un proceso de confrontación, a fin de asegurar la innovación y la sensibilidad de las políticas.

Canadá y muchos otros países han sufrido recientemente impactos externos —precios del petróleo, catástrofes naturales y emergencias sanitarias, como el brote del SARS—. La responsabilidad dividida y las rivalidades intergubernamentales han menoscabado las respuestas eficaces en materia de políticas en estos casos. Los gobiernos canadienses deben mejorar su capacidad para responder a impactos futuros.

Los gobiernos locales están bajo la jurisdicción provincial, carecen de una categoría constitucional independiente. Sin embargo, prestan una amplia gama de servicios a los canadienses. Recientemente se han tomado medidas para ampliar la autonomía y la base financiera de los municipios, y darles un lugar en la gobernabilidad canadiense de niveles múltiples.

Las comunidades indígenas han reivindicado su derecho a constituir un "tercer orden" de gobierno en Canadá. Sus reclamos de derechos sobre la tierra y autogobierno han recibido un fuerte apoyo de los tribunales. Es fundamental que Canadá diseñe modelos de autogobierno, a fin de satisfacer las necesidades de los ciudadanos indígenas, que en su mayoría viven ahora en zonas urbanas.

La división de facultades en Canadá sigue siendo una labor en curso, cuyo futuro estará determinado por los acuerdos pragmáticos, como ocurrió en el pasado, dentro del contexto de la Constitución y los amplios factores contextuales antes señalados. A medida que los canadienses aborden estas cuestiones, aprenderá de la experiencia de otros y contribuirán a ella.