



Canadá: federalismo tras puertas (casi) cerradas

THOMAS O. HUEGLIN

Canadá difiere de la mayoría de las federaciones establecidas, en el sentido de que contiene dos perspectivas por completo distintas de su estructura federal. Desde el inicio, los quebequenses francófonos han entendido Canadá como un pacto entre dos partes iguales y dos culturas fundadoras, una francesa y una inglesa. Cuando se amplió la federación canadiense, de cuatro provincias en un principio a diez finalmente, vieron cómo el pacto se disolvió en una lotería intergubernamental, donde la solitaria provincia francesa se encontraba en una perpetua minoría de 9 a 1. Dicho de otra forma, para la mayoría de los quebequenses francófonos, sin ser separatistas declarados, la cuestión del gobierno no se puede separar del tema más amplio de la capacidad del federalismo canadiense para dar cabida a la autodeterminación.

Para la mayoría de los canadienses angloparlantes, no ocurre así. No consideran que el federalismo canadiense sea fallido o esté sesgado en lo fundamental. Quienes fungen como enlaces intergubernamentales reconocerán que el sistema está dominado por el federalismo ejecutivo y añadirán qué probablemente esto sea inevitable dada la asimetría tanto regional como cultural de la federación. Las cuestiones políticas más

importantes que afectan al país no se pueden decidir mediante un proceso parlamentario en ningún nivel de gobierno. Se requiere un acuerdo colaborador entre los primeros ministros: el primer ministro federal y los primeros ministros provinciales.

Quizá los observadores reconozcan el dominio del federalismo ejecutivo, pero también deploran su déficit democrático: el hecho de que las decisiones más importantes que afectan la vida de los ciudadanos sean el resultado de negociaciones a puerta cerrada, donde tanto la ciudadanía como el proceso de deliberación parlamentaria quedan excluidos en gran medida. EN términos generales, tampoco están seguros de que este estado de cosas sea inevitable, o si se puede abordar y aliviar mediante la reforma de otras instituciones de gobierno. El sistema federal de Canadá está arraigado en la tradición de Westminster de la regla de la mayoría parlamentaria, que deja poco espacio para acomodar los intereses regionales o provinciales. Al mismo tiempo, el Senado, cuyos miembros son nombrados por el primer ministro, carece de la capacidad para dar una expresión adecuada a la diversidad territorial.

Aun después de que los estadounidenses decidieron romper con las tradiciones de gobierno británicos, los canadienses las siguieron guardando. Canadá superpuso al sistema parlamentario británico un sistema federal para dar cabida a los intereses divergentes del Canadá inglés y Quebec. Esta estructura permitió que los dos niveles de gobierno operaran de manera autónoma dentro de sus respectivas esferas de facultades.

Con el paso del tiempo, este diseño dual del federalismo canadiense se enfrentó a los problemas de la concurrencia, la superioridad de la facultad de gasto federal, así como a la creciente falta de disposición de Quebec de seguir el juego dentro de los límites del sistema federal. El sistema parlamentario no está bien equipado para enfrentar tal complejidad e interdependencia. El sistema electoral de mayoría relativa y el régimen de estricta disciplina partidista han reforzado la impresión de que hay un dominio absoluto desde el centro, Ontario, la provincia más poblada. El sistema de mayoría relativa también hace que las regiones parezcan tener una tonalidad política más uniforme de lo que es en realidad. Ahora se suma al nacionalismo de Quebec, la voz cada vez más irritada de la enajenación occidental.

Una solución propuesta es una variación del sistema electoral proporcional, que ahora estudian varios gobiernos provinciales. Un segundo tema de discusión es la reforma del Senado. Los senadores canadienses no sólo son designados por el primer ministros, sino también seleccionados por medio de una fórmula regional que discrimina a las provincias occidentales. Sin embargo, las demandas occidentales de un senado elegido directamente por la ciudadanía, eficaz como segunda cámara y con un número igual de senadores por provincia no han tenido mucho eco en el resto del país. Para la mayoría de los observadores, parece muy poco probable que

este senado de estilo estadounidense logre lo que el sistema parlamentario no pudo lograr: arreglar las profundas diferencias regionales de una forma pragmática de gobierno por medio de compromisos. Por ello, el acomodo político en el nivel ejecutivo de gobierno sigue siendo la manera típicamente canadiense de manejar el asunto del federalismo.

Este estilo más flexible de federalismo basado en tratados, como en la Unión Europea, puede ser una forma novedosa y moderna de gobierno federal. En vez de modernizar el proceso legislativo mediante la toma de decisiones políticas, la idea es volver más transparente e inclusivo el sistema de gobierno ejecutivo. Esto se podría lograr con sólo abrir el proceso a la ciudadanía –aunque es muy probable que la confidencialidad de las negociaciones del "primer ministro" sea lo que les permite alcanzar un compromiso–.

La reciente creación de un Consejo de la Federación en el que participan los primeros ministros provinciales y territoriales tal vez ofrezca una vía más racional para la toma de decisiones. Con un secretariado permanente y un comité directivo encabezado por servidores públicos de alto nivel, se fundó una organización institucional que se puede ocupar de preparar las reuniones de los ministros de manera continua y más pragmática. Para el Consejo de la Federación no será fácil superar los notorios males de las relaciones intergubernamentales canadienses: la confrontación entre el orden federal y las provincias y la paralización. A semejanza del modelo europeo, tendrá que abandonar el viejo modelo del consenso y enfilarse hacia alguna forma de votación por mayoría calificada.

Para terminar, en general se percibe una sensación de urgencia respecto a la dimensión local subdesarrollada del federalismo. Hoy, la mayoría de los canadienses vive en grandes zonas urbanas con su problemática específica. Todos los municipios siguen siendo criaturas administrativas de las provincias, supeditados a las agendas de las provincias y cada vez más dependientes de la generosidad del gasto federal. Un sitio formal en la mesa de negociaciones intergubernamentales sigue siendo una fantasía. Lo mismo se puede decir del tema del autogobierno para el más de un millón de indígenas de Canadá. En general, la participación del gobierno se da en el nivel de la consulta bilateral y la negociación de tratados, a discreción del gobierno federal. Los esquemas innovadores de gobierno conjunto sólo existen en los territorios, y tienen que ver sobre todo con el ámbito de los proyectos de desarrollo económico.

El acomodo político en el nivel ejecutivo de gobierno sigue siendo la manera típicamente canadiense de manejar el asunto del federalismo.