

# LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN CANADÁ

David Cameron

## PARTE I: MARCO DE ANÁLISIS

Las relaciones entre los distintos gobiernos dentro de una federación tienen determinadas características como consecuencia de:

- la sociedad de la que forman parte,
- el régimen constitucional en el que se inscriben,
- las instituciones gubernamentales que representan en parte, y
- los factores internos y externos que determinan la vida del país en un momento dado.

En la segunda parte de este trabajo se describirán el carácter y la situación de Canadá a la luz de estos factores.

Si bien las estructuras formales de relaciones intergubernamentales pueden diferir considerablemente de un sistema federal a otro, todas ellas cumplen la misma función general, a saber, gestionar el punto de encuentro entre los gobiernos constituyentes. Las distintas estructuras de las relaciones intergubernamentales se pueden dividir en cuatro tipos diferentes:

- intrajurisdiccionales,
- interjurisdiccionales,
- judiciales, e
- internacionales y de otros tipos.

En la tercera parte analizaremos las relaciones intergubernamentales canadienses dentro de su perspectiva general.

Por último, el funcionamiento y la práctica de las relaciones intergubernamentales pueden variar según las siguientes dimensiones:

- el grado de institucionalización,
- la medida en la que las relaciones intergubernamentales constituyen una toma de decisiones, y
- el grado de transparencia que prevalece en la forma en que se practican.



En la cuarta parte se describirá el funcionamiento práctico de las relaciones intergubernamentales en Canadá en referencia a estas tres dimensiones.

## **PARTE 2: EL FEDERALISMO CANADIENSE**

### **a) Historia y desarrollo del federalismo**

Canadá es una democracia parlamentaria. El Jefe de Estado es su Majestad la Reina Isabel II, representada en Canadá por un Gobernador General a nivel federal, y un Vicegobernador a nivel provincial. Canadá es el resultado de la unión, en 1867, de cuatro colonias en la denominada “Norteamérica británica”: Nueva Escocia, Nuevo Brunswick, Quebec y Ontario. Otras seis provincias se unieron a Canadá después de su fundación: Manitoba (1870), Colombia Británica (1871), Isla del Príncipe Eduardo (1873), Saskatchewan y Alberta (1905), y Terranova (1949). Además, forman parte de Canadá otros tres territorios del Norte: Yukón, los Territorios del Noroeste y Nunavut, que fue formado a partir de los Territorios del Noroeste en 1999.

Cuatro grandes fuerzas han determinado la experiencia federal canadiense desde la II Guerra Mundial. La primera de ellas es la construcción, consolidación y, posteriormente, limitación del estado de bienestar canadiense. La segunda es el surgimiento, en el decenio de 1960, de un tipo activista de nacionalismo liberal en Quebec. Paralelamente a este fenómeno encontramos el tercer factor, esto es, las iniciativas de desarrollo provincial emprendidas por varias provincias canadienses. El cuarto y más reciente factor determinante de la experiencia federal canadiense es la aspiración a la autodeterminación de los pueblos indígenas de Canadá. Es evidente que éstas no son las únicas fuerzas que han influido en la sociedad canadiense, pero son las más importantes para comprender el federalismo canadiense actual.

Canadá fue el primer país en establecerse como federación parlamentaria, esto es, un sistema federal en el que la soberanía se divide entre el gobierno central y los gobiernos regionales, constituidos todos ellos de acuerdo con los principios de la democracia parlamentaria británica. El sistema canadiense representa más un modelo de federalismo dividido que uno compartido, que comprende compartimentos herméticos para la división de poderes, una autoridad fiscal independiente para los dos órdenes de gobierno y una escasa representación provincial en el centro. El sistema canadiense de federalismo parlamentario ha producido un gobierno sólido dirigido por el ejecutivo en Ottawa y en las capitales provinciales, lo cual, combinado con un Senado débil, ha hecho que las relaciones entre los intervinientes federales se vean dominadas por el poder ejecutivo.

Canadá fue fundado en 1867 como una federación centralizada, confiriéndosele a Ottawa poderes clave de la época, así como un papel paternalista de vigilancia con respecto a las provincias. A pesar de sus orígenes, Canadá ha logrado imponer con el tiempo una gran descentralización, debido a varias razones. En primer lugar, la interpretación judicial de la división de poderes favoreció considerablemente a los gobiernos provinciales más que al gobierno federal. En segundo lugar, las instituciones centrales del país no han sido capaces de representar adecuadamente la diversidad regional de Canadá, por lo que el público ha apoyado la reafirmación del poder provincial, sobre todo en las provincias más fuertes. En tercer lugar, las esferas provinciales

de responsabilidad, tales como salud, bienestar social y educación, que tenían poco peso gubernamental en el siglo XIX, crecieron rápidamente en el siglo XX, fortaleciendo considerablemente el papel de las provincias como consecuencia. Por último, el nacionalismo quebequense que sucedió a la II Guerra Mundial, ha ayudado a forzar un proceso de descentralización que ha beneficiado al resto de las provincias.

El resultado de todo ello es un Canadá con gobiernos fuertes y modernos tanto en Ottawa como en las provincias, comprometido con la adopción de procesos competitivos de desarrollo comunitario, social y económico tanto a escala federal como a escala provincial. Para gestionar este sistema se necesitan formas elaboradas de coordinación intergubernamental. En ocasiones, las relaciones degeneran en un amargo conflicto intergubernamental.

## **b) Disposiciones constitucionales relacionadas con el federalismo**

Los dos principales documentos constitucionales de Canadá son la *Ley Constitucional de 1867* y la *Ley Constitucional de 1982*. La *Ley Constitucional de 1867*, conocida anteriormente como *Ley de Norteamérica británica*, era una ley promulgada por el Parlamento Británico en la que se permitía la unión de las cuatro provincias originales para formar Canadá y se disponía la estructura federal y parlamentaria. En ese documento se encuentran las disposiciones generales para la distribución de poderes, así como el establecimiento del Parlamento, las asambleas legislativas provinciales y los tribunales. La *Ley Constitucional de 1982* canadianizó la Constitución despojándola de los últimos vestigios de autoridad británica mediante la introducción de una fórmula de enmienda canadiense. La Ley introdujo asimismo una Carta Canadiense de los Derechos y Libertades integrada en la Constitución a la que están sometidos todos los gobiernos y asambleas legislativas.

Los Artículos 91 a 95 de la *Ley Constitucional de 1867* distribuyen los poderes entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. En esos artículos, se asignó al Parlamento de Canadá (Artículo 91) la autoridad más amplia y extensa, considerándose que cualquier poder no asignado específicamente por la Constitución correspondía al Parlamento federal (el poder residual). Los poderes atribuidos exclusivamente a las provincias (Artículo 92) debían ser específicos y limitados. Sin embargo, una amplia interpretación judicial, convirtió el poder de las legislaturas provinciales en materia de “propiedad y derechos civiles” (Artículo 92(13)) en una especie de poder residual en sí mismo.

Los poderes legislativos federales pueden encontrarse principalmente en el Artículo 91 de la *Ley Constitucional de 1867*, que comienza con un otorgamiento de autoridad radical, disponiendo que: el Parlamento puede “hacer leyes para la paz, el orden y el buen gobierno de Canadá” con relación a todos los ámbitos cuya competencia no haya sido asignada explícitamente a las legislaturas de las provincias. Los redactores de la Constitución enumeraron a continuación 29 categorías de poder que forman parte del otorgamiento general de autoridad al Parlamento. Sin embargo, desde 1867, los tribunales han declinado confirmar la interpretación amplia de la paz, orden y buen gobierno contemplados en dicho artículo. En su lugar, se han basado fuertemente en las 29 categorías de poder enumeradas y han restringido el poder de “paz, orden y buen gobierno” a tres situaciones principales: los casos en que la distribución de autoridad deja un vacío legislativo

(por ej.: las políticas relativas a los recursos minerales a lo largo de las costas o el idioma federal); los asuntos de “interés nacional” pero que no entran dentro de ninguno de los poderes federales enumerados (por ej. la contaminación marina o la aeronáutica); y las situaciones de emergencia nacional (por ej. desórdenes civiles o inflación aguda en la economía).

### **PARTE 3: LA ESTRUCTURA DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

Canadá presenta importantes deficiencias en lo que a sus instituciones de federalismo intraestatal se refiere. El sistema electoral mayoritario uninominal ha ayudado a producir y mantener un sistema de partidos sumamente fragmentado en el que los partidos regionales con un fuerte apoyo local obtienen mucho mejores resultados a la hora de obtener escaños en la Cámara de los Comunes que los partidos nacionales, los cuales tienen una amplia base y un apoyo electoral superficial y sumamente disperso. Incluso el Partido Liberal de Canadá, la única formación política canadiense considerada de alcance nacional, cuenta con una representación excesiva en Ontario, donde obtuvo 101 de los 103 escaños en las elecciones generales de 2000, mientras que está infrarrepresentado en las provincias de Alberta y Colombia Británica en el Oeste. La cámara baja de Canadá, la Cámara de los Comunes, es una instancia fuertemente partidista; así, los miembros de los partidos no votan según lo que dicta su propio juicio sino conforme a las necesidades de lealtad al partido. Por consiguiente, su capacidad para presentar a la Cámara de los Comunes las distintas necesidades de sus comunidades federales y someterlas a debate y votación es sumamente limitada.

El Gabinete federal, que históricamente desempeñó un papel importante en el mantenimiento de una relación de concertación entre las distintas regiones así como entre los francófonos y anglófonos, actualmente ejerce esta función únicamente de forma muy limitada. Solía haber jefes regionales poderosos que representaban los intereses de su parte del país en el Gabinete y que eran responsables de obtener los votos en tiempos de elecciones. Este sistema ha desaparecido a medida que el poder se concentra de forma creciente en las manos del Primer Ministro y sus altos funcionarios. Puede decirse que el Primer Ministro canadiense es el cargo ejecutivo más poderoso de cualquiera de las democracias occidentales. El poder del Primer Ministro es tal, que un funcionario federal dijo en fecha reciente que si antes el Gabinete era el organismo central para la toma de decisiones del país, no es ahora sino poco más que un grupo de debate para el Primer Ministro.<sup>1</sup> La marcada debilidad de las instituciones intrafederales en la federación canadiense ha significado que la responsabilidad de las relaciones intergubernamentales recaiga casi exclusivamente en el ejecutivo – el Primer Ministro, su gabinete ministerial en su ámbito de responsabilidades, y sus funcionarios.

Por lo tanto, las relaciones intergubernamentales interjurisdiccionales están a la orden del día en Canadá. ¿Cuáles son las estructuras o instituciones formales que dan forma a las relaciones entre las entidades federativas? La respuesta es que existen pocas y son relativamente débiles: la Conferencia de Primeros Ministros, la Conferencia Anual de Primeros Ministros de las provincias canadienses y distintos consejos ministeriales. Estas reuniones no son exigidas por la Constitución ni la ley, y en los primeros años que siguieron a la Confederación se celebraron muy pocas. A

medida que se ampliaron las funciones del gobierno y mejoraron los medios de comunicación, fue aumentando el número de reuniones celebradas de esta naturaleza; en la actualidad constituyen el principal canal para dirigir los asuntos de la federación canadiense. Examinaremos en mayor detalle este aspecto en la siguiente sección de este trabajo.

Dentro de las burocracias gubernamentales se ha producido un mayor grado de institucionalización. A partir del decenio de 1960, los gobiernos provinciales y federal empezaron a proveerse de organizaciones especializadas provistas de personal con los conocimientos necesarios para dirigir las relaciones entre los gobiernos provinciales y federal. Esas organizaciones eran (y son) de tipos muy distintos, desde importantes (aunque pequeños) ministerios, hasta unidades especializadas dentro del organismo central al servicio del Primer Ministro.

El recurso otorgado a los tribunales para que ejerzan de árbitro en la federación es un medio desesperado para poner orden en las relaciones entre los intervinientes federales. Teniendo en cuenta el carácter de suma cero del proceso judicial de solución de conflictos, los gobiernos canadienses no suelen recurrir a los tribunales a la ligera. Sin embargo, gracias a los procesos entablados ante el Comité Judicial del Consejo Privado (JCPC) en Inglaterra, que hasta 1949 era el órgano de apelación final de Canadá, existe una jurisprudencia en constante evolución. Desde 1949, la Corte Suprema de Canadá ha sido el órgano de apelación final. Las decisiones del JCPC durante la primera mitad del siglo XX favorecieron por lo general una expansión del poder de las provincias. Las decisiones de la Suprema Corte en la segunda mitad del siglo, no han invalidado el legado del JCPC. En casos recientes relacionados con la reglamentación del tabaco, el medio ambiente y las armas de fuego, la Corte ha respondido favorablemente al ejercicio expansivo de su competencia por parte del gobierno federal en materia de derecho penal.

Las fuerzas de la globalización están transformando la mayoría de las sociedades y los países federales y las relaciones intergubernamentales no constituyen una excepción. Las tres federaciones de América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México), se han unido para crear mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) una entidad internacional que ejercerá una influencia continua en todas las unidades constituyentes de los tres sistemas federales. Esta nueva realidad se hizo patente durante las negociaciones que culminaron con la firma del Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos en 1988. Canadá se vio obligada a establecer nuevos procesos intergubernamentales que permitieran a los dos órdenes de gobierno, y especialmente a las provincias, contribuir de forma eficaz. Además, el crecimiento de organismos internacionales cuasi-intergubernamentales y el surgimiento de complejas estructuras políticas de distintos niveles que trascienden los parámetros de los Estados son dos aspectos que han de tenerse en cuenta en todo análisis riguroso de las relaciones intergubernamentales en el marco de los sistemas federales, incluida Canadá. No es posible ya limitar nuestro análisis a las relaciones intergubernamentales nacionales de la federación canadiense, e ignorar las poderosas relaciones estructurales que vinculan a Canadá en el sistema político y económico tanto a escala internacional como dentro de América del Norte.

La lucha de los pueblos indígenas de Canadá por lograr el autogobierno plantea complejas cuestiones políticas y conceptuales en cuanto al tipo de relación más adecuado que ha de establecerse entre estas nuevas entidades políticas y las estructuras y procesos tradicionales del federalismo canadiense. Los pueblos indígenas desean establecer una relación de gobierno a gobierno con Canadá. Si bien todavía se trata de entender el alcance total y las implicaciones de

esta aspiración, su influencia ya está dejándose sentir de forma considerable en las relaciones intergubernamentales en Canadá.

#### **PARTE 4: LA PRÁCTICA DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

Las relaciones intergubernamentales en Canadá han sido la principal vía por la que se han resuelto muchas de las cuestiones políticas nacionales más importantes del país. Si bien el federalismo se suspendió de hecho entre 1939 y 1945 a fin de que Ottawa pudiera participar en la II Guerra Mundial, el desarrollo en tiempos de paz se ha visto profundamente influido por las interacciones entre los dos órdenes de gobierno de Canadá. Un tipo tradicionalmente canadiense de relaciones intergubernamentales dominadas por el ejecutivo, apaciguó las presiones y tensiones experimentadas por el país en el período de postguerra (mencionados en la Parte II más arriba). A pesar de la gravedad de las tensiones y la intensidad de los procesos con que se abordaron, se produjo una institucionalización sorprendentemente escasa de los foros utilizados para tal fin. Como hemos afirmado anteriormente, esos foros no estaban previstos en la Constitución ni en la ley, y su utilización e importancia han fluctuado según las preferencias de los actores políticos y las circunstancias de la época.

- **Conferencias de Primeros Ministros (FMC).** En la cúspide del sistema se encuentran las FMC, un encuentro en que el participa el Primer Ministro de Canadá y los Primeros Ministros de las provincias. El Primer Ministro convoca la conferencia a su conveniencia y preside las sesiones. La FMC carece de apoyo institucional permanente, no está provista de personal propio ni tampoco cuenta con un procedimiento para dar seguimiento a los asuntos abordados y presentar informes. En ocasiones, la FMC o una parte de ella, se celebra en público, normalmente en el Centro de Conferencias de Ottawa. A veces se trata de un encuentro pequeño y privado, consistiendo simplemente en una cena ofrecida en la residencia del Primer Ministro. En la última etapa del período de Trudeau se celebraron este tipo de conferencias con frecuencia, e incluso aún más durante el mandato del Mulroney. El actual Primer Ministro, Jean Chrétien, ha convocado relativamente pocas Conferencias de Primeros Ministros y, cuando lo ha hecho, han sido informales y las ha realizado en su residencia.
- **Conferencia Anual de Primeros Ministros de las provincias (APC).** La APC, iniciada a instancias de Québec en 1960 como poco más que una ocasión para el descanso de los Primeros Ministros de las provincias y sus familias durante el verano, se ha convertido en una destacada institución intergubernamental, que no deja de adquirir importancia a medida que la frecuencia de las FMC disminuye. Esta reunión de provincias y territorios, celebrada todos los años en el mes de agosto bajo la dirección del presidente al que corresponda por turno, se ha transformado en los últimos años en un encuentro intergubernamental en toda regla, que cuenta con el apoyo profesional de funcionarios, y para la que se preparan y reciben documentos de síntesis, se publican comunicados y se inician proyectos que deben ser emprendidos por los ministros correspondientes. La APC cuenta con un programa de trabajo continuo que conecta las reuniones entre sí. Si

bien dedica gran parte de su atención a las supuestas deficiencias del Gobierno de Canadá, también lleva a cabo un trabajo autónomo de elaboración de políticas. Fue en una de estas reuniones donde surgió la iniciativa de la “unión social”, que dio lugar al Acuerdo Marco sobre la Unión Social (SUFA), del que se hablará más adelante.

- **Consejos Ministeriales.** Los consejos ministeriales son celebrados en ocasiones a nivel federal-provincial-territorial, mientras que otras veces son estrictamente provinciales-territoriales, han existido desde hace mucho tiempo, si bien en los últimos años se han celebrado con una frecuencia considerablemente mayor, han experimentado también una mayor institucionalización y han desempeñado al mismo tiempo un papel más formal en el cumplimiento de los mandatos asignados por los primeros ministros. Estos consejos, que podríamos considerar como motor impulsor del sistema, operan actualmente en ámbitos como la renovación de la política social, la silvicultura, los transportes, la educación y el medio ambiente.
- **Reuniones de funcionarios.** Las reuniones de representantes electos descritas anteriormente se ven complementadas con un gran número de reuniones de funcionarios medios y altos en todos los campos pertinentes. Estas reuniones, que se celebran casi en su totalidad a puertas cerradas, son imprescindibles para asegurar el funcionamiento adecuado de la federación.

El ritmo y la intensidad de las reuniones intergubernamentales de alto nivel en las que participan viceministros, ministros y primeros ministros han cambiado considerablemente con el tiempo, en función de la evolución del programa político y los intereses políticos de los gobiernos. Entre 1973 y 1984, se produjo un aumento lento de aproximadamente 40 a 60 reuniones por año, alcanzando su número máximo de 103 en 1979. Durante el mandato del Primer Ministro Mulroney, quien se había comprometido firmemente con el federalismo cooperativo, el número de reuniones celebradas nunca fue menor de 82 por año, con niveles máximos de 130 en 1985-86 y 127 en 1992-93. Su frecuencia disminuyó ligeramente tras la reelección de los liberales bajo la dirección de Jean Chrétien (cayendo en picada a 47 tras el referéndum de Quebec de 1995).<sup>2</sup>

En los últimos años del decenio de 1990 apareció en Canadá un estilo de relaciones intergubernamentales que podría calificarse de federalismo cooperativo. Surgió como resultado del fracaso para lograr una reforma constitucional a finales del decenio de 1980 y principios de 1990. Se trata de un estilo de relaciones intergubernamentales en el que los objetivos nacionales no se alcanzan mediante la actuación individual del gobierno federal o el intento de éste último de determinar las acciones de las provincias ejerciendo su poder para efectuar los gastos, sino mediante la actuación colectiva de todos o parte de los 11 gobiernos y los tres territorios.

Varias de las cuestiones que se abordaron sin éxito en los fallidos Acuerdos Constitucionales del Lago Meech y de Charlottetown volvieron a presentarse en la tribuna intergubernamental – la unión económica, la unión social, el reparto de jurisdicciones y el poder de efectuar los gastos. Sin embargo, no asumieron la forma de cláusulas constitucionales sino de “acuerdos”, “declaraciones” y “acuerdos marco” intergubernamentales. El primer ejemplo de este estilo de relaciones intergubernamentales es el Acuerdo de Comercio Interno (AIT), firmado en 1994 y ejecutado en 1995. Si bien se trata de un acuerdo político no vinculante, su estructura y contenido reflejan el enfoque de acuerdos internacionales de comercio tales como el TLCAN.



El Acuerdo Marco sobre la Unión Social ofrece otro ejemplo de este enfoque. El acuerdo fue suscrito en 1999 por Ottawa y todas las provincias y territorios excepto Québec. Comprende: una declaración de principios generales; una disposición de movilidad que se aplica al campo de la política social; normas que rigen el ejercicio del poder federal para efectuar los gastos; y procedimientos generales para la prevención y resolución de los conflictos.

En 1996, Ottawa ofreció retirarse del campo de la formación de la mano de obra. Se brindó a las provincias la posibilidad de asumir la responsabilidad de una amplia gama de programas de intervención en el mercado de trabajo, junto con el financiamiento asociado, ofreciéndoseles dos alternativas: un modelo de gestión compartida o la transferencia total de las responsabilidades. Cinco provincias escogieron el modelo de gestión compartida, mientras que otras cuatro optaron por la transferencia total de competencias. En el caso de este campo político, Ontario fue la única provincia que se mantuvo al margen, al negarse a llegar a un acuerdo hasta que se hubiera resuelto de forma satisfactoria la cuestión de la distribución equitativa de los fondos federales.

El medio ambiente es otra área en la que los dos órdenes de gobierno ejercen una amplia jurisdicción. Todos los gobiernos (con la excepción nuevamente de Québec) suscribieron el Acuerdo Pan-canadiense sobre la Armonización Ambiental y un conjunto de Acuerdos Complementarios sobre Normas, Inspecciones y Evaluaciones Ambientales Pan-canadienses en enero de 1998. A pesar de los fuertes recelos de un comité parlamentario, la oposición de los principales grupos ambientales y un fallo de la Suprema Corte que fortalecía la capacidad de Ottawa para utilizar su competencia en materia de derecho penal para la reglamentación del medio ambiente, los gobiernos firmaron el Acuerdo. El Acuerdo sólo puede ser enmendado con el consentimiento unánime de las partes, aunque éstas pueden denunciarlo mediante notificación con seis meses de antelación. Si bien el Acuerdo manifiesta su compromiso para “alcanzar el nivel más alto de calidad del medio ambiente en un contexto de desarrollo sostenible”, se hace hincapié ante todo en acabar con la duplicación y solapamiento en la prestación de servicios mediante la creación de una “ventanilla única” de mecanismos de prestación que permitiría ofrecer cualquier servicio determinado a un solo nivel. La distribución de responsabilidades se basaría en criterios tales como la proximidad y capacidad para responder a las necesidades locales y del cliente.<sup>3</sup> Así, el gobierno federal ha delegado a las provincias la mayoría de sus actividades de reglamentación y evaluación ambientales (aunque no todas). Para abordar otras cuestiones ambientales se ha adoptado un “enfoque intergubernamental cooperativo armonizado” similar, como por ejemplo a la hora de dar cumplimiento a los compromisos ambientales asumidos por Canadá en el marco del Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático y la elaboración de estrategias nacionales para hacer frente a los problemas del smog y la lluvia ácida. (Cabe señalar que las provincias productoras de petróleo y gas se oponen firmemente al establecimiento de normas sobre las emisiones que podrían perjudicarles.) Esta nueva situación ha reducido drásticamente los conflictos intergubernamentales en el área del medio ambiente. “Sin embargo, sus efectos positivos en lo que a protección real del medio ambiente se refiere no están tan claros”<sup>4</sup> especialmente tomando cuenta en la debilidad de la infraestructura existente en algunas provincias pequeñas y los importantes recortes en las actividades de aplicación de la legislación ambiental en otras.

La política de comercio internacional, tanto en relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte como con los órganos internacionales tales como la Organización Mundial del Comercio, también influye en los intereses y políticas federales y provinciales. El comercio

internacional es un ámbito de clara jurisdicción federal. Sin embargo, a diferencia de Estados Unidos o Australia, la Constitución ha sido interpretada de tal forma que se entiende que el poder federal no tiene el alcance para imponer a las provincias las condiciones de acuerdos internacionales cuando son de jurisdicción provincial. A medida que los tratados internacionales han ido ampliando su alcance, pasando de cuestiones arancelarias a aspectos más generales relativos a las subvenciones, la adquisición y la reglamentación de empresas, los efectos que pueden tener en las provincias también son mayores. Como resultado de ello, algunas provincias han solicitado que se les permita participar directamente en los equipos canadienses de negociación, destacando, en fecha reciente, las posibles deliberaciones para establecer un régimen energético en América del Norte. Ottawa se ha negado a ello pero, por otra parte, ha realizado importantes esfuerzos para dar plena participación a las provincias en la política comercial y para consultar estrechamente con ellas (y con la industria) a medida que se negocien los acuerdos. Tal como concluye Grace Skogstad, “los considerables esfuerzos realizados para alcanzar un consenso interprovincial nacional” han favorecido y legitimado los resultados, lo que significa que las provincias individuales son “menos proclives a realizar esfuerzos unilaterales para asegurar los mejores resultados posibles para su provincia a expensas de una estrategia comercial nacional coherente”<sup>5</sup>.

Estos y otros ejemplos demuestran la gran variedad de tipos de colaboración que puede establecerse, así como la variabilidad de sus resultados. El federalismo cooperativo es, en realidad, una profundización y ampliación del federalismo ejecutivo, y muchas de las inquietudes y críticas atribuibles a este último se aplican también al primero. Es posible que los procesos y acuerdos establecidos para permitir el federalismo cooperativo acerquen las relaciones intergubernamentales a un modelo real de toma de decisiones, aun cuando existen importantes limitaciones para emprender con seriedad ese camino. Sin embargo, en la medida en que los foros intergubernamentales desarrollan una capacidad de toma de decisiones, se alejan del alcance de control democrático y los procesos de responsabilidad ante el Parlamento en los que se fundamenta nuestro sistema. Encontrar la forma de aplicar los principios del gobierno responsable a un sistema federal dominado por el poder ejecutivo sigue constituyendo uno de los desafíos democráticos esenciales para Canadá.

1. Donald Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics* (Toronto: University of Toronto Press, 1999), pág. 3.
2. Para un análisis mucho más detallado de las relaciones intergubernamentales en Canadá, consúltese: David Cameron y Richard Simeon, “Intergovernmental Relations and Democratic Citizenship”, en B. Guy Peters y Donald J. Savoie eds., *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service* (Montreal: CCMD/McGill Queen’s University Press, 2000), págs.58-118. La información en este párrafo ha sido extraída de ese artículo (página 82). La fuente original de la información es el sitio web del Secretariado de Conferencias Intergubernamentales Canadienses (1998).
3. Este análisis ha sido extraído de Mark S. Winfield, “Environmental Policy and Federalism”, Herman Bakvis y Grace Skogstad, *Canadian Federalism*, págs. 124-137.
4. *Ibid.*, pág. 131.
5. “International Trade Policy and Canadian Federalism: A Constructive Tension?”, Herman Bakvis y Grace Skogstad, *Canadian Federalism*, págs.159-177.

