

LAS INSTITUCIONES COMUNES A LOS GOBIERNOS FEDERAL Y PROVINCIALES EN CANADÁ

*Por Louis Massicotte
Catedrático del departamento de Ciencias Políticas
Universidad de Montreal*

LAS INSTITUCIONES COMUNES DE LOS GOBIERNOS FEDERAL Y PROVINCIALES EN CANADÁ

Se me ha pedido hablar de las “instituciones comunes” de los gobiernos federales y provinciales de Canadá, y ese concepto en primer lugar me ha dejado un poco perplejo porque no es de uso corriente en mi país. Se me ha indicado que en el espíritu de los organizadores de las jornadas de estudio, este concepto designaba las instituciones del gobierno central, principalmente las cámaras federales y el Tribunal Supremo.

Un purista constitucional podría dar un respingo ante este tipo de terminología ya que el Senado y el Tribunal Supremo, con la misma categoría que el Gabinete y la Cámara de los comunes, son instituciones del gobierno federal.

Sin embargo la dimensión provincial de las instituciones federales es evidente. El Tribunal Supremo tiene que jugar desde sus orígenes un papel de arbitraje en las querellas de jurisdicción entre el Tribunal Federal y las provincias. Es por tanto legítimo para éstas creer que la composición del Tribunal interesa a las dos categorías de gobierno. Se dice de las segundas cámaras de los países

federales que tienen una función de representación regional, una función que los gobiernos provinciales pueden igualmente considerar que es la suya. En cuanto a la Cámara de los comunes, el reparto de escaños entre las provincias implica un interés evidente para éstas.

UNA DIMENSIÓN PROVINCIAL RECONOCIDA CONSTITUCIONALMENTE

La fórmula de modificación constitucional reconoce además explícitamente que las provincias tienen algo que decir en estos ámbitos. Aunque el Parlamento federal pueda modificar por simple ley la Constitución canadiense en lo que se refiere al Senado, cuatro dimensiones cruciales de la reforma del Senado escapan a su control exclusivo. El reparto de escaños entre las provincias en la segunda cámara, la forma de elección de los senadores y sus condiciones de residencia, así como los poderes del Senado, no pueden ser modificados más que con la aprobación de dos tercios de las provincias, y las provincias que lo aprueben deben incluir el 50% de la población total de las provincias. Ninguna reforma mayor del Senado se puede por tanto llevar a cabo si el número requerido de provincias no lo aprueba. Esto se pudo ver en 1985 cuando el gobierno Mulroney, confrontado a la obstrucción del Senado de mayoría liberal, presentó un proyecto de modificación constitucional que reducía los poderes del Senado en materia legislativa a un simple veto suspensivo. En un primer momento casi todas las provincias anunciaron que apoyaban esta medida. Sin embargo en julio de 1985, el gobierno conservador de Ontario fue derrocado en la Asamblea legislativa y fue reemplazado por un gobierno liberal minoritario desfavorable a este debilitamiento del Senado. La oposición de Ontario, a la que se añadió la abstención de Quebec, privó de la modificación del apoyo de las dos provincias incluyendo más del 50% de la población de las provincias: el proyecto se quedó donde estaba –en el orden del día- y murió antes de ser aprobado.

Según la opinión de algunos sería imposible abolir el Senado sin que todas las provincias lo aprobaran, en efecto tal es el nivel de aprobación requerido para alterar la fórmula de modificación de la Constitución misma. Ahora bien ésta remite en varios aspectos al Senado, a quien otorga una función precisa en la operación y considera como adquirida la existencia de éste. No se puede pues abolir el Senado sin tocar la fórmula de modificación constitucional.

Las provincias deben igualmente estar de acuerdo con una eventual reforma del Tribunal Supremo. Es cierto que la creación de la misma por una simple ley del Parlamento federal estaba autorizada con todas sus letras por el artículo 101 de la Ley constitucional de 1867 y que desde la creación del Tribunal en 1875, el Parlamento federal ha modificado varias veces su ley inicial sin que las provincias diesen su aprobación a la operación ni, al parecer, hayan sido consultadas. Sin embargo, según la Ley constitucional de 1982, una modificación de las disposiciones de la Constitución de Canadá relativa al Tribunal Supremo requiere ahora también la aprobación de dos tercios de las provincias, y las provincias que lo aprueben deben incluir el 50% de la población total de las provincias. Una única dimensión esencial, la composición del Tribunal Supremo, escapa a esta regla, pero eso es así para que esté sujeta a un nivel de aprobación todavía más exigente, el de todas las provincias.

En lo que se refiere a la Cámara de los comunes, el Parlamento federal puede en principio modificar con una simple ley las disposiciones de la Constitución de Canadá que tratan de esa cuestión. En 1985 una ley federal modificó las reglas que rigen el reparto de escaños entre las provincias, como otras leyes federales lo habían hecho en 1952 y en 1974. Sin embargo siempre en virtud de la Ley constitucional de 1982, el principio de la representación proporcional de las provincias en la Cámara de los comunes sólo puede ser vuelto a poner en tela de juicio con la aprobación de dos tercios de las provincias, siempre

bajo reserva de la cantidad de población citada anteriormente. Además la llamada cláusula senatorial que garantiza que una provincia no puede tener menos diputados que los senadores que tiene, sólo puede ser modificada con la aprobación de todas las provincias. Actualmente la Isla del Príncipe Eduardo y Nuevo Brunswick gozan en la Cámara de los comunes de un número de escaños más elevado que el que le correspondería por su población, y una u otra provincia podrían sin ningún problema bloquear toda acción que ponga en tela de juicio ese privilegio que está reconocido desde 1915.

Las disposiciones de la Constitución relativas al poder ejecutivo federal pueden ser modificadas por una simple ley federal. Así es como el Parlamento puede crear o abolir ministerios o también otorgar una pensión al primer ministro. Sin embargo las funciones de la Reina y del Gobernador general escapan a su control exclusivo y están sujetas a la regla de la unanimidad de las provincias. Se comprende que la abolición de la monarquía, tanto debatida durante los años noventa pero rechazada en Australia, nunca haya figurado en la orden del día de los debates constitucionales.

FEDERALISMO “INTRA-ESTÁTICO”

La ley suprema del país reconoce, pues, desde hace tiempo que los órganos vitales del gobierno central no son de su propiedad exclusiva. Esta realidad refleja un concepto doctrinal bastante conocido por los estudiosos del federalismo, el de “federalismo intraestático”. Según ese principio, el gobierno central de una federación no puede estar estructurado ni puede funcionar de la misma forma que un estado unitario. Es especialmente necesario que los diferentes órganos centrales reflejen en su composición la diversidad territorial del país. Al satisfacer este imperativo político, se busca reforzar la legitimidad de las instituciones centrales. Se presume que la autoridad moral del gobierno central será tanto más fuerte cuanto que esas decisiones parezcan ser el fruto

de una toma en consideración de los intereses de todas las regiones del país. Se puede incluso ir más lejos e hinchar la representación de los asociados más pequeños de la federación para afianzarlos en el momento en el que se dispongan a abandonar su soberanía para entrar en un gran conjunto en el que serán minoritarios.

Según algunas ideas, para el Estado central es posible ahorrar una transferencia de poderes importante para las provincias garantizando a los residentes de éstas últimas una buena representación en los distintos órganos del gobierno central. Un cálculo de estas características es el que ha prevalecido en las altas esferas del Estado central canadiense desde mediados de los años sesenta bajo el mandato del primer ministro Pierre Trudeau. Enfrentado a demandas de transferencia masiva de poderes en Quebec, el gobierno central prefirió acrecentar la presencia francófona en su seno, de ahí la ley sobre las lenguas oficiales y el acceso de francófonos a puestos importantes en el Gabinete y en la función pública. A juzgar por la evolución de los apoyos a la soberanía de Quebec desde hace cuarenta años, es difícil decir que esta estrategia ha triunfado pero nada impide pensar que haya frenado la progresión del sentimiento independentista.

Precisemos que Canadá está lejos de ser la única federación en tener derecho a ese principio. En Suiza las distintas regiones y las comunidades lingüísticas deben estar equitativamente representadas en el Consejo Federal. Hasta 1999, el Consejo Federal no podía contar con varios miembros de un mismo cantón. Tradicionalmente el Consejo cuenta con cuatro o cinco germanófonos, dos francófonos y uno o ningún italofoño. En el momento de la elección de los jueces del Tribunal Federal, la Asamblea Federal vela para que las lenguas oficiales estén representadas. El presidente de Estados Unidos es elegido por un colegio electoral donde los estados más pequeños están sobrerrepresentados. Los cuatro estados más grandes tienen una población

total del mismo orden que las treinta y cuatro unidades más pequeñas, pero el segundo de estos dos bloques dispone de una cincuentena de voces más que el otro en el seno del Colegio electoral y la abolición de ese privilegio requiere la aprobación de 38 de los 50 estados. En Australia todos los estados disponen del mismo número de escaños en el Senado, aun cuando Nueva Gales del Sur tenga 12 veces más población que Tasmania y el gobierno central esté obligado a consultar a las provincias en el momento de la nominación de los miembros del Alto Tribunal. En cuanto a la segunda cámara de la República Federal Alemana, la componen los miembros de los gobiernos de los Länder y el gobierno central no tiene ningún control sobre su composición.

La dimensión federal de las instituciones federales está igualmente reconocida por determinados usos y costumbres. Por ejemplo, la tradición que dice que cada provincia dispone de un ministro en el seno del Gabinete federal está tan consolidada que si el veredicto de las urnas ha privado al partido del gobierno de todos los diputados provenientes de una provincia, el primer ministro nombra uno o varios senadores en el Gabinete para preservar el principio de representatividad de cada provincia, aun cuando no se pueda garantizar que un senador ministro tendrá tanto peso como sus colegas diputados. Se utilizó ese recurso en 1979 (gobierno Clark, en beneficio de Quebec), en 1980 (gobierno Trudeau, en beneficio de las provincias del oeste) y en 1997 (gobierno Chrétien, en beneficio de Nueva Escocia).

Examinemos ahora por turno las dimensiones regionales de los diferentes órganos centrales del Estado canadiense.

EL SENADO

El Senado canadiense está compuesto por 105 miembros todos designados por el primer ministro que pueden ocupar un escaño hasta la edad de 75 años.

Los escaños se reparten entre las provincias en virtud de un principio que se sitúa a medio camino entre la representación proporcional a la población y la igualdad de representación de las provincias, es el llamado principio de la igualdad de las regiones. Originariamente se definieron tres regiones, Ontario, Quebec y las provincias marítimas. Cada una de estas regiones tenía derecho a 24 escaños. La expansión del país hizo que se necesitara en 1915 la creación de una cuarta región, el Oeste; también dotada de 24 escaños. La entrada de Terra Nova en la federación en 1949 supuso la creación de 6 nuevos escaños que están más bien aparte del marco regional, a menos que se la incluya en la región de las Marítimas que con 30 escaños rompe el principio de igualdad de regiones. Ese es también el caso de los senadores que representan cada uno de los tres territorios. Precisemos que el reparto actual de escaños en el Senado herencia de la historia desafía toda lógica demográfica: Nuevo Brunswick cuenta con 10 escaños con menos de 800.000 habitantes, mientras que la Columbia Británica sólo tiene seis escaños, aun cuando su población superó recientemente los cuatro millones.

Un detalle del edificio constitucional ilustra la importancia de la dimensión regional en el seno del Senado. Con el fin de vencer la oposición del Senado a una medida dada, el gobierno federal puede nombrar cuatro u ocho senadores supernumerarios. ¿Por qué cuatro u ocho, y no dos o seis? Simplemente porque cada senador supernumerario es nombrado por una de las cuatro grandes regiones. Se ha querido evitar que el uso de este derecho permita romper el equilibrio existente entre las regiones. Como se sabe, ese derecho sólo se ejerció una vez en la historia de Canadá, en 1990, cuando el gobierno Mulroney nombró a ocho senadores en supernúmero para asegurar la adopción por el Senado de la Tasa sobre productos y servicios (TPS).

Un senador debe residir en la provincia que representa, una exigencia de la que, dicho sea de paso, los diputados están exentos. Se ha visto a George

Etienne Carter representar en 1872 a una circunscripción de Manitoba donde en realidad nunca puso los pies, un ex-primer ministro de Alberta aterrizar en terreno quebequés en 1921, y un ex-primer ministro de Nueva Escocia ser nombrado de improviso en la circunscripción de Kingston (Ontario) en 1940.

Un senador ocupa un escaño, en principio, por el conjunto de la provincia a la que ha sido nombrado. Hace excepción a esta regla Quebec, que está dividido para fines de representación en el Senado en 24 circunscripciones cuyos límites se remontan a 1856 en la época en la que la segunda cámara de la provincia de Canadá era elegida por el pueblo en la misma calidad que los diputados. Un senador quebequés debe residir en la circunscripción del Senado para la que ha sido nombrado o poseer allí bienes inmuebles por un valor de 4.000 dólares, en la práctica, le basta al aspirante a senador con comprar un terreno en la circunscripción que valga al menos 4.000 dólares para satisfacer la exigencia constitucional.

Es evidente para casi todos que el Senado no juega y nunca ha jugado, el papel de representante de las regiones que los teóricos atribuyen tradicionalmente a la segunda cámara de una federación. Varias razones explican este estado de cosas: la forma de selección en primer lugar, de la que están excluidas además las asambleas legislativas provinciales, los gobiernos provinciales y las poblaciones de las provincias. El Senado de Canadá ofrece el panorama, corriente en el siglo XIX pero insólito en la actualidad, de un cuerpo legislativo cuyos miembros deben su empleo al favor del príncipe y lo conservan por una duración indeterminada.

Varias tentativas se han puesto en práctica para implicar a las provincias o a la población en la elección de los senadores. El Acuerdo de Charlottetown de 1992 preveía su elección por la población de las provincias, a menos que el gobierno de la provincia insistiera en que esa función se asignara a la

asamblea legislativa, a propuesta de Quebec. El Acuerdo del Lago Meech propuso que los senadores fueran elegidos por el primer ministro federal a partir de una lista establecida por el gobierno de la provincia implicada. El Libro beis del PLQ de 1980, así como muchas otras fuentes de esa época, preveía su nominación por los gobiernos de las provincias a imagen del Bundesrat alemán. Todas esas propuestas fracasaron.

El peso abrumador de la importancia de los partidos constituye el segundo factor que ha impedido al Senado de Canadá jugar un papel de representación regional. Es notorio que los primeros ministros nombran a sus más fieles seguidores. Es menos conocido que los senadores se adhieren muy fielmente a la línea definida por el partido al que pertenecen, aun cuando en teoría una nominación cuasi vitalicia debería conferirles una independencia más grande que la de los diputados. Concretamente eso significa que cuando un senador está dividido entre los intereses de su región y la actitud adoptada por su partido, es prácticamente siempre el partido el que prevalece y la dimensión regional la que decae.

Independientemente de las innegables cualidades de algunos de sus miembros, el crédito de los senadores en la opinión pública es débil, y la posibilidad de que pueda hacer un uso efectivo de sus poderes en materia legislativa es muy débil. Esto hace que provoque inmediatamente una fuerte oposición. ¿Cómo jugar un papel de representación regional cuando se busca un papel tan limitado? La dimensión regional del Senado se limita así a una representación más ventajosa para las provincias pequeñas.

Como se suele decir, la tinta del texto de la Constitución canadiense estaba casi seca cuando ya se discutía sobre la reforma del Senado. De 1968 a 1984, se contaron al menos una veintena de proposiciones detalladas y muchas más

siguieron, los Acuerdos de Meech y de Charlottetown preveían modificaciones importantes. Ninguna de esas proposiciones salió adelante.

Para unos el Senado debería ser elegido directamente por los canadienses, lo que le permitiría ejercer en toda legitimidad los inmensos poderes legislativos de que dispone pero que de ninguna manera está en disposición de ejercer. Sería también necesario que todas las provincias tuvieran el mismo número de escaños para reducir la preponderancia de Ontario y de Quebec. Es el llamado modelo de la “Triple E” (*Electos, Ecuánimes, Efectivos*), que dispone Alberta. En virtud de este principio, un habitante de la Isla del Príncipe Eduardo tendría el mismo peso en el Senado que 78 habitantes de Ontario o 53 de Quebec: ¿se comprende que las dos provincias centrales carezcan de entusiasmo! En el Senado propuesto por el Acuerdo de Charlottetown, las provincias disponían de un igual número de escaños y los senadores eran elegidos, salvo si una provincia insistía en que fueran nombrados por su asamblea legislativa, pero los poderes de ese órgano eran muy reducidos. Los canadienses del oeste fueron los más ardientes en rechazar ese modelo. Desde hace algunos años, Alberta y la Columbia Británica tomaron la costumbre de ordenar la celebración de una elección senatorial a nivel provincial, y se pidió al primer ministro federal que designara en el Senado al vencedor del escrutinio. Un procedimiento semejante se utilizó por determinados estados antes que el Senado americano se hiciera electivo en 1913. Dicho procedimiento pretendía obligar moralmente al órgano que tuviera el poder de nominación. En el caso canadiense, una primera elección de este tipo tuvo lugar en 1989 y el vencedor de ese escrutinio, Stan Watters, fue designado posteriormente al Senado con la esperanza de facilitar la ratificación del Acuerdo del Lago Meech. Las tentativas posteriores sólo condujeron a designar *Senators in Waiting* de los que ninguno de ellos ha conseguido colmar sus expectativas hasta ahora.

Un Senado electo sería más democrático y más respetado pero suscita numerosas objeciones. Existe la inquietud, por ejemplo, de la posibilidad de que las dos cámaras estén dominadas por mayorías políticas diferentes. Si los poderes del Senado son iguales a los de los Comunes, podría resultar una crisis constitucional como aquella que golpeó a Australia en 1975. Si el Senado debe en última instancia plegarse a la voluntad de los Comunes, hay motivos para interrogarse sobre su fuerza real.

El otro modelo de reforma sugerido con menos frecuencia en la actualidad, sería hacer designar a los senadores por los gobiernos de las provincias o por sus asambleas legislativas. El Acuerdo del Lago Meech nos situaba en esta vía ya que los senadores debían ser designados en lo sucesivo por el primer ministro federal a partir de una lista de nombres redactada por el primer ministro de la provincia para la que debía ser hecha la nominación. Contrariamente a las otras disposiciones del Acuerdo, éste entró en vigor a partir de 1987 y durante los tres años siguientes varios senadores fueron designados por recomendación de las provincias. La puesta en práctica de esta disposición llegó a su fin con el fracaso del Acuerdo. Aunque el primer ministro Trudeau tuvo que hacer malabarismos con un escenario de este tipo durante los diez primeros años de su mandato, llegando incluso a proponer un modelo muy detallado en 1978 con el proyecto de ley C-60, la idea finalmente se tornó herética a los ojos de Ottawa (salvo para el señor Mulroney) porque hubiera permitido a las provincias intervenir directamente en el proceso legislativo federal. El mismo razonamiento fue fatal en numerosas proposiciones que pretendían transformar el Senado en una especie de Bundesrat compuesto por miembros de los gobiernos de las provincias. Esta idea, retomada sobre todo por el Informe Pépin-Robarts y por el Libro beis del Partido Liberal de Quebec, fue muy popular a finales de los años setenta pero ya no está a la orden del día en la actualidad.

El Senado de Canadá permanece pues hoy como “Triple I”, es decir, inaceptable (a los ojos de la mayoría), pero también irreformable e inamovible. El bloqueo total del proceso de revisión constitucional desde el fracaso de 1992 ha relegado al olvido la reforma del Senado.

EL TRIBUNAL SUPREMO

La dimensión regional del Tribunal Supremo de Canadá es más real. Es cierto que las designaciones al Tribunal son efectuadas desde siempre por el primer ministro federal y que nada obliga ni prohíbe a que los gobiernos provinciales sean consultados. Sin embargo varias propuestas de reforma constitucional, algunas de ellas emanantes del propio gobierno federal, han previsto una participación de las provincias en la designación de los jueces del Tribunal Supremo. Por ejemplo el Acuerdo del Lago Meech proponía que el gobierno federal efectuara las futuras designaciones a partir de una lista redactada por el gobierno de Quebec (por los jueces de derecho civil), y a partir de listas preparadas por los gobiernos de las otras provincias (por los otros jueces). Este procedimiento fue reiterado por el Acuerdo de Charlottetown, pero ni uno ni otro documento salieron adelante.

Aun cuando las provincias no están implicadas en la designación de los jueces, ésta tiene en cuenta la realidad regional del país. En primer lugar existe la regla inscrita en la Ley sobre el Tribunal Supremo desde sus orígenes, que exige que tres de sus nueve miembros (dos de seis hasta 1927) deben tener formación en derecho civil, lo que viene a decir que tres de los jueces deben ser originarios de Quebec, única provincia adherida a esta tradición jurídica. Nada excluye de paso que esa cifra sea superada. Nada prohíbe tampoco nombrar un anglo-quebequés para ocupar uno de esos tres escaños, como lo hace el juez Fish en la actualidad, o un francófono de fuera de Quebec para ocupar uno de los otros seis escaños. A finales de los años noventa, el Tribunal

contaba hasta con cinco jueces francófonos de nueve, a los tres quebequeses francófonos se añadían entonces una franco-ontariana y uno procedente de la Acadia.

Luego está la tradición, que actualmente dictamina que tres jueces vengan de Ontario, dos de las provincias del oeste y uno de las provincias Marítimas. En este sentido, el Tribunal Supremo de Canadá es uno de los más originales entre los tribunales supremos de las federaciones. No conozco ningún otro donde los imperativos regionales pesen tan abrumadoramente en la designación de los miembros del más alto tribunal del país. En Australia, la presencia entre los siete miembros del Tribunal Supremo de cinco de ellos oriundos de Nueva Gales del Sur, un tercio de la población australiana, no suscita ningún tipo de comentario.

La designación de los jueces del Tribunal Supremo por el primer ministro federal, ¿hace del Tribunal un dócil instrumento de Ottawa? Advirtamos que el hecho está lejos de ser probado, pero que muchos lo creen y que las apariencias van en este sentido. En Quebec se repite regularmente el juego de palabras del primer ministro Duplessis, a menudo maltratado por el Tribunal Supremo durante los años cincuenta por su tratamiento de las minorías religiosas, que comparaba el Tribunal con la Torre de Pisa que siempre está inclinado del mismo lado. Chris Manfredi destaca, sin embargo, que de 1984 a 1997, el Tribunal Supremo invalidó 34 leyes federales y 17 leyes provinciales. En los 46 casos en los que el Tribunal emitió sentencia contraria a una política gubernamental, el federal perdió 33 veces y una provincia 13 veces. La tasa de éxito del gobierno federal en la defensa de sus leyes fue del 62%, frente al 72% de las provincias. No obstante podemos estar seguros de que cada vez que una provincia pierde su causa los analistas imputarán el resultado a la parcialidad de los jueces.

LA CÁMARA DE LOS COMUNES

La ortodoxia federalista clásica exige que si los miembros asociados más pequeños de la federación están sobrerrepresentados en el seno de la segunda cámara, los escaños en el seno de la primera cámara estén repartidos proporcionalmente a la población de cada una de ellas, el primer principio es respetado en Canadá, pero el segundo no tanto.

En efecto, como advirtió la Comisión Real sobre la reforma electoral y la financiación de los partidos en 1992, Canadá es la federación que más incumple el principio de la representación proporcional de las provincias en el reparto de los escaños en los Comunes. Antes hemos mencionado la existencia de la cláusula senatorial que da privilegios a algunas provincias pequeñas. A ésta se añadió después de 1985 la llamada cláusula de los derechos adquiridos que postula que una provincia no puede perder escaños durante el reajuste efectuado cada diez años sobre la base del censo.

La combinación de estas dos disposiciones tiene por resultado efectivo penalizar las provincias cuya población aumente más deprisa que la de otras, es decir, después de veinticinco años, Ontario, la Columbia Británica y Alberta. Un reparto estrictamente proporcional de los escaños permitiría a estas tres provincias un total del 61% de los escaños, mientras que las reglas existentes sólo le dan el 55%. Se opera así lo que se podría llamar una especie de distribución equitativa electoral, cuya lógica recuerda la de la distribución equitativa financiera y cuyos beneficiarios son de hecho la mayoría de las veces las mismas provincias, por ejemplo, según las cifras de 2001, Quebec tendría matemáticamente derecho a solamente 68 escaños, pero ha conservado los 75 que eran suyos desde la redistribución de los años 70. Ciertamente el aumento del número global de escaños en cada redistribución (282 en 1979, 295 en 1988, 301 en 1997 y 308 desde 2004) implica en los

hechos un relativo descenso de la representación de las provincias a la baja, pero esa disminución sería todavía mayor si las dos cláusulas mencionadas no protegieran a las provincias de las consecuencias de su descenso demográfico relativo. Una circunscripción electoral de la Columbia Británica cuenta actualmente de media 108.500 habitantes, frente a 96.500 de Quebec, 73.000 de Nuevo Brunswick y 33.000 de la Isla del Príncipe Eduardo.

El modo de escrutinio mayoritario a una vuelta utilizado para la elección de los diputados en la Cámara de los comunes ha suscitado críticas basadas en su tendencia a acentuar las diferencias regionales. Ese sistema electoral tiende a sobrerrepresentar en cada provincia al partido mayoritario. El comportamiento electoral de los canadienses tiende a variar mucho de una provincia a otra, y desde 1867 una única elección, la de 1984, permitió a un partido obtener la mayoría de los votos y de los escaños en el seno de cada provincia y de cada territorio. Muchas veces el partido mayoritario en el conjunto de Canadá es fuertemente mayoritario en el seno de algunas provincias pero se encuentra en minoría en otras y a veces no cuenta con ningún diputado electo en algunas provincias. Tomemos el ejemplo de las elecciones de 1997, los liberales vencieron en Manitoba, en Terra Nova y en la Isla del Príncipe Eduardo, el NPD ganó en Nueva Escocia, los conservadores ganaron en Nuevo Brunswick; el Reform Party dominó en Saskatchewan, en Alberta y en la Columbia Británica, y el Bloque Quebequés, en Quebec. Cada uno de los cinco partidos está a la cabeza en al menos una de las diez provincias. ¿Cómo pudieron en esas condiciones formar los liberales un gobierno minoritario? ganando 101 de los 103 escaños de Ontario, dos diputados liberales de cada tres (101 sobre 155) provenían pues de una provincia que contaba menos del 40% de la población del país, y los 60 diiputados del Reform Party representaban todos ellos una provincia del oeste. Este problema no es perpetuo, pero es notoriamente recurrente. Después de las elecciones de 1917, 1921, 1979 y 1980, el país apareció completamente dividido desde el punto de vista político.

El regionalismo electoral constituye una realidad imposible de erradicar de la vida política canadiense, pero ciertamente podemos adelantar que el escrutinio mayoritario acentúa ese regionalismo hasta la caricatura. Los liberales obtuvieron la cuasi-totalidad de los escaños de Ontario en 1993, 1997 y 2000, pero el apoyo popular que obtuvieron en esta provincia osciló alrededor del 50% de los votos solamente. La otra mitad de los habitantes de Ontario se dividió más o menos igualmente entre reformistas y conservadores, lo que garantizó el aplastamiento completo de unos y otros. Esa es la razón por la que muchos han sugerido desde los años sesenta que un sistema electoral proporcional contribuiría a borrar las divergencias regionales que el escrutinio mayoritario amplifica. Una reforma semejante evitaría que las variaciones regionales se pusieran de relieve y que el país pareciera más dividido de lo que está en realidad. El contraste desde este punto de vista con Alemania es chocante. Con un sistema puramente mayoritario, los socialdemócratas estarían casi completamente eliminados del sur del país, mientras que la adición de escaños compensatorios les permite obtener allí una representación conforme a su apoyo popular.

EL EJECUTIVO FEDERAL

De la misma forma que la Constitución canadiense es precisa y detallada en lo que se refiere a la estructura de las instituciones parlamentarias, es vaga en la descripción del ejecutivo. Sobre este punto, las disposiciones de la Constitución hace mucho tiempo que han perdido contacto con la realidad política. Se buscará en vano una mención del primer ministro federal o del Gabinete, por ejemplo, o incluso la regla que dictamina que el gobernador debe tener la confianza de la Cámara de los comunes. Una lectura literal de las disposiciones actuales pondría probablemente a Canadá entre las monarquías autocráticas, en tanto es grande en teoría la **latitud** permitida a la Corona y a sus

representantes. Hojeándolas, uno se da cuenta de hasta qué punto la Constitución canadiense es antigua, y por qué ella es actualmente la quinta más antigua del mundo en estar en vigor en un Estado soberano. Se puede incluso argumentar que desde 1867, difería considerablemente respecto de la realidad institucional de la época, puesto que la Corona había aceptado 20 años antes el principio del gobierno responsable.

La estructura del ejecutivo federal canadiense está ampliamente determinada por convenciones constitucionales no escritas que actualizan el texto literal de la Ley constitucional de 1867. Es por ello que desde siempre, las consideraciones de orden regional juegan un papel esencial en la atribución de los cargos en el Gabinete. Cada provincia, como ya se ha dicho anteriormente, debe tener, tanto como sea posible, al menos un ministerio. Esta práctica ha contribuido a inflar el número de ministros federales hasta cerca de 40, haciendo del Gabinete canadiense uno de los más pletóricos de Occidente. A título de comparación, el Gabinete proyectado de Angela Merkel cuenta con 15 miembros y solamente 7 de los 16 Länder cuentan con un representante.

CONCLUSIÓN: SOBRE LA EFICACIA DE LOS MECANISMOS DEL FEDERALISMO INTRA-ESTÁTICO

Los mecanismos antes descritos, así como los que nos proponemos añadir, apuntan todos a los mismos objetivos: acentuar la representatividad regional de los órganos del Estado central, asegurar las pequeñas provincias y las minorías lingüísticas, fortificar el sentimiento de identificación con un conjunto que respeta las diferencias o, por retomar la retórica en boga bajo Trudeau durante los años ochenta, reforzar el poder que tiene el Parlamento de Canadá de hablar y de actuar en nombre de todos los canadienses. ¿Se consiguen alcanzar estos objetivos?

Se consiguen hasta cierto punto. Basta con imaginar qué opciones hubiesen refrendado los quebequeses si el gobierno canadiense hubiera permanecido tan poco sensible al hecho francófono como lo era durante los años cincuenta. Cabe pensar que esos mecanismos dejen a mucha gente insatisfecha por razones que no son exclusivamente canadienses. La alienación del oeste y el soberanismo quebequés constituyen mejor las indicaciones de sus límites. El soberanismo quebequés ha tomado el vuelo, mientras políticos quebequeses han ocupado la función de primer ministro federal casi sin interrupción desde 1968 y han ocupado cargos netamente más neurálgicos que en el pasado. El Reform Party, expresión de la alienación del oeste, ha calado hondo en una época en la que esas provincias estaban mejor representadas que nunca en el seno del gabinete federal.

En un estudio penetrante, Pippa Norris ha demostrado los límites de los mecanismos que aspiran proteger las minorías y reflejar las regiones. Contrariamente a los postulados optimistas de Arend Lijphart y a su apología incondicional del consensualismo, está lejos de ser evidente que estas prácticas den como resultado una adhesión más profunda de las minorías al orden constitucional. Por ejemplo, la representación equitativa de las minorías al Parlamento no garantiza su inclusión en los órganos gubernamentales. Incluso equitativamente representado o ligeramente sobrerrepresentado, uno termina siendo un minoritario perpetuamente habitado por la obsesión de ver a los otros coaligarse contra sí. Una propaganda eficaz puede hacer de los representantes de la minoría en el seno de los órganos centrales simples peones camuflando la denominación de la mayoría o, hasta incluso unos traidores. Sus éxitos pueden ser vanalizados, sus fracasos (pues no siempre se puede ganar) puestos de relieve. Los recursos de la ideología son propiamente inagotables cuando están puestos al servicio de una fe sin límite en las virtudes del particularismo y del “entre sí”.

Advirtamos también que los mecanismos en cuestión están a menudo en contradicción con el principio de igualdad democrática. La sobrerrepresentación de las provincias en declive en los Comunes y la de las pequeñas provincias en el Senado pueden ser criticadas como serios obstáculos para la igualdad. La necesidad de representar a las provincias en el seno del Gabinete contradice a veces el principio de competencia individual.

Cabe pensar que esos mecanismos están inspirados por una perspectiva profundamente generosa y por una confianza en la capacidad de las minoritarias de evaluar racionalmente y sin complacencia su peso real y los beneficios que les son otorgados. El futuro dirá si esta confianza está fundada.

Zaragoza, 10 de noviembre de 2005.