

CRÓNICA

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN QUEBEC: ESTUDIO DEL SECRETARIADO PARA LOS ASUNTOS INTERGUBERNAMENTALES CANADIENSES

Josep Sort i Jané*

Licenciado en Ciencias Políticas
por la Universidad Autónoma de Barcelona

Introducción

En este artículo nos proponemos estudiar el modelo de relaciones intergubernamentales existente en Quebec. Este objeto de estudio nos llevará, en primer lugar, a establecer unas consideraciones genéricas sobre el tipo particular de federalismo que se ha desarrollado en Canadá y que se conoce como «federalismo ejecutivo». A continuación analizaremos el protagonismo que ha tenido Quebec dentro de la federación canadiense en la innovación y replanteamiento de las relaciones intergubernamentales, sobre todo desde el inicio de la década de los sesenta. Hecho esto, nos centraremos en el estudio detallado del actual organismo, que en el gobierno de Quebec ha asumido la tarea de la coordinación de las relaciones intergubernamentales, conocido como Secretariado para los Asuntos Intergubernamentales Canadienses (SAIC).

El objetivo de este trabajo es el de dar a conocer un modelo particular de relaciones intergubernamentales que presenta algunos rasgos que pueden ser susceptibles de comparación con otros casos de estados federales o duales.

1. El federalismo ejecutivo en Canadá

Canadá se considera uno de los ejemplos clásicos de estado federal (Elazar: 1991). No obstante, es evidente que posee unos rasgos específicos que le confieren identidad propia. De entre tales rasgos es preciso destacar la evolución de las relaciones intergubernamentales, básicamente las federales-provinciales (verticales), así como las interprovinciales (horizontales). Al revés de otros modelos de estado federal (Alemania, Estados Unidos), en el caso canadiense no ha ocurrido una subordinación en la práctica de las unidades constituyentes (provincias) a la federación (el poder federal) (Orban, 1984; Reissert, 1984; Zimmerman, 1992).

El caso canadiense se caracteriza como un ejemplo de federalismo ejecutivo (Smiley: 1972; Watts: 1989). Por federalismo ejecutivo se entiende que las relaciones entre los dos órdenes de gobierno, tanto verticales como horizontales, pasan expresamente y al más alto nivel por cada uno de los ejecutivos presentes (Stevenson: 1982).

*El autor agradece a los profesores Joaquim M. Molins, Francesc Morata y Joan Subirats, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona, los comentarios y observaciones que realizaron a una primera versión de este artículo. Desde luego, el autor es el único responsable de la presente versión definitiva.

Esto implica que sea a través de los ejecutivos (el federal y cada uno de los provinciales) donde se desarrollen prioritariamente las relaciones entre los dos órdenes de gobierno. Por esto los ejecutivos, al asumir una centralidad política en las relaciones intergubernamentales, han ido desplazando a otras instancias o actores, tales como los propios órganos legislativos, el sistema de partidos, los grupos de presión o la propia Cámara Territorial (Senado), que son los que canalizan las relaciones entre los distintos niveles en los demás modelos federales (Simeon-Elkins: 1980). En este sentido se ha afirmado que, históricamente, el federalismo canadiense ha sido un «asunto de gobiernos» (Cairns: 1988).

El federalismo ejecutivo se materializa, por una parte, en el progresivo protagonismo que ha asumido en la dinámica intergubernamental de los últimos treinta años la Conferencia de Primeros Ministros (CPM), donde se reúnen el primer ministro federal y los diez primeros ministros provinciales, la cual se ha convertido en el *locus* de la negociación y consulta intergubernamental por excelencia (Watts: 1989). La CPM, que ha llegado a ser considerada como el auténtico gobierno de Canadá, desplazando de esta función al gobierno federal, representa la plasmación de lo que se ha dado en denominar la «diplomacia federal-provincial» (Simeon: 1972).

La explicación de la fuerza de la CMP como motor dinámico del federalismo canadiense se ha atribuido en gran medida al fracaso del resto de instituciones canadienses en su rol de integración intraestatal o, si se quiere, nacional (Cairns: 1979). Particularmente criticado en esta carencia ha sido el Senado canadiense, sobre todo si lo comparamos con otros modelos federales como son el Senado norteamericano y el *Bundesrat* alemán (Smiley-Watts: 1985). El Senado canadiense, como se sabe, aun siendo una cámara de representación regional, se creó a imagen de la Cámara de los Lores de Londres, y todavía hoy en día está formado por senadores de designación gubernamental. Este hecho cuestiona claramente su legitimidad democrática. A pesar de los varios intentos que se han hecho para modificarlo, el federal y las provincias nunca se han puesto de acuerdo.

Otra institución que también ha fracasado en el intento de constituir un elemento de integración nacional ha sido la Cámara de los Comunes de Ottawa. Aquí ha representado un papel capital el sistema electoral canadiense, mayoritario y uninominal, el cual ha sido denunciado por el hecho de que en vez de apaciguar las grietas culturales, nacionales, sociales, religiosas, étnicas, que atraviesan Canadá, les da más relieve fomentando la enajenación de provincias enteras con respecto a la política federal y al recurso a los gobiernos provinciales como auténticos representantes de los intereses de las respectivas poblaciones (Cairns: 1968; Smiley: 1977).

Hay que decir que si bien la tradición de celebrar CPM en Canadá se remonta a principios del siglo XX (1906), será a partir de 1960 cuando se tomará el acuerdo de celebrar al menos una al año. No obstante, desde aquel año y hasta la actualidad han tenido lugar cerca de ochenta, las cuales se han ocupado de cuestiones constitucionales (reformas constitucionales, distribución de poderes, «repatriación» de la Constitución), económicas (energía, unión económica, librecambio), étnicas (autóctonos), entre otras.

Pero el federalismo ejecutivo también se caracteriza por la concentración y la centralización de las relaciones intergubernamentales en unos órganos superespecializados. Son las que genéricamente se denominan agencias de relaciones intergubernamentales (Woolstencroft: 1982; Pollard: 1986). Estas agencias pueden tomar formas

varias (ministerio, secretariados, grupos) y disfrutar de poderes y recursos igualmente variables. Los estudios comparativos han determinado que el alcance que han conseguido estas agencias en Canadá no se da en ningún otro sistema federal. Únicamente en el caso del federalismo australiano existen instancias que se pueden comparar, pero de un peso político y con unos recursos muy inferiores (Warhurst: 1987; Watts: 1989). Por otra parte, el modelo americano es precisamente lo contrario que el canadiense, pues en vez de existir organismos permanentes que canalicen las relaciones intergubernamentales, predominan las instancias *ad hoc* (Esman: 1984).

Las agencias de relación intergubernamental se han desarrollado a partir de los años sesenta y se han convertido, como veremos, en piezas clave en la negociación federal-provincial e interprovincial, si bien su peso en cada una de las administraciones canadienses varía. En el caso de Quebec, en este sentido, es donde se le ha dado mayor importancia, como también veremos más adelante.

2. Las relaciones intergubernamentales en Quebec

A. *La etapa aislacionista*

Cuando se analiza la evolución de las relaciones entre los dos órdenes de gobierno presentes en Quebec, el federal y el provincial, se acepta que el año 1960 marca la frontera entre el fin de una etapa caracterizada por el aislacionismo y el inicio de otra caracterizada por el intervencionismo.

En cuanto a la primera etapa, la aislacionista, ésta se refiere a la actitud del gobierno de Quebec ante el creciente intervencionismo federal en la sociedad. Este intervencionismo federal empezará a desarrollarse a partir de los años treinta, como consecuencia de la influencia de las teorías keynesianas y del *New Deal* norteamericano, y tendrá por objetivo construir un auténtico estado del bienestar. En este proceso, Ottawa, que contaba con unos recursos fiscales muy superiores a las provincias, empezará a intervenir también en las áreas de jurisdicción provincial mediante la multiplicación de los programas de costes compartidos (*cost-sharing programs*) (Leslie: 1991). Esta política de intervención en las competencias provinciales será aceptada con más o menos reticencia por la mayor parte de las provincias canadienses; tanto es así que en la década de los cincuenta serán varios los académicos que vaticinarán la definitiva sumisión de las provincias al federal, en un proceso paralelo al que se daba en Estados Unidos (Scott: 1977; Lamontagne: 1954).

Desde Quebec, sin embargo, este intervencionismo federal será contestado por una actitud aislacionista y de rechazo a las intromisiones de lo que se denominará «imperialismo federal» (Angers: 1960). Efectivamente, los gobernantes de Quebec denunciaban que el intervencionismo federal amenazaba «la autonomía provincial», pues representaba una disminución de la capacidad legislativa de las asambleas provinciales.

En concreto, entre 1944 y 1959, el gobierno de Maurice Duplessis, jefe de la Unión Nacional, y político ferocemente anticomunista y conservador, a la vez que encarnizado defensor de las competencias provinciales, se opondrá de forma permanente a la actuación del gobierno federal en áreas de jurisdicción provincial. Así, su lucha con Ottawa le condujo a imponer una «doble tasación» sobre los ciudadanos de

Quebec, al rechazar adherirse a los acuerdos fiscales quinquenales que el federal había firmado con todas las demás provincias. Igualmente prohibirá a las universidades de Quebec aceptar subvenciones de la Administración federal (Quinn: 1979; Behiels: 1984). Esta actitud del gobierno quebequés, no sólo en defensa de las competencias propias, sino también por motivos ideológicos (antiestatalismo furibundo), provocará una penalización enorme de todos los quebequeses en comparación con el resto de ciudadanos canadienses, los cuales sí se beneficiarán de importantes programas de costes compartidos en áreas como los servicios sociales, la sanidad, la enseñanza, etc. (Banting: 1982; Simeon-Robinson: 1990).

B. *La etapa intervencionista*

Esta situación cambiará drásticamente a partir del acceso al poder del Partido Liberal de Quebec, en el año 1960, una vez fallecido Duplessis. Los años sesenta se conocen en Quebec como los de la «Revolución Tranquila», es decir, un período en que la sociedad quebequesa conocerá profundas transformaciones en todos los ámbitos, y cuyo resultado será su modernización global, que le permitirá recuperar todo el terreno perdido en los años anteriores (McRoberts-Posgate: 1980; Denis: 1979).

En el ámbito político, las transformaciones serán muy importantes. El aparato de estado provincial dejará de responder a la lógica únicamente represiva y asumirá un rol claramente intervencionista tanto dentro de la propia sociedad quebequesa, donde desplazará a la Iglesia en la enseñanza y servicios sociales, como en el cuadro del federalismo canadiense. Así, los sucesivos gobiernos de Quebec dejarán de lado la anterior posición «aislacionista-defensiva» con respecto al federal, y optarán por proponer un nuevo replanteamiento de las relaciones intergubernamentales.

Este replanteamiento partía, sin embargo, de la misma valoración crítica sobre la evolución del federalismo canadiense en las últimas décadas. Según el gobierno de Quebec, el intervencionismo federal en áreas de jurisdicción provincial amenazaba con desvirtuar la división de poderes protegida constitucionalmente. Por eso era preciso establecer un coordinación intergubernamental estable, que pusiese orden al desbarajuste de programas sectoriales que impedían a los gobiernos provinciales tener objetivos propios, pues cada departamento o ministerio tenía sus propios especialistas que negociaban directamente con sus homólogos federales (Woolstencroft: 1982). En definitiva, se proponía una transición desde un modelo de federalismo basado en las relaciones fiscales a uno fundamentado en la división constitucional de competencias (Thorburn: 1989).

En la escena exterior, este replanteamiento de las relaciones intergubernamentales se materializará en la propuesta de celebrar, al menos una vez al año, una CPM de nivel federal-provincial. Se aceptó esta propuesta y así es como, desde 1960, las CPM han ido asumiendo el rol cada vez más central en el federalismo canadiense. Por otra parte, el gobierno de Quebec también propuso, y el resto de provincias lo aceptó, la revitalización de la CPM *de nivel interprovincial*, es decir, en donde sólo participan los primeros ministros de las provincias, con la ausencia del federal. Esta instancia, que también se reúne anualmente desde 1960, ha adquirido un peso importante dentro del federalismo canadiense contemporáneo, si bien se ve como órgano básicamente de oposición a las iniciativas emanadas del federal que representen una disminución de los poderes provinciales.

Por otra parte, los sucesivos gobiernos de Quebec también llevarán a cabo importantes transformaciones en el orden interno, que implicarán la modernización de las estructuras del aparato del estado quebequés. En el ámbito de las relaciones intergubernamentales, en el año 1961 se creará un órgano encargado expresamente de coordinar las relaciones con el resto de administraciones, tanto con la federal como con las del resto de provincias. Este órgano será el Ministerio de Asuntos Federales-Provinciales (MAFP), considerado como la primera agencia de relaciones intergubernamentales. El MAFP tenía por función «promover la completa realización de la autonomía provincial» (Pollard: 1986); en otras palabras, garantizar la integridad de la jurisdicción provincial frente al intervencionismo federal.

En definitiva, podemos decir que a partir de los años sesenta se produce en el federalismo canadiense una contraofensiva provincial, con el fin de garantizar las competencias propias frente al gobierno federal. Este hecho conllevará al mismo tiempo un proceso de modernización de los gobiernos provinciales, los cuales, hasta entonces, habían sido estructuras básicamente clientelares, que poco podían hacer ante un gobierno federal con una organización mucho más potente, racional y moderna. Asistimos, pues, a lo que se conoce como proceso de *Province-Building*, es decir, de construcción de unas administraciones provinciales mucho más eficaces que plantearán un desafío de competencia a la propia Administración federal (Black-Cairns: 1966; Young-Faucher-Blais: 1984).

Esta reacción de las provincias, encabezadas, como hemos visto, por Quebec, demostrará el error de quienes habían previsto la definitiva sumisión de éstas al federal, y dará pie a la aparición de visiones del federalismo canadiense centradas en el protagonismo de los gobiernos, en tanto que instituciones políticas, en la transformación de la sociedad, y no al revés (Cairns: 1977; Smiley: 1984-1987).

3. Estudio del SAIC

A. *Los precedentes*

El MAFP tendrá, como era de esperar, un protagonismo destacado en las negociaciones federales-provinciales que se desarrollarán al largo de los sesenta, y de entre las cuales hay que citar las relativas a la Constitución y las de los planes de pensiones (Morin: 1972; Simeon: 1972).

En 1967, sin embargo, bajo un nuevo gobierno de la Unión Nacional, el MAFP fue disuelto, y en su lugar se creó un nuevo Ministerio de Asuntos Intergubernamentales (MAIG). El principal objetivo de esta reordenación era el de centralizar oficialmente en un mismo ministerio todas las relaciones de Quebec con otros gobiernos, tanto de Canadá como asimismo del extranjero. Así, el nuevo ministerio pasaba a ocupar una plaza central dentro del organigrama del gobierno quebequés, pues su titular, además de detentar el papel de coordinador de las relaciones intergubernamentales, pasaba a controlar directamente la actuación del resto de ministerios con otros gobiernos, hasta el punto de que cada acuerdo, convenio o trato no se podía firmar sin su visto bueno previo. De esta forma se garantizaba una necesaria coordinación entre los objetivos del gobierno y la actuación sectorial de cada uno de los departamentos. En este sentido, el Ministerio se convertía en uno de los organismos hori-

zontales (es decir, con competencia interdepartamental) más poderosos de la Administración quebequesa, como lo demuestra el hecho de que en varias ocasiones ha sido el propio primer ministro el titular de este Ministerio.

Otro rasgo que cabe destacar es que el MAIG asumirá también las relaciones internacionales que Quebec desarrollará cada vez con más intensidad a partir de la década de los sesenta. Estas consistirán en la creación de delegaciones generales de Quebec en varias capitales mundiales (Nueva York, París, Londres...), así como una presencia cada vez más activa en el ámbito de la francofonía y en las organizaciones de ayuda y cooperación internacional, sobre todo con los países del tercer mundo francófonos (Morin: 1987).

Una reorganización del año 1974 dotará al MAIG de cuatro direcciones generales: la de Asuntos Canadienses o Relaciones Federales-Provinciales, la de Relaciones Internacionales, la de Cooperación Internacional y la de la Administración.

La Dirección General de Asuntos Canadienses (DGAC) se dividía, a su vez, en cuatro direcciones: la de Asuntos Sociales, la de Asuntos Culturales y Educativos, la de Asuntos Económicos y Financieros y, finalmente, la de Asuntos Institucionales y Constitucionales. Cada una de estas direcciones coordinaba las relaciones intergubernamentales de Quebec en sus áreas respectivas. Igualmente dicha Dirección General se ocupaba de coordinar las oficinas de Quebec en Canadá (*Bureaux du Québec*).

Además de la función de coordinación, la DGAC, en concreto, asesoraba al primer ministro y al ejecutivo en general en materia de negociaciones federales-provinciales, elaboraba dossiers y preparaba las innumerables cumbres intergubernamentales de todos los niveles (altos funcionarios, ministros...) que anualmente tienen lugar en Canadá. Evidentemente, merecía destacada importancia la preparación y desarrollo de las CPM, las cuales, como ya se ha dicho, cada vez irán adquiriendo mayor importancia, sobre todo cuando, a partir de 1968, algunas de ellas empiecen a ser transmitidas por TV.

Evidentemente, el MAIG, y dentro de él la DGAC, tendrán un gran protagonismo en las negociaciones constitucionales que culminarán en la reforma constitucional de 1982, a la que, sin embargo, Quebec se opondrá, como se sabe.

Durante la década de los setenta, sobre todo, el ejemplo de Quebec será seguido por el resto de provincias canadienses, las cuales, más tarde o más temprano, terminarán todas ellas formando sus respectivas agencias de relaciones intergubernamentales, si bien es cierto que el estatus y el poder de cada una de ellas variará sustancialmente (Pollard: 1986). Incluso el propio gobierno federal creará, en el año 1975, su organismo de relaciones intergubernamentales, la Oficina de Relaciones Federales-Provinciales (ORFP-FPRO), la cual ha asumido desde entonces un protagonismo destacado en las relaciones intergubernamentales.

B. Creación del Secretariado para los Asuntos Intergubernamentales Canadienses

Como consecuencia de una nueva reordenación, en el año 1984 el gobierno del Partido Quebequés disolverá el MAIG, y las unidades que formaban parte del mismo quedarán adscritas a otros departamentos. Así, por ejemplo, la antigua Dirección General de Relaciones Internacionales pasará a ser el nuevo Ministerio de Relaciones Internacionales, lo cual da idea del crecimiento que en los últimos años había tenido la política exterior de Quebec.

En cuanto a la DGAC, se convertirá, prácticamente en bloque, en el nuevo Secretariado para los Asuntos Intergubernamentales Canadienses (SAIC), el cual, inicialmente, dependerá del Ministerio del Consejo Ejecutivo (Pollard: 1986). No obstante, el cambio de gobierno que se producirá en el año 1985, con el acceso al poder de los liberales, hará que el SAIC, si bien continuará adscrito al Comité Ejecutivo, pase a depender políticamente del ministro delegado para los Asuntos Intergubernamentales Canadienses. El hecho de que el nuevo organismo tomara la forma de un secretariado es preciso valorarlo en el sentido de que se convierte en un instrumento de servicio con respecto al gobierno y a los ministerios sectoriales.

C. Descripción de las funciones generales

La actividad genérica del SAIC es aconsejar al gobierno sobre toda gestión referida a las relaciones intergubernamentales canadienses, ya sean éstas de orden federal-provincial o interprovincial. Al mismo tiempo, este organismo se encarga también de coordinar las diversas oficinas de Quebec en Canadá, así como de las relaciones con los grupos francófonos existentes en el resto de Canadá. En todas estas funciones, el SAIC vela por la coordinación de todos los departamentos para que la actuación del ejecutivo quebequés sea unitaria en cuanto a las relaciones con los demás gobiernos, en el marco de la que se conoce como «diplomacia federal-provincial». En consecuencia, podemos determinar tres ámbitos de actuación del SAIC: el de las relaciones federales-provinciales, el de las relaciones interprovinciales y el de la coordinación interdepartamental.

En cuanto a las relaciones federales-provinciales, el SAIC elabora, propone y, en su caso, aplica varias iniciativas referidas a las relaciones con el Gobierno federal. En concreto, hace un análisis detallado de las políticas y de los programas del Gobierno federal en función de sus impactos sobre todo en cuanto al crecimiento económico de las distintas regiones de Canadá. Asimismo se encarga de la defensa y la promoción de los intereses fundamentales de Quebec y del refuerzo de su protagonismo en tanto que es uno de los principales actores económicos de Canadá. El SAIC también asume la responsabilidad en cuanto a la cuestión constitucional. En este ámbito ha sido uno de los principales protagonistas de las negociaciones constitucionales entre 1984 y 1992, haciendo propuestas para llegar a un acuerdo con el Gobierno federal y el resto de provincias de mayoría anglófona que haga posible por parte de Quebec la ya citada reforma constitucional de 1982 (Sort: 1992).

En cuanto a las relaciones interprovinciales, el SAIC coordina también las relaciones del Gobierno de Quebec con las de las demás provincias canadienses. En este sentido, se ocupa de la administración de la red de oficinas de Quebec en Canadá, las cuales velan por la promoción de los intereses de Quebec en el ámbito industrial, comercial y cultural, y facilitan las relaciones con los demás gobiernos, así como la negociación y administración de los acuerdos de cooperación firmados con algunas de estas provincias. Un aspecto también muy importante que se realiza mediante estas oficinas es la relación con los francófonos que viven fuera de Quebec.

Finalmente, en cuanto a la coordinación interdepartamental, el SAIC ocupa un lugar preeminente. Esto se demuestra, en primer lugar, por el hecho de que el secretario general asociado del SAIC asume la presidencia del Comité de Coordinación de las Relaciones Intergubernamentales (CCRI), el cual reúne a varios organismos y

ministerios de vocación horizontal, y del cual ya hablaremos más adelante. Además de esta función central, también colabora con los distintos ministerios en la elaboración y negociación de los acuerdos sectoriales con otros gobiernos, así como en la preparación de las distintas conferencias intergubernamentales canadienses. Hay que añadir, también, la importante tarea que desarrolla al evaluar el impacto de las diversas políticas sectoriales y como consejero en la toma de decisiones de cada ministerio en las distintas negociaciones (Stefan Dupré: 1985).

D. Composición

El SAIC se compone de varias direcciones, algunas de las cuales son herederas directas de las ya existentes en el MAIG y a las que ya nos hemos referido. Pero también está formado por otras de nueva creación.

Tal como se ha especificado antes, el jefe político del SAIC es el ministro delegado para los Asuntos Intergubernamentales Canadienses. Por debajo de él se encuentra el secretario general asociado, el cual dispone de una oficina propia, la Oficina del Secretario General Asociado. Esta oficina tiene por función principal la coordinación de las cuestiones más actuales y, permanentemente, del constitucional. Asimismo se encarga de asegurar los lazos más estrechos posibles con el Gabinete del Ministro, así como con el resto del Consejo Ejecutivo. Finalmente, asume tareas de administración de los recursos humanos, financieros y materiales de todo el Secretariado.

De la Oficina depende el Servicio de Comunicaciones, que se ocupa de dar a conocer, tanto a los ciudadanos quebequeses como al resto de gobiernos, las políticas, los programas y las actividades, tanto del propio SAIC como del Gobierno de Quebec en general. Además, ofrece apoyo logístico a la organización de la CPM y a otras cumbres intergubernamentales en las que participa Quebec. Finalmente, colabora con las oficinas de Quebec en Canadá para garantizar que las informaciones que ofrecen se ajusten a las grandes prioridades gubernamentales.

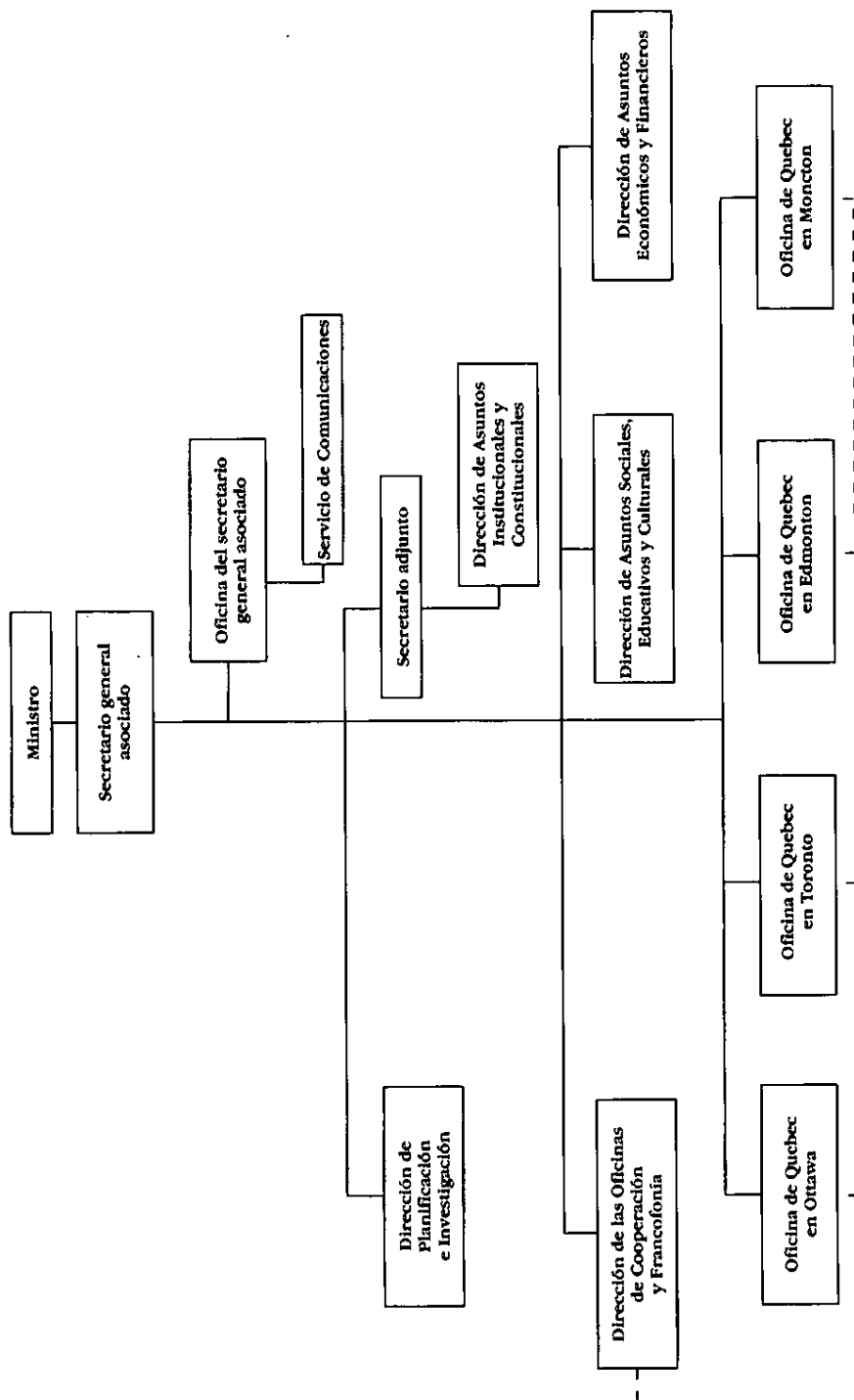
En cuanto a las direcciones del SAIC, son cinco propias y una compartida. Las primeras son las siguientes:

- Asuntos Institucionales y Constitucionales,
- Asuntos Sociales, Educativos y Culturales,
- Asuntos Económicos y Financieros,
- Oficinas de Cooperación y Francofonía,
- Planificación e Investigación.

La Dirección compartida, con el Ministerio de Asuntos Internacionales, es la de Asuntos Jurídicos. Pasemos ahora al análisis de cada una de estas unidades:

La Dirección de Asuntos Institucionales y Constitucionales se encarga principalmente de reunir todo lo referente al ejercicio de las competencias de Quebec. En cuanto a la vertiente más constitucional, tiene como función destacada observar y analizar la evolución del federalismo canadiense en general y de sus instituciones. En este sentido, aconseja al ministro y al Gobierno sobre el impacto constitucional de aquélla, tanto en las cuestiones de actualidad como de la política propia. Igualmente, efectúa una revisión permanente y en su caso una actualización de las posiciones tradicionales de Quebec en estos temas. Por otra parte, la Dirección contribuye a asegurar la coherencia y la eficacia de los principales mecanismos de relaciones inter-

SECRETARIADO DE LOS ASUNTOS INTERGUBERNAMENTALES CANADIENSES



Nota: El SAIC comparte una Dirección de Asuntos Jurídicos con el Ministerio de Asuntos Internacionales

gubernamentales. Por ello examina las políticas, las leyes y reglamentos federales o provinciales, así como la jurisprudencia canadiense que sea de interés para Quebec. También analiza los proyectos de acuerdos intergubernamentales canadienses que pueden tener una incidencia constitucional, e incluso participa en el proceso de negociación de algunos de estos acuerdos.

En cuanto a la vertiente más institucional, vela por la coordinación de las intervenciones gubernamentales en materia de integridad del territorio, en sus dos dimensiones, interna y externa, y hace recomendaciones a este respecto. Ello implica procurar por el respeto de las fronteras quebequesas y por la afirmación de las reivindicaciones propias de aquellas zonas que no están delimitadas con precisión.

La Dirección de Asuntos Sociales, Educativos y Culturales cuida de la coordinación de las relaciones intergubernamentales canadienses referentes a estos sectores, para garantizar una coherencia entre las orientaciones y las acciones. Las áreas más concretas en que interviene son: mano de obra, vivienda, turismo, sanidad, servicios sociales, seguridad social, educación, condición femenina, asuntos autóctonos, cultura, inmigración, comunidades culturales, justicia, derechos de la persona, protección del ciudadano, ciencia y tecnología, comunicaciones, asuntos municipales, parques y ocio. Además, esta Dirección representa directamente al Secretariado cuando se negocian acuerdos sociales y, más estrictamente, relativos a la mano de obra, la seguridad social, la educación, ciencia y tecnología, así como en materia de justicia y vivienda.

La Dirección de Asuntos Económicos y Financieros tiene las mismas funciones que la anterior, aunque, obviamente, relativas a las cuestiones de orden económico y financiero. Los sectores concretos de intervención de esta unidad son: la industria y el comercio, el comercio exterior, la energía, las minas y los bosques, los transportes, el medio ambiente, la agricultura, pesca y alimentación, el desarrollo económico regional, abastecimientos y servicios, estadísticas, instituciones financieras y, para terminar, hacienda pública. La Dirección también representa directamente al Secretariado en las negociaciones de acuerdos relativos a las áreas económica y financiera.

Es preciso añadir que también asume la coordinación y la preparación de las CPM, sobre todo si éstas son monográficas sobre asuntos de su competencia (energía, libre-cambio...).

La Dirección de las Oficinas de Cooperación y Francofonía tiene encomendada la función de mantener las relaciones con los gobiernos de las demás provincias, así como la de garantizar todo el apoyo posible a las actividades del Gobierno de Quebec en el resto de Canadá, y también la elaboración, negociación, aplicación y seguimiento de los acuerdos de cooperación tomados con las demás provincias.

Esta Dirección, pues, se ocupa de dos áreas de especial interés. En primer lugar, de la relación con los francófonos del resto de Canadá, con cuyos gobiernos se intenta llegar a acuerdos que garanticen su supervivencia. También se encarga del programa de ayuda financiera directa a estos grupos.

La otra área de actuación es la de las Oficinas de Quebec en Canadá. Estas son, en estos momentos, cinco: Moncton (Nueva Brunswick), Toronto (Ontario), Edmonton (Alberta), Vancouver (Columbia Británica) y Ottawa (capital federal). Estas oficinas tienen por mandato representar a Quebec ante los gobiernos de cada una de estas provincias, así como del resto de provincias de la misma región. En este sentido, deben velar por la promoción de los intereses políticos, económicos y culturales de

Quebec. Además, se encargan de elaborar y remitir *dossiers* al Gobierno y de asesorarle sobre la actualidad política de los territorios que cubren.

Un caso especial es, obviamente, la Oficina de Ottawa, la cual garantiza la articulación con los ministerios y los organismos federales, y procura recoger toda la información útil sobre legislación, programas y políticas del Gobierno federal.

Finalmente se debe añadir que la Dirección procura que las oficinas dispongan de los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir sus objetivos.

Contrariamente a las anteriores, la Dirección de Planificación e Investigación es de creación más reciente y representa sin duda un intento de potenciar al máximo el Secretariado, con una unidad, digamos, de inteligencia, de primer orden. El rol principal de esta Dirección es el de aportar elementos de análisis y prospectiva aplicables a las distintas cuestiones sectoriales con una incidencia federal-provincial o interprovincial. En este sentido, la Dirección trabaja en muy estrecha relación con el secretario general asociado, al cual aconseja, y resuelve las demandas que pueda formular su oficina.

Normalmente, la Dirección se ocupa de asuntos de gran trascendencia que tienen un desarrollo a largo plazo. En este sentido, merecen ser citadas las siguientes áreas: la institucionalización de los mecanismos de coordinación intergubernamental, la evaluación de los programas federales, la evolución del federalismo canadiense, el Comité de Coordinación de las Relaciones Intergubernamentales y la definición de elementos de prospectiva sobre las cuestiones sectoriales.

Con respecto a los mecanismos de coordinación intergubernamental, es decir, de las conferencias, comités, grupos de trabajo, etc., que configuran el federalismo ejecutivo, la Dirección analiza tanto los efectos, de cariz casi-constitucional, como el contenido y la función de los diferentes actores. En este sentido, es significativo remarcar que, salvo algunas excepciones, su posicionamiento ha sido siempre favorable a priorizar una relación bilateral en detrimento de una participación, como un actor más, en organismos o instancias federales (McRoberts: 1985). Un ejemplo sería la recomendación al Gobierno de Quebec de abstenerse de comparecer como tal ante varios comités o comisiones de la Cámara de los Comunes o del Senado.

En cuanto a la evaluación de los programas federales, tiene por objetivo evitar que éstos perjudiquen a los propios programas quebequeses, a la vez que se obtienen datos que puedan ser utilizados en las negociaciones posteriores con el federal.

El tercer foco de interés de la Dirección de Planificación e Investigación se refiere a la evolución a largo plazo del federalismo canadiense. Aquí se da una especial atención a algunos temas concretos, como pueden ser el Senado y su eventual reforma, o el análisis comparado con otros modelos federales. En este ámbito también se cuida de actualizar permanentemente el estado de los distintos temas de negociación entre Quebec y el federal. Para llevar a cabo estas tareas, la Dirección establece estrechos lazos con varios institutos y centros de investigación especializados en política canadiense, tales como el Instituto de Investigación Política del Canadá o el Instituto de Relaciones Intergubernamentales de la Queen's University de Kingston.

Por otra parte, el jefe de la Dirección actúa como secretario del Comité de Coordinación de las Relaciones Intergubernamentales (CCRI). Este Comité, ya mencionado con anterioridad, reúne, bajo la presidencia del propio secretario general asociado del SAIC, a representantes de varios ministerios y organismos de vocación «horizontal», tales como el Ministerio del Consejo Ejecutivo, el de Hacienda, el de Relaciones

Internacionales, el de Justicia, así como el Consejo del Tesoro y el de Desarrollo Económico. Su función es examinar los temas más urgentes de las relaciones intergubernamentales canadienses. Esta participación destacada en el CCRI permite a la Dirección de Planificación e Investigación tener un conocimiento directo de las reflexiones y posiciones de los órganos más destacados de la Administración quebequesa sobre estas cuestiones.

Finalmente, la Dirección asume también la función de establecer elementos de prospectiva sobre determinados asuntos sectoriales que sean de actualidad o estén en proceso de negociación. Este ha sido el caso de áreas como el multiculturalismo, la mano de obra, la intervención federal en materia de sanidad o enseñanza postsecundaria, así como la evaluación de los cambios ocurridos en ámbitos sectoriales relativos a asuntos intergubernamentales canadienses.

En resumen podemos decir que a través de esta Dirección el Gobierno de Quebec pretende controlar en todo momento posibles transformaciones que puedan tener lugar en el ámbito intergubernamental canadiense con un impacto directo o indirecto en el propio Quebec.

La última Dirección que actúa dentro del SAIC, aunque no integralmente, es una Dirección de Asuntos Jurídicos, compartida con el Ministerio de Relaciones Internacionales. Esta Dirección tiene por mandato general velar por la legalidad del conjunto de actuaciones, tanto del propio ministro delegado para los Asuntos Gubernamentales, como de sus subordinados.

E. Recursos humanos

Los recursos humanos, como los financieros, han ido incrementándose, y esto a pesar de la crisis económica y de las políticas de recorte de gasto público que se han dado en Quebec en la década de los ochenta. Así, la evolución de personal, tanto en el MAIG como en el SAIC, en los últimos años, figura en el cuadro 1. En cuanto a la distribución, por niveles, de los componentes del SAIC en el año 1990, se reproduce en el cuadro 2.

Cuadro 1
Evolución del personal

	MAIG	DGAC
1977-1978	414	48
1980	471	57
1982	432	51
1984	370	43
		SAIC
1990	—	83

Fuente: Pollard, B. *Managing the Interface. Intergovernmental Affairs Agencies in Canada*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1986.

Gouvernement du Québec, *Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes. Rapport 1989-1990*, Québec, Publications du Québec, 1990.

Cuadro 2
Distribución del efectivo por unidades, 31 marzo 1990

Unidades	Externos	Cuadros	Profesionales	Administrativos	Total
				Técnicos	
Dirección	1	3	6	13	23
Comunicaciones			3	2	5
Asuntos Institucionales y Constitucionales		1	2	1	4
Asuntos Sociales, Educativos y Culturales		1	5	3	9
Asuntos Económicos y Financieros		1	5	2	8
Oficinas de Cooperación y Francofonía ¹		3	13	5	21
Planificación e Investigación		2	6	5	13
Total	1	11	40	31	83

1. La Oficina de Vancouver fue inaugurada con posterioridad al mes de marzo de 1990, por lo que el personal asignado a ella no figura en este cuadro.

Fuente: Gouvernement du Québec, *Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes. Rapport 1989-1990*, Quebec, Publications du Québec, 1990.

Conclusiones

El Secretariado para Asuntos Intergubernamentales Canadienses se constituye en el año 1984, en el seno del Gobierno quebequés. Es el sucesor de otros órganos, como el Ministerio de Relaciones Federales-Provinciales (1961) y el Ministerio de Asuntos Intergubernamentales (1967). El objetivo de estas instancias, donde se centralizan las relaciones intergubernamentales, es garantizar la coherencia en la actuación global del Gobierno quebequés con respecto al resto de gobiernos provinciales y federal, en el marco de lo que se conoce como «diplomacia federal-provincial» canadiense o, también, federalismo ejecutivo.

Esta coherencia es necesaria, en primer lugar, para proteger las competencias propias de Quebec frente al intervencionismo federal. En segundo lugar, también lo es para evitar una dispersión sectorial de las actividades intergubernamentales protagonizadas por los distintos departamentos, a menudo inducida por la multiplicación de programas de costes compartidos. En este sentido, el SAIC representa un instrumento de centralización y control frente a las tendencias centrífugas fomentadas por la dinámica federal.

Evidentemente, la consolidación de organismos como el SAIC por todo el Canadá no ha estado ausente de críticas. Destacados estudiosos han señalado que el hecho de que las relaciones intergubernamentales pasen de ser controladas por profesionales sectoriales (caso del federalismo «cooperativo» o «burocrático») a serlo por profesiona-

les políticos (caso del federalismo ejecutivo), implica una politización creciente de aquéllas, y, en consecuencia, una dificultad añadida a la hora de llegar a acuerdos, pues los políticos, se dice, tienen por objetivo la maximización de la diferencia de cara a la rentabilidad electoral.

Otro tipo de críticas que han recibido las agencias de relaciones intergubernamentales, así como el federalismo ejecutivo en general, se refiere a su supuesta poca «calidad democrática». Esta argumentación se basa en la consideración de que en las relaciones intergubernamentales, al ser reservadas en exclusiva a los especialistas o a los políticos, el resto de la sociedad no sólo no participa, sino que está condenada únicamente a «ratificar» los acuerdos a que ha llegado la élite del poder (los «mandarines»). Este es el caso, por ejemplo, de las críticas recibidas por el Acuerdo del lago Meech, entre los años 1987-1990, y que, finalmente, provocaron su no entrada en vigor.

Frente a estos planteamientos críticos se levantan los elementos positivos. Estos se refieren preferentemente al hecho de que a través de la diplomacia federal-provincial (CPM, cumbres intergubernamentales, agencias de relaciones intergubernamentales) se garantiza una circulación de la información y un mejor conocimiento mutuo entre las distintas administraciones. Precisamente este hecho se contempla como el auténtico elemento integrador del país. Para estos autores, institucionalizar un sistema de «mayorías nacionales» (es decir, de ámbito canadiense) no hará más que perpetuar el conflicto sobre la definición de Canadá como comunidad política. Por el contrario, un sistema basado en el acuerdo de las élites de los varios actores constitucionales (en este caso los gobiernos) garantizaría el progresivo apaciguamiento del conflicto.

Desde Quebec, sin embargo, y aunque obviamente las posiciones varían en función del color político del gobierno, se puede decir que la formulación de las relaciones intergubernamentales, y particularmente con el Gobierno federal, siempre han sido concebidas prioritariamente como unas relaciones de tipo bilateral, entre dos gobiernos iguales, llegándose a exigir al «Canadá inglés», representando por el Gobierno federal y los restantes nueve gobiernos provinciales, la adopción de una posición común, relativa a determinados asuntos constitucionales.

En este sentido es evidente que el SAIC representa el elemento dinámico de planificación de las políticas de Quebec con respecto a aquellas cuestiones fundamentales que hacen referencia a la caracterización de Canadá como estado binacional o bicomunal, así como a la presencia de Quebec en las instituciones centrales del federalismo canadiense (Senado, Cámara de los Comunes, Tribunal Supremo, principalmente) y en la división de poderes entre los dos órdenes de gobierno.

No obstante, los estudios recientes sobre el sistema político canadiense han remarcado el impacto que la Reforma Constitucional de 1982, y especialmente de la Carta de Derechos y Libertades que lleva incorporada, ha tenido sobre el federalismo y particularmente sobre el federalismo ejecutivo. En concreto se señala que la Carta se ha convertido en un elemento básicamente antifederal, ya que defiende la prioridad de las relaciones del individuo, independientemente de su pertenencia provincial, directamente con el Gobierno federal. De este modo, el protagonismo de los gobiernos provinciales, que, como se ha señalado, es uno de los rasgos del federalismo canadiense, parece en entredicho. En otras palabras, con la Reforma de 1982 se legitima una concepción más individualista de las relaciones políticas, basada en la concepción del ciudadano como poseedor de unos derechos intocables en todo el país. De este

modo, la calificada «herencia venenosa» de 1982 (Fournier: 1990) puede amenazar la concepción del federalismo canadiense como un «asunto de gobiernos». En este sentido, el fracaso de los intentos de reforma constitucional posteriores a 1982, es decir, del Acuerdo del lago Meech (1987), y de los proyectos de reforma de 1990, y, sobre todo, de 1992, parecen corroborar esta pérdida de protagonismo de los gobiernos a favor de los ciudadanos (Lloyd-Brown: 1988; Burgess: 1990; Smith-McKinnon-Courtney: 1991; Watts: 1991; Cairns: 1992; Weaver: 1992).

Bibliografía

- Angers, F.A. (1960), *Essai sur la centralisation*, Montréal, Ed. Beauchemin.
- Banting, K. (1982), *The Welfare State and Canadian Federalism*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Behiels, M. (1984), *Prelude to Quebec's Quiet Revolution: Liberalism versus Neo-Nationalism, 1945-1960*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Black, E.-Cairns, A. (1966), «A different Perspective on Canadian Federalism», *Canadian Public Administration*, núm. 9.
- Burgess, M. (ed.) (1990), *Canadian Federalism: Past, Present and Future*, Leicester, Leicester University Press.
- Cairns, A. (1968), «The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 1.
- (1977), «The Governments and Societies of Canadian Federalism», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 10.
- (1979), *From Interstate to Intrastate Federalism in Canada*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- (1988), «Citizens (Outsiders) and Governments (Insiders) in Constitution-Making: The Case of Meech Lake», *Canadian Public Policy*, Suplement Especial XIV.
- (1992), *Charter versus Federalism. The Dilemmas of Constitutional Reform*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Denis, R. (1979), *Luttes de Classes et Question Nationale au Québec, 1948-1968*, Montréal-París, PSI/EDI.
- Elazar, D. (1991), *Federal Systems in the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, New York, Longman Press.
- Esman, M. (1984), «Federalism and Modernization», *Publius*, vol. 14.
- Fournier, P. (1990), *Autopsie du Lac Meech. La Souveraineté est-elle inévitable?*, Montréal, Vlb éditeur.
- Lamontagne, M. (1954), *Le fédéralisme canadien*, Québec, Presses Universitaires de Laval.
- Leslie, P. (1992), «La Crisi Fiscal del Federalisme Canadenc», en Institut d'Estudis Autònòmics, *Seminari sobre el Federalisme Canadenc*, Barcelona, IEA.
- Lloyd-Brown, J. (ed.) (1988), *Centralizing and Decentralizing trends in Federal States*, Lanham, University Press of America.
- McRoberts, K. (1985), «Unilateralism, Bilateralism and Multilateralism: Approaches to Canadian Federalism», en Simeon, R. (ed.), *Intergovernmental Relations*, Toronto, Toronto University Press.

- McRoberts, K.-Posgate, D. (1980), *Quebec: Social Change and Political Crisis*, Toronto, McClelland-Stewart.
- Morin, C. (1972), *Le Pouvoir Québécois... en négociation*, Québec, Boréal Express.
- (1987), *L'Art de l'Impossible: La diplomatie québécoise depuis 1960*, Montréal, Boréal.
- Orban, E. (1984), *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral: Un processus irréversible?*, Montréal, Québec-Amérique.
- Pollard, B. (1986), *Managing the Interface. Intergovernmental Affairs Agencies in Canada*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- Quinn, H. (1979), *The Union Nationale: Quebec Nationalism from Duplessis to Levesque*, Toronto, Toronto University Press.
- Reissert, B. (1984), «El federalismo cooperativo y la integración política», en González Encinar, J. J., ed., *Autonomía y partidos políticos. Italia, Alemania occidental, Gran Bretaña y España*, Madrid, Ed. Tecnos.
- Scott, F. (1977), *Essays on the Constitution: Aspects of Canadian Law and Politics*, Toronto, Toronto University Press.
- Simeon, R. (1972), *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of recent policy in Canada*, Toronto, Toronto University Press.
- Simeon, R.-Elkins, D. (ed.) (1980), *Small Worlds. Provinces and Parties in Canadian Political Life*, Toronto, Methuen.
- Simeon, R.-Robinson, I. (1990), *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*, Toronto, Toronto University Press.
- Smiley, D. (1972), *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.
- (1977), «Territorialism and Canadian Political Institutions», *Canadian Public Policy*, vol. 3.
- (1984), «Federal States and Federal Societies with special reference to Canada», *International Political Science Review*, vol. 5, núm. 4.
- (1987), *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.
- Smiley, D.-Watts, R. (1985), *Intrastate Federalism in Canada*, Toronto, Toronto University Press.
- Smith, D.-MacKinnon, P.-Courtney, J. (ed.) (1991), *After Meech Lake. Lessons for the Future*, Saskatoon, Fifth House Publishers.
- Sort, J. (1992), «Quebec, dotze anys després», *Revista de Catalunya*, vol. 64.
- Stefan-Dupré, J. (1987), «Reflections on the Workability of Canadian Federalism», en Bakvis, H.-Chandler, W. (ed.), *Federalism and the Role of the State*, Toronto, Toronto University Press.
- Stevenson, G. (1982), *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, Toronto, Macmillan of Canada.
- Thorburn, H. (1989), «Federalism, Pluralism and the Canadian Community», en Shugarman, D.-Whittaker, R. (ed.), *Federalism and Political Community: Essays in Honour of Donald Smiley*, Peterborough, Broadview Press.
- Warhurst, J. (1987), «Managing Intergovernmental Relations», en Bakvis, H.-Chandler, W. (ed.), *Federalism and the Role of the State*, Toronto, Toronto University Press.
- Watts, R. (1989), *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.

- Watts, R.-Brown, D. (ed.) (1991), *Options for a New Canada*, Toronto, Toronto University Press.
- Weaver, R. K. (ed.) (1992), *The Collapse of Canada?*, Washington, Brookings.
- Woolstencroft, T. (1982), *Organizing Intergovernmental Relations*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- Young, R.-Faucher, P.-Blais, A. (1984), «The Concept of Province-Building: A critique», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 17.
- Zimmerman, J. (1992), *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*, Praeger Publishers.

