

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN CANADÁ, VISTAS DESDE UNA PERSPECTIVA HORIZONTAL

*Por Benoît Pelletier,
Profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ottawa
exMinistro del Gobierno de la Región de Quebec*

INTRODUCCIÓN

Como cualquier federación digna de este nombre, Canadá está constituida fundamentalmente por dos niveles de gobierno, siendo cada uno de ellos autónomo o soberano en el ejercicio de las competencias legislativas que la Constitución le otorga por derecho. La división de los poderes legislativos se beneficia como es debido de una cierta rigidez constitucional en que sólo puede ser modificada formalmente en virtud de un procedimiento relativamente complejo que exige la participación de dos niveles de gobierno presentes¹.

Uno de los dos niveles de gobierno en cuestión se denomina central, debido al hecho de que posee competencias sobre todo el territorio del Estado. Este nivel de gobierno se centraliza desde el punto de vista territorial (*ratione territoriae*). En Canadá, este nivel de gobierno está compuesto por el Parlamento y el gobierno canadienses y por las instituciones u organismos debidamente constituidos. Ejerce su competencia en la unidad del territorio canadiense.

¹ En Canadá, el reparto de los poderes legislativos no se puede modificar salvo que exista el acuerdo del Parlamento canadiense y de al menos dos tercios de las provincias (es decir, siete de ellas) que representen al menos el cincuenta por ciento de la población total de las provincias. Este procedimiento se denomina comúnmente *procedimiento del 7/50*. En todas las federaciones, el reparto de los poderes legislativos posee un carácter relativamente rígido, es decir, que su modificación supone un método complejo, que varía no obstante entre los países.

El otro nivel de gobierno que compone una federación, sea cual fuere, se denomina descentralizado, dado que no posee competencias en lo que respecta a una parte de un Estado. Este nivel de gobierno se descentraliza desde el punto de vista territorial (*ratione territoriae*). En Canadá, está constituido por diez parlamentos (legislaturas) y gobiernos provinciales y las instituciones y organismos que estos poseen, debidamente constituidos. Las instituciones propias de cada provincia no poseen competencia más que en el territorio de ésta.

En una federación cualquiera, las relaciones intergubernamentales se pueden examinar bajo el prisma de la relación que existe entre el nivel de gobierno centralizado (o federal) y el nivel de gobierno descentralizado (o provincial, en el caso de Canadá²). Decimos entonces que estas relaciones se abordan desde una perspectiva vertical. Las relaciones intergubernamentales también pueden ser examinadas bajo el prisma de la relación que existe entre las distintas entidades que constituyen en si mismas el nivel de gobierno descentralizado. Decimos entonces que estas relaciones se analizan desde una perspectiva horizontal.

En este texto, deseo hablar precisamente de lo que denominamos el federalismo horizontal, es decir, de las relaciones que mantienen entre si las entidades descentralizadas (las provincias). Examinaré este asunto desde distintas facetas. De este modo, hablaré de las disparidades que existen entre las provincias canadienses, sobre los planos socioeconómico, demográfico y político. También estudiaré la cooperación intergubernamental como valor en si misma. Hablaré del carácter bicomunitario y multinacional de Canadá, lo cual me llevará después a tratar el caso de Quebec y la cuestión autóctona. También hablaré sobre cuáles son los actores, las formas y las modalidades de las relaciones intergubernamentales del sistema canadiense. Trataré sobre las instituciones y mecanismos gracias a los cuales se desarrolla el “interprovincialismo”³ en Canadá.

² En el conjunto de Canadá, los Estados federados se denominan provincias. En las otras federaciones, la misma realidad es designada la mayoría de las veces con un nombre distinto: estados, regiones, comunidades, Länder, cantones, etc.

³ El concepto de *interprovincialismo* no existe en los diccionarios: es completamente inventado. Se utiliza en este caso para describir la intensificación de las relaciones entre provincias.

Por último, exploraré las vías de futuro de la cooperación intergubernamental horizontal en este país. Pero ante todo, debo inclinarme por la situación tan particular que se desprende de la existencia de los tres territorios canadienses: los Territorios del Noroeste, Yukón y Nunavut. Estos territorios me llaman inmediatamente la atención, porque desempeñan una función nada desdeñable en materia de las relaciones intergubernamentales y ello es así a pesar de tener un estatuto jurídico de los más ambiguos.

I. LOS TRES TERRITORIOS CANADIENSES: UN ESTATUTO IMPRECISO

En el momento del nacimiento de Canadá, la *Ley constitucional de 1867* precisó el poder del gobierno canadiense de admitir en la unión canadiense, además de las colonias y provincias de la Isla del Príncipe Eduardo, de la Columbia Británica y Terranova, el Territorio de Rupert y el del Noroeste⁴. Estos territorios se encontraban entonces bajo la administración de la Compañía de la Bahía de Hudson. En 1868, una ley del Parlamento británico autorizó a Canadá a adquirir los derechos de esta empresa sobre la Tierra de Rupert y el Territorio del Noroeste⁵. En 1869, el Parlamento canadiense adoptó el *Acta relativa al gobierno provisional de la Tierra de Rupert y del Territorio del Noroeste tras la unión de dichos territorios con Canadá*⁶. Directamente para una parte de estos nuevos territorios, el Parlamento canadiense creó en 1870 una nueva provincia y adoptó la *Ley de 1870 de Manitoba*⁷. El 23 de junio de 1870, el gobierno británico adoptó el *Decreto del Consejo sobre la Tierra de Rupert y el Territorio del Noroeste*⁸, el cual incorporaba la Tierra de Rupert y el Territorio del Noroeste a la unión canadiense y afirmaba el poder del Parlamento canadiense de legislar en favor del bienestar y el

⁴ Véase el artículo 146 de la *Ley constitucional de 1867*, L.R.C. (1985), app. II, nº 5.

⁵ *Acta de la Tierra de Rupert*, (1868), 31-32 Vict. c.105 (R.U.).

⁶ *Acta relativo al gobierno provisional de la Tierra de Rupert y del Territorio del Noroeste tras la unión de dichos territorios con Canadá*, (1869), 32-33 Vict. c.3 (Can.).

⁷ *Ley de 1870 sobre Manitoba*, (1870), 33 Vict. c.3 (Can.). Esta ley fue ratificada y confirmada en la *Ley constitucional de 1871*, L.R.C. (1985), app. II, nº 11, artículos 5 y 6.

⁸ *Decreto del Consejo sobre la Tierra de Rupert y el Territorio del Noroeste*, L.R.C. 1985, ap. II, nº 9.

buen gobierno del mencionado territorio. Los Territorios del Noroeste fueron creados en 1870. La *Ley constitucional de 1871*, adoptada por el Parlamento británico, autorizó al Parlamento de Canadá a crear nuevas provincias directamente en esos territorios y a adoptar disposiciones relativas a la paz, el orden y el buen gobierno de cualquier territorio que no formase parte de una provincia⁹. En 1898, fue creado el territorio de Yukón sobre la base de un fraccionamiento de los Territorios del Noroeste. Lo mismo sucedió con las provincias de Alberta y Saskatchewan, que se crearon en 1905 a partir de los Territorios del Noroeste.

El 25 de mayo de 1993 se firmó un acuerdo sobre las reivindicaciones territoriales de Nunavut en virtud del cual y tras largas negociaciones con los esquimales los Territorios del Noroeste, el gobierno canadiense se comprometió a crear un nuevo territorio que se fundó de manera efectiva en 1999 y se ha puesto bajo su control. Se trata de Nunavut, que engloba las tierras e islas situadas al este de los Territorios del Noroeste y en el Ártico canadiense y que, desde tiempos inmemoriales, permanecen habitadas por los esquimales. Nunavut abarca una superficie de cerca de dos millones de kilómetros cuadrados, es decir, aproximadamente la quinta parte de todo el territorio canadiense. Es el resultado de la regulación territorial más importante jamás realizada por una población autóctona en Canadá.

Así pues, en el plano constitucional, los territorios no erigidos en provincia (es decir, los Territorios del Noroeste, Yukón y Nunavut, así como el resto de las partes del territorio canadiense que no se engloban en una provincia, entre otras, el mar territorial) recaen bajo la autoridad legislativa exclusiva del Parlamento de Canadá en virtud del artículo 4 de la *Ley constitucional de 1871*¹⁰.

⁹ *Ley constitucional de 1871, supra*, nota 7, artículos 2 y 4.

¹⁰ *Ibid.*.

Aunque el estatuto de las provincias esté protegido por la Constitución canadiense, las administraciones territoriales, como los municipios, son en el plano constitucional canadiense entidades verdaderamente muy descentralizadas, pero no soberanas, y en las que se han delegado poderes sin ninguna garantía de permanencia¹¹. En resumen, sólo ejercen los poderes que el Parlamento canadiense tiene a bien delegar en ellas. Así pues, el responsable de la administración general de los territorios federales¹² es el ministro de Asuntos Indígenas y del Norte Canadiense aún cuando, por otra parte, se hayan concedido importantes competencias a las administraciones territoriales, que son presididas por un alto funcionario que actúa como comisario del gobierno federal y también como jefe de la autoridad ejecutiva¹³. El ministro es el responsable de la gestión de las tierras que allí se encuentran. En efecto, al contrario que las provincias, los territorios no son propietarios de las tierras y de los recursos que allí se encuentran, salvo aquellas que les son donadas expresamente por las autoridades federales o, aún más, entregadas en calidad de usufructo en nombre de Su Majestad por el jefe de Canadá¹⁴. En resumen, los territorios no constituidos como provincia forman territorios federales y están sujetos a la autoridad legislativa del Parlamento de Canadá. Pero el tema de la administración de los Territorios del Noroeste, Yukón y Nunavut exige actualmente algunos matices, puesto que se han implantado los principios de autonomía y responsabilidad gubernamental.

Tomemos el ejemplo de Nunavut. La ley en virtud de la cual se creó este territorio¹⁵ establece el cargo de comisario de Nunavut a título de administrador general del territorio. En principio, ejerce sus atribuciones conforme a las instrucciones del gobernador del consejo o del ministro de Asuntos Indígenas y del Norte Canadiense y a él se le confiere el poder ejecutivo¹⁶. Del mismo modo, está

¹¹ *Hodge c. La Reine*, (1883-1884) 9 A.C. 117; *Conseil canadien des relations de travail c. Ville de Yellowknife*, (1977) 2 R.C.S. 729. Véase también : R. DUSSAULT et L. BORGÉAT, *Traité de droit administratif*, 2.ª ed., tomo I, Quebec, Presses de l'Université Laval, 1984, p. 210-219.

¹² Ley del ministerio de Asuntos indígenas y del Norte canadiense, L.R.C., 1985, c. I-6, artículo 4.

¹³ R. DUSSAULT ET L. BORGÉAT, *supra*, nota 11.

¹⁴ Por ejemplo, véase la *Ley de Nunavut*, L.C. 1993, c. 28, artículo 49.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, artículos 5-7.

instituida la legislatura de Nunavut, compuesta por el comisario y los diputados elegidos¹⁷. Si el comisario es nombrado por el gobierno federal, la Asamblea Legislativa se compone en lo que a ella respecta de diputados elegidos en cada una de las diecinueve circunscripciones electorales actuales¹⁸. Los convenios desean que el comisario ejerza más o menos el mismo papel simbólico que el gobernador general canadiense o el delegado del gobierno de una provincia¹⁹ y el “primer ministro” del gobierno territorial es quien *de facto* es el jefe del gobierno²⁰. En efecto, la ley prevé la creación de un consejo del ejecutivo (o de gobierno) formado por el comisario y las personas que éste designe tras las recomendaciones de la Asamblea Legislativa²¹. Esta cuenta los diecinueve diputados elegidos de entre los que ha sido cuestión anteriormente, y funciona en general de conformidad con el modelo parlamentario canadiense. Pero existen excepciones a este nivel y, dejando descansar la tradición de los esquimales en el consenso, los diputados son independientes en tanto que el “primer ministro” y los demás miembros del gobierno sean designados simplemente por sus compañeros de la Asamblea Legislativa (o formalmente designados por el comisario después de haber sido recomendados por la Asamblea)²².

La *Ley de Nunavut*²³ atribuye a la legislatura de ese territorio el poder de legislar sobre la mayor parte de los asuntos sobre los cuales, según la *Ley constitucional de 1867*²⁴, poseen atribuciones las provincias, como la recaudación de impuestos

¹⁷ *Ibid.*, artículo 12. Se aplica el mismo modelo a los otros dos territorios. Véase la *Ley de los Territorios del Noroeste*, L.R.C., 1985, c. N-27 y la *Ley de Yukón*, L.C., 2002, c.7.

¹⁸ *Ley de la Asamblea Legislativa y el Consejo Ejecutivo*, L. Un., 2002, c.5, artículo 3. Véase la página de Internet de la Asamblea: www.assembly.nu.ca

¹⁹ Véase la página de Internet del comisario: www.commissioner.gov.nu.ca/index_eng.html.

²⁰ Aunque la persona que asume *de facto* los poderes ejecutivos en Nunavut y en los otros dos territorios sea denominada frecuentemente *primer ministro* y se designe también como tal, con el mismo título que los primeros ministros de las provincias, por mi parte yo prefiero yo prefiero describirla como el *jefe del gobierno del territorio* ser cuestión de ilustrar bien la diferencia que existe en el sistema canadiense entre el estatuto constitucional de los territorios y el de las provincias.

²¹ Ley de Nunavut, *supra*, nota 14, artículo 12.

²² Ley de la Asamblea Legislativa y el Consejo del Ejecutivo, *supra*, nota 18, artículo 60.

²³ *Ley de Nunavut*, *supra*, nota 14.

²⁴ *Ley constitucional de 1867*, *supra*, nota 4.

directos, las instituciones municipales, la sanidad, la educación, los derechos civiles y la propiedad, la administración de justicia, las licencias, etc., así como cualquier asunto de naturaleza local²⁵.

Es interesante observar que una “ley” así adoptada puede no ser reconocida por el gobierno federal durante el año siguiente a su adopción²⁶. El territorio puede igualmente realizar préstamos pero, en la práctica, su base impositiva permanece bastante modesta y depende en gran manera de los fondos federales²⁷. Al contrario que una provincia que disfruta de la soberanía en el plano legislativo e incluso si los textos adoptados por la legislatura de Nunavut llevan el título de “leyes”, eso no impide que se trate de legislación delegada y no deben ser percibidos en el plano jurídico como leyes en el sentido estricto de la palabra, sino más bien como el fruto de una delegación de poder del Parlamento canadiense, delegación cuya amplitud nunca ha sido discutida²⁸.

Hoy en día, los Territorios del Noroeste, Yukón y Nunavut no sabrían constituirse en provincia ni incorporarse, en todo o en parte, a las provincias existentes, más que en virtud del procedimiento del 7/50, como lo prevén los párrafos 42(1)e) y f) de la *Ley constitucional de 1982*²⁹. Esto imprime carácter *oficial* a la transformación de los territorios en provincias prácticamente imposible de realizar en el contexto actual³⁰.

²⁵ *Ley de Nunavut, supra*, nota 14, artículos 23-27.

²⁶ *Ibid.*, artículo 28.

²⁷ Por ejemplo y para el ejercicio económico de 2008, el presupuesto preveía unos ingresos aproximados de 1.162,2 millones de dólares, de los cuales 1.080,9 millones procedían de transferencias federales. El documento se encuentra disponible en línea: www.gov.nu.ca/finance/mainbudgets/2008.shtml.

²⁸ Aun cuando el poder legislativo de Nunavut se exprese en forma de leyes, se trata del plano jurídico de ordenanzas o reglamentos. Estos se escapan no obstante a los procedimientos de examen y publicación previstos en la *Ley de textos reglamentarios*, L.R.C., 1985, c. S-22, art.2 (Véase la definición de “textos reglamentarios”). Véase también: P.W.HOGG, *Constitutional Law of Canada*, (student edition), Toronto, Thomson Carswell, 2005, p. 342.

²⁹ *Ley constitucional de 1982*, L.R.C. (1985), ap. II, n.º 44. Véase *supra*, nota 1, para una descripción del procedimiento del 7/50.

³⁰ En estos momentos no existe avidez alguna en Canadá por la reapertura del dossier constitucional, para hablar con claridad. Por otro lado, la puesta en práctica del procedimiento de modificación constitucional es de tal envergadura que dificulta la mínima reforma constitucional, si fuera de alcance limitado.

Si las leyes constitucionales no prevén la participación de tres territorios en el poder constituyente de Canadá, las nuevas prácticas desarrolladas en Canadá en materia de reforma constitucional parecen ir, sin embargo, en el sentido de su participación en la negociación de una reforma así. No obstante, está menos claro aún que estas prácticas hagan también necesario que los territorios aprueben el resultado de tales negociaciones antes de que su constitucionalización.

Por su parte, el párrafo 32(1)a) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (en español, *Carta canadiense de derechos y libertades*)³¹ prevé que ésta se aplique en todos los dominios aplicables a Yukón y los Territorios del Noroeste. Esta disposición se puede extender probablemente a Nunavut.

A pesar de las similitudes que existen entre los poderes de los tres territorios, por una parte, y los de las provincias, por otra, los territorios no son iguales que las provincias en Canadá. En efecto, como he dicho anteriormente, mientras que la autonomía de las provincias se encuentra protegida constitucionalmente, la de los territorios no. Estos últimos permanecen, jurídicamente hablando, como las criaturas de las autoridades federales. Sus poderes emanan no directamente de la misma Constitución, como es el caso de las provincias, sino más bien de las leyes federales.

Sea como fuere, las costumbres políticas tienden actualmente a considerar como provincias a los tres territorios. Por ejemplo, los territorios forman parte del Consejo de la Federación, una instancia sobre la que volveré más adelante, mientras que incluso el gobierno federal no forma parte de él. Por otro lado se puede sostener que, en concreto, las relaciones políticas se han vuelto más estrechas entre los territorios y las provincias que entre ellos y el gobierno canadiense. De hecho, los territorios forman parte integrante sin duda de los debates interprovinciales. Hacen frente común con las provincias en los principales debates que las colocan en oposición con el gobierno federal. Los jefes

³¹ Carta canadiense de derechos y libertades que constituye la parte I de la Ley constitucional de 1982, supra, nota 29.

de gobierno de los territorios se designan como primeros ministros (premiers), a instancias de sus “homólogos” provinciales.

Por consiguiente, no sabríamos estudiar el tema de las relaciones intergubernamentales en Canadá y ello, sea desde un punto de vista horizontal o vertical, sin tener en cuenta a los tres territorios federales, que juegan en la materia un papel cada vez más asentado y reconocido por los demás socios federativos.

II.LAS DISPARIDADES ENTRE LAS PROVINCIAS CANADIENSES

Aunque jurídicamente hablando sean todas iguales, las provincias canadienses son de hecho muy diferentes en comparación unas con otras. Algunas están mucho más pobladas que otras, como es el caso de Ontario y Quebec actualmente. Por su parte, las provincias del Atlántico sólo tienen una población escasa.

En el plano económico, Alberta disfruta de una riqueza que parece no tener límites, puesto que se apoya en la explotación de recursos naturales (petróleo) de los cuales se dice que no se agotarán hasta dentro de cien años. Su vecina, Saskatchewan, también disfruta, aunque algo menos que Alberta, del maná financiero procedente de las extracciones de petróleo.

La Columbia Británica se encuentra en plena progresión en cuanto a los planos demográfico y económico. Manitoba, situada al oeste del país, justo al lado de la poderosa Ontario, es objeto de disputas. Al este del país, las cuatro provincias del Atlántico permanecen vulnerables en términos económicos, aunque Terranova y Labrador y Nueva Escocia hayan visto mejorar sus ingresos y su capacidad fiscal debido a generosos acuerdos firmados con el gobierno federal relativos a la explotación de recursos petroleros costeros.

La situación económica mejora un poco en Quebec, aunque la deuda pública de esta provincia sigue siendo colosal.

Las disparidades entre las provincias canadienses son por tanto bien ciertas y no deben perderse de vista cuando se analizan las relaciones intergubernamentales dentro del conjunto canadiense. Estas disparidades influyen mucho en las relaciones que mantiene cada provincia (tomada de forma aislada) con el gobierno federal. Por ejemplo, las provincias menos ricas son más dependientes que las otras del dinero que proviene del gobierno federal en forma de pago de transferencias o de otro modo. Por consiguiente, estas provincias están en principio menos dispuestas que las otras a favorecer una limitación del poder federal de gastar en los campos de competencia provinciales³².

Desde luego, la perecuación permite redistribuir la riqueza dentro del conjunto canadiense con el fin de reducir las disparidades económicas entre las provincias y las iniquidades³³. Eso no impide que no dé fe de todo. Por otro lado, ahora ha tocado techo y desde hace algunos años aumenta muy poco en porcentaje con relación al producto interior bruto. Como es esperable, las provincias que no reciben pagos de perecuación ven con peores ojos a las que reciben el aumento de los pagos que se realizan basados en ese concepto. Por lo tanto, resulta difícil de una manera bastante singular para las provincias canadienses entenderse entre ellas en ciertos asuntos espinosos, como el reglamento del desequilibrio fiscal³⁴, en el que es cuestión de revisar al alza los pagos de perecuación. Como

³² No obstante debo admitir que ninguna provincia, salvo Quebec, insiste verdaderamente en que se limite el poder federal de gasto en los campos de competencia provinciales. La opinión pública canadiense es en buen parte desfavorable, por otro lado, a una limitación así.

³³ El mismo principio de la perecuación se inscribe en el párrafo 36(2) de la *Ley constitucional de 1982, supra*, nota 29.

³⁴ El desequilibrio fiscal es un concepto que designa la diferencia que existe entre los ingresos provinciales y los ingresos federales, teniendo en cuenta sus responsabilidades constitucionales. El gobierno de Quebec estima, me parece que con razón, que el dossier todavía no se ha regulado en Canadá, a pesar de la revisión de la perecuación que se ha llevado a cabo de paso en el presupuesto federal de 2007, e incluso a pesar del hecho de que la crisis financiera que se vive actualmente en todo el mundo haya transformado en déficits los excedentes presupuestarios del gobierno canadiense. Según Quebec, el reglamento del desequilibrio fiscal pasa no sólo por una

he comentado anteriormente, es lo mismo en cuanto a la limitación del poder federal sobre el gasto en los campos de competencia provinciales.

Después de todo, las disparidades entre las provincias canadienses de las cuales he levantado acta anteriormente tienen como consecuencia el hecho de dificultar el logro de un consenso entre estas últimas en cuanto a distintos asuntos, lo que se manifiesta principalmente en el seno del Consejo de la federación, una institución de la que volveré a hablar después con más detalle.

III. LOS VALORES INHERENTES A LA COLABORACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Todos saben que vivimos actualmente en una era de interdependencia. El mundo se hace más pequeño. Ya no es momento de replegarse, sino de colaborar. En este contexto, cualquier colectivo que no se abra al mundo se asfixiará más o menos a largo plazo.

Las provincias canadienses y los territorios también deben aprender a trabajar mejor juntos. Deben conocerse mejor y tener una mayor aceptación mutua. Sus esfuerzos con vistas a lograr ciertos objetivos comunes deben planificarse y coordinarse mejor.

El diálogo es un valor en sí mismo, me parece a mí, que se debe reforzar entre las provincias y los territorios. Este diálogo debe perseguir un cierto número de finalidades. En primer lugar, debe permitir el intercambio de informaciones y experiencias. Esos intercambios pueden tratar sobre comparaciones entre las

revisión al alza de la perecuación, sino también por el aumento de las transferencias federales en materia de educación superior y de programas sociales y por una transferencia del entorno federal al de las provincias de puntos impositivos o de un espacio fiscal. En resumen, se trata de revisar la perecuación, las transferencias federales y el asiento fiscal de forma que ofrezca a las provincias una cierta estabilidad financiera, una capacidad fiscal aceptable por deferencia a sus responsabilidades y respecto a la previsibilidad en su planificación presupuestaria.

provincias con vistas a incrementar su eficacia en tal o cual sector de actividades. Es el caso principalmente de los intercambios que versan sobre las prácticas consideradas ejemplares (*best practices*).

A veces tenemos tendencia a considerar a Canadá como compuesta por cuatro grandes regiones (Quebec, Ontario, el Atlántico y el Oeste), si no cinco (Quebec, Ontario, el Atlántico, las Praderas y la Columbia Británica). Esta visión de la federación canadiense no está exenta de fundamento, puesto que Canadá está muy marcado por fuertes corrientes regionalistas, que se traducen incluso al plano de la política partidaria³⁵. Sin embargo, esta concepción de un Canadá que se apoya en cuatro o cinco grandes regiones no debe hacernos perder de vista que de hecho son las provincias que disponen de poderes legislativos y ejecutivos y que constituyen, junto con el federal, el poder constituyente de Canadá.

Sea como fuere, a las provincias les agrada hacer intercambios sobre una base regional. Del resto, constatamos que Quebec y Ontario manifestaron desde hace poco el deseo de acercarse una a otra, principalmente con vistas a fortalecer su influencia con relación a las provincias de Alberta y la Columbia Británica que son cada vez más amenazantes en términos de competencia económica y de poder político.

IV. EL CARÁCTER BICOMUNITARIO Y MULTINACIONAL DE CANADÁ

Además de estar constituida por diez provincias, tres territorios y, desde un cierto ángulo, de cuatro o cinco grandes regiones, Canadá se puede ver como una federación bicomunitaria y multinacional.

³⁵ Valga como prueba de ello la creación del Bloque quebequés, que sólo elige diputados en Quebec, y la del *Reform Party* (Partido reformista), una formación política del Oeste que se ha integrado en el partido conservador de Canadá.

Bicomunitaria, porque en este país existen dos grandes sociedades de acogida: una anglófona y otra francófona. Cada una de ellas constituye, por otro lado, una mayoría, la primera en el conjunto canadiense, la segunda en Quebec. Este carácter bicomunitario de Canadá no parece encontrar, sin embargo, una manifestación en las instituciones políticas del país. Con más razón, la Constitución canadiense no reconoce este carácter, salvo evidentemente en el capítulo del bilingüismo oficial³⁶ o por mediación de algunas medidas constitucionales que atestigüen la toma en cuenta en cierta manera de la especificidad identitaria de Quebec³⁷.

Pero, como ya he dicho anteriormente, Canadá no sólo es un país bicomunitario: También es multinacional. Lo es debido al hecho de que Quebec constituye una nación en el interior de Canadá³⁸. También lo es debido a la existencia de naciones autóctonas³⁹. Hasta los acadianos piensan en formar una nación.

Canadá nunca ha asumido de verdad su dimensión multinacional. Prefiere negarla, en nombre de una construcción identitaria (*nation building*) que no

³⁶ El estado canadiense reconoce dos idiomas oficiales: inglés y francés. No obstante, esto no se aplica más que al nivel federal de gobierno. Entre las provincias canadienses, sólo Nuevo Brunswick es oficialmente (y constitucionalmente) bilingüe. Quebec y Manitoba están sometidas por su parte a una forma limitada de bilingüismo constitucional, sin ser oficialmente bilingües. Véanse el artículo 133 de la *Ley constitucional de 1867, supra*, nota 4, el artículo 23 de la *Ley de 1870 de Manitoba, supra*, nota 7, y los artículos del 16 al 20 y 23 de la *Ley constitucional de 1982 supra*, nota 29.

³⁷ En este punto en concreto pienso en el artículo 94 de la *Ley constitucional de 1867 (ibid.)*, que reconoce *a contrario* la tradición civilista del derecho privado quebequés. También recuerdo el artículo 59 de la *Ley constitucional de 1982 (ibid.)* que prevé que el párrafo 23(1)a) de esta ley no se aplique a Quebec más que cuando este lo decida. Esta medida trata sobre la educación en la lengua oficial que sea minoritaria en una provincia, es decir, el inglés en Quebec. Las demás disposiciones del susodicho artículo 23 que tratan del mismo tema se aplican, no obstante, por lo que a ellas se refiere en Quebec.

³⁸ Por medio de una moción adoptada por una fortísima mayoría, la Cámara de los Comunes de Canadá reconoció que las quebequesas y los quebequeses forman una nación en el seno de un Canadá unido. No obstante, esta resolución no posee ningún valor constitucional.

³⁹ Las poblaciones autóctonas son reconocidas como pueblos en los artículos 35 y 35.1 de la *Ley constitucional de 1982, supra*, nota 29. El párrafo 35(2) de esta ley precisa que la expresión *poblaciones autóctonas* designa a los indios, los esquimales y los mestizos.

parecer dejar espacio a ninguna otra realidad nacional más que la misma nación canadiense⁴⁰.

Más adelante volveré a hablar sobre los temas de Quebec y de las poblaciones autóctonas. Llegados a este punto, permítanme decir simplemente que nada indica hasta el momento que las relaciones intergubernamentales en Canadá estén comprometidas en una dinámica bicomunitaria o multinacional. Más bien se apoyan en el principio de la igualdad de las provincias de la que ya he hablado. No deseo insinuar con ello que la presencia de una sociedad mayoritariamente francófona como Quebec y de numerosas poblaciones autóctonas no tenga ningún impacto sobre las relaciones intergubernamentales en Canadá. Lo tiene. Pero esta influencia no está ni institucionalizada, ni formalizada de ninguna manera, excepto la dualidad lingüística de la que he hecho mención anteriormente y el reconocimiento de ciertos derechos colectivos de naturaleza constitucional a favor de las poblaciones autóctonas⁴¹.

La federación canadiense se encuentra marcada, al igual que otras sociedades del mundo, por numerosos paradigmas. Entre estos, observemos los siguientes: cooperación frente a autonomía, unidad frente a diversidad, flexibilidad frente a constitucionalismo, construcción de la identidad canadiense (nation building) frente a plurinacionalismo, nación canadiense frente a nación quebequesa, consistencia frente a innovación, igualdad de las provincias frente a especificidad de Quebec, convergencia frente a derecho a la diferencia, formalización frente a adaptabilidad, armonización frente a asimetría, etc. Aunque estos conceptos se enfrenten aquí, no siempre son contradictorios o incompatibles. Por ejemplo, la colaboración entre

⁴⁰ Por número de canadienses, no sabría tener más que una nación en Canadá: la nación canadiense. Para la mayoría de los quebequeses, Quebec constituye una nación en el sentido sociológico y político en el interior de otra nación: Canadá. El carácter plurinacional de Canadá nunca ha sido admitido de verdad por las autoridades federales. Con más razón, la Constitución canadiense no encuentra ninguna huella explícita de ello.

⁴¹ Además de los artículos 35 y 35.1 de la *Ley constitucional de 1982* de la que he hablado anteriormente (*supra*, nota 39), ha lugar ver el artículo 25 de esta ley. Estas medidas consagran los derechos existentes (ancestrales u obtenidos por medio de tratados) de las poblaciones autóctonas o los sitúan al amparo de la *Carta canadiense de derechos y libertades* (*supra*, nota 31).

los socios federativos se puede realizar con todo respeto a su autonomía. Por su lado, la identidad canadiense se puede construir teniendo en cuenta el carácter plurinacional de Canadá. Igualmente, la nación quebequesa se encuentra encajada dentro de la nación canadiense: ambas pueden cohabitar bien.

V.LAS INSTITUCIONES Y MECANISMOS SOBRE LOS CUALES SE BASA EL “INTERPROVINCIALISMO”

Las alianzas intergubernamentales (también denominados acuerdos administrativos) constituyen el instrumento por excelencia de las relaciones entre los gobiernos de Canadá. Tales acuerdos son globales o generales, sectoriales o puntuales. Gracias a ellos se construye la colaboración entre las provincias, incluso entre las provincias, los territorios y el gobierno federal.

Cuando se refieren a las relaciones entre el gobierno federal y una o varias provincias, los acuerdos administrativos permiten que se desarrolle una cierta forma de asimetría dentro del régimen federativo canadiense. Es deseable una simetría así, aunque no deba ser ilimitada⁴².

Por supuesto, cuando se aplican a las relaciones entre las mismas provincias, los acuerdos administrativos sirven fundamentalmente para reforzar la colaboración entre estas. Entonces son tan bienvenidas que se apoyan en el libre consentimiento de las provincias signatarias y, por lo tanto, respetan en todos los puntos su autonomía y sus prioridades, lo que no es el caso de los acuerdos firmados entre las provincias y el gobierno federal⁴³.

⁴² Una asimetría ilimitada vendría a poner en peligro rápidamente la supervivencia incluso del vínculo federativo. Por definición, el *federalismo asimétrico* no puede autorizar más que una asimetría de alcance limitado si desea permanecer en el federalismo.

⁴³ El gobierno canadiense en sus negociaciones de acuerdos administrativos trata de imponer habitualmente diversas condiciones a estos últimos, incluso cuando sus competencias exclusivas son parte del proceso. Estas condiciones son más o menos exigentes, según el caso. También trata de someter a las provincias a distintas formas de reedición de cuentas ante él. Quebec considera la

En lo que afecta actualmente a las instituciones que están al servicio de las relaciones intergubernamentales, existe muy poco de eso en Canadá. Entre estas, observemos particularmente el Consejo de Ministros de Educación y el Consejo de la Federación. Si la primera de estas instituciones tiene funciones dirigidas a un sector restringido, como su nombre indica, la segunda tiene, por lo que a ella se refiere, una vocación mayor, que merece que nos detengamos en ella algunos instantes.

En abril de 2003, en el momento de la elección del gobierno liberal en Quebec, la federación canadiense sufría serios problemas que afectaban a la eficacia de las relaciones intergubernamentales así como a la calidad de las relaciones federativas.

En julio de 2003 se inició un proceso de revitalización del federalismo canadiense, con ocasión de una conferencia anual de primeros ministros de provincias y de jefes de gobierno de los territorios. Unos meses más tarde, el 5 de diciembre de 2003, en Charlottetown, las provincias y territorios firmaron el acuerdo fundacional del Consejo de la Federación.

El Consejo de la Federación, que se inscribe en la continuidad de la sesión anual de conferencias de primeros ministros, no ha concedido una base oficial e institucional a esta práctica lanzada en 1960 y convertida en tradición, testimoniando la voluntad de las provincias y territorios de empujar hacia delante la dinámica interprovincial puesta en marcha cuarenta años antes.

El Consejo evoluciona en el entorno del federalismo ejecutivo, es decir, que se apoya en las relaciones de gobierno a gobierno. Son los primeros ministros quienes asumen del todo la función de la presidencia, sobre la base de un mandato de un año.

mayor parte del tiempo que estas condiciones y esta imputabilidad salen al encuentro del principio de autonomía provincial que, como sabemos, es fundamental para el federalismo.

Desde un punto de vista institucional, el Consejo de la Federación ha llenado un vacío importante en el seno del federalismo canadiense. Su creación se apoya en el principio que desea que la existencia misma de las provincias, en calidad de gobiernos autónomos sea una manifestación concreta de los valores inherentes al federalismo.

El Consejo de la Federación facilita la adopción de posiciones comunes, coherentes y concertadas entre las provincias (y territorios). Los gobiernos provinciales, que consiguen desarrollar una verdadera asociación entre ellos, podrán asegurarse así un mejor control de sus propias competencias y comprometerse más a fondo en los temas que son de competencia compartida entre las legislaturas provinciales y el Parlamento federal. Esto no podrá sino contribuir al logro de un mejor equilibrio de las relaciones entre las provincias y territorios por un lado y el gobierno federal por otro. Incidentalmente, el clima general de las relaciones intergubernamentales se verá mejorado.

Uno de los objetivos del Consejo de la Federación es por otra parte promover relaciones entre los gobiernos fundados en el respeto a la Constitución y el reconocimiento de la diversidad dentro de la federación. En el preámbulo del acuerdo fundacional se dice que este reconocimiento de la existencia de diferencias entre las provincias y los territorios implica que los gobiernos pueden tener prioridades y elecciones diferentes en sus políticas. El Consejo se muestra así no sólo como un lugar de intercambio, concertación y acción común, sino también como lugar de reconocimiento mutuo y de respeto hacia las diferencias.

En febrero de 2004, el Consejo de la Federación adoptó un plan de trabajo en el cual planteó un cierto número de prioridades, siempre actuales, entre las cuales se encontraban la reorganización del federalismo económico o, más concretamente, la resolución del problema del desequilibrio fiscal⁴⁴. Este plan de trabajo trataba también del refuerzo de la unión económica canadiense y de la participación de las provincias (y territorios) en el proceso de nombramiento de los miembros de

⁴⁴ Véanse las observaciones que figuran anteriormente, en la nota 34.

ciertas instituciones centrales, como el Senado y el Tribunal Supremo de Canadá, proceso que releva a la hora actual del poder unilateral del gobierno federal. Por último, el plan de trabajo en cuestión trataba sobre la participación de las provincias en la negociación de acuerdos internacionales cuando son parte del conflicto sus competencias exclusivas, así como su función en las relaciones entre Canadá y Estados Unidos. Como podemos constatar, los trabajos del Consejo atañen verdaderamente a cuestiones de interés principal.

Después de todo, el Consejo de la Federación constituye una institución que favorece la cooperación entre las provincias y los territorios. Aunque haya demostrado su eficacia hasta ahora en ciertos asuntos⁴⁵, el Consejo merecería ser reforzado en el futuro. Principalmente, sería deseable que su secretaría dispusiera de más recursos humanos y materiales que actualmente, lo cual permitiría al Consejo asumir mejor su triple misión: la plena asunción por las provincias de sus propias competencias constitucionales en el marco de los asuntos comunes, un refuerzo de las provincias (y de los territorios) frente al gobierno federal y una participación cada vez mayor de las provincias en la definición y la construcción del Canadá del mañana.

VI. EL LUGAR DE QUEBEC Y DE LOS AUTÓCTONOS EN LA UNIDAD CANADIENSE, VISTO DESDE EL ÁNGULO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Es curioso que algunos consideren que la sociedad quebequesa es hostil hacia Canadá, mientras que de hecho es una ardiente defensora de la Constitución canadiense, de la división de poderes que enuncia y de la autonomía provincial que postula. Del mismo modo, a veces piensan que Quebec desea aislarse y hacer banda aparte mientras que, en realidad, se invierten mucha energía en la

⁴⁵ El Consejo de la Federación ha superado la prueba en septiembre de 2004 con motivo de la negociación entre las provincias, los territorios y el gobierno federal de un aumento de los pagos de transferencia federales en materia de sanidad. Los resultados obtenidos entonces por las provincias y territorios han sido concluyentes.

mejora de las relaciones intergubernamentales. Por otro lado, ¿acaso no se creó el Consejo de la Federación a iniciativa de Quebec⁴⁶?

De hecho, desde la elección de un gobierno federalista en 2003, Quebec está decidido a trabajar de manera positiva, con todos sus socios federativos, por la revitalización del federalismo canadiense. Quebec desea más que nunca contribuir al surgimiento de una nueva dinámica federativa en Canadá. Quebec es incluso la provincia que más presiona para un refuerzo de la unión económica canadiense, principalmente como medio de eliminación de las barreras comerciales entre las provincias y territorios.

En resumen, de todas las provincias canadienses Quebec es la que más insiste sobre el respeto al principio federal y al espíritu federativo. Esto no es extraño en absoluto, puesto que uno de los motivos por los cuales se ha retenido el modelo federal en el momento de la fundación de Canadá a costa del modelo unitario ha sido la necesidad de preservar la identidad particular de Quebec⁴⁷. El Tribunal Supremo de Canadá lo ha reconocido él mismo en estos términos:

El federalismo era la respuesta jurídica a las realidades políticas y culturales que existían en la época de la Confederación y que siguen existiendo hoy.

[...]

La realidad social y demográfica de Quebec explica su existencia como entidad política y ha constituido de hecho una

⁴⁶ Es el gobierno de Quebec quien se encuentra en el origen de la creación del Consejo de la Federación. Se inspiró a este respecto en el informe del Comité especial del Partido liberal de Quebec sobre el futuro político y constitucional de la sociedad quebequesa, titulado *Un projet pour le Québec : affirmation, autonomie et leadership (en español, Un proyecto para Quebec: Afirmación, autonomía y liderazgo)*, adoptado y publicado en 2001 por el Partido liberal de Quebec.

⁴⁷ La opción federativa, que se tomó en 1867 en lo que atañe a Canadá, se derivaba principalmente de la toma en cuenta de las necesidades del Bajo Canadá (hoy en día Quebec) en el plano identitario. La Unión legislativa (o Estado unitario) que requería según sus deseos John A Macdonald, uno de los principales arquitectos del compromiso político que dio origen a Canadá, chocó con las aspiraciones identitarias de Quebec sobre todo, pero también con la sed de autonomía de las provincias marítimas.

de las razones fundamentales para la creación de una estructura federal para la unión canadiense en 1867⁴⁸

He hablado anteriormente de la ambición del actual gobierno de Quebec por volver a dinamizar la federación canadiense, de común acuerdo con sus socios federativos. Esta ambición se inscribe en la búsqueda de un cierto número de objetivos precisos, entre ellos, observemos los siguientes:

- 1) Desarrollar una solidaridad más estrecha y más sostenida entre las provincias canadienses y los territorios, de modo que estos vengan a trabajar juntos de manera más armoniosa.
- 2) Procurar que las provincias y los territorios lleguen a influir más en la evolución de la federación canadiense y a participar de manera más activa en la elaboración de grandes orientaciones y decisiones que se refieran al país, principalmente sirviéndose para ello del Consejo de la Federación.
- 3) Llevar al gobierno canadiense a respetar más los principios fundamentales de federalismo, entre ellos, la autonomía de las provincias en el ejercicio de sus competencias. Esto pasa, entre otras cosas, por una limitación del pretendido poder federal de gasto en los campos provinciales.
- 4) Crear una nueva sinergia entre las provincias canadienses y los territorios, basada en la mutua comprensión, la apertura de espíritu y la búsqueda del compromiso.

⁴⁸ *Llamada relativa a la secesión de Quebec*, [1998] 2 R.C.S. 217, p. 244 y 251-252.

- 5) Favorecer el logro de un mejor equilibrio entre ambos niveles de gobierno en Canadá.
- 6) Contar con la creatividad y la innovación en la ordenación o, más bien debería decir, reordenación, de los informes de la federación, volver a poner en duda los dogmas, las ideas recibidas.

Sobre este último punto, me gustaría mencionar que la Unión Europea proporcionó un excelente ejemplo de audacia, valentía e imaginación en la ordenación de informes entre los Estados que son miembros de dicha Unión. Desde luego, existe una grandísima diferencia entre la Unión Europea, una entidad supraestatal, y Canadá, un estado federal. No obstante, considero que Canadá debería dar muestras de tanta creatividad en su manera de practicar y poner en práctica el federalismo como la que demuestra la Unión Europea en la organización de las relaciones entre sus numerosos Estados miembros. En otras palabras, la federación canadiense debe mostrarse capaz de renovarse y de comprometerse de manera decidida con su propia reforma. No debe temer al cambio.

Por supuesto, Quebec espera que una posible reforma del federalismo canadiense permita finalmente que se reconozca su especificidad, basada en sus características nacionales, en la Constitución canadiense. Este reconocimiento constituye por otro lado el objetivo primero de los gobiernos que se han sucedido en Quebec estos últimos años y poco importa su afiliación política. Observemos de paso que la búsqueda por parte de Quebec de un mayor respeto y de un reconocimiento de su especificidad identitaria en el interior de Canadá es muy legítima. Principalmente se apoya en la idea de que si Quebec se enriquece en su identidad profunda con su adhesión a la federación canadiense, esta última se enriquecerá por tanto con la presencia en su seno de la nación quebequesa⁴⁹.

⁴⁹ En ese sentido podemos decir que la especificidad de Quebec es un gran valor canadiense que debe ser promovido y reconocido como tal.

En cuanto a los autóctonos, ya he dicho que la Constitución canadiense les ha reconocido sus derechos. El Tribunal Supremo de Canadá ha concedido un gran alcance a estos últimos. Hasta ahora, el reconocimiento de esos derechos en la *Ley constitucional de 1982*⁵⁰ constituye sin ninguna duda la victoria más importante que han obtenido los Autóctonos en Canadá. Otra gran victoria no sabría sin embargo ser silenciada. He hablado de ella anteriormente: Se trata de la creación de Nunavut. En efecto, Nunavut forma el único territorio en el que el gobierno es elegido por una mayoría autóctona en Canadá: los esquimales⁵¹. Del resto, a semejanza de Quebec, presenta la característica de ser habitado por una población mayoritariamente de lengua distinta al inglés⁵².

En lo que atañe a la participación de los autóctonos en el poder constituyente, hay que saber que la *Ley constitucional de 1982* se modificó en 1983 de modo que se reconociera que los gobiernos federal y provinciales están unidos por el compromiso de principio según el cual antes de realizar cualquier modificación constitucional que afecte a los autóctonos el Primer Ministro de Canadá convocará una conferencia en la que se reunirán los primeros ministros provinciales y él mismo y que contemplará en el orden del día el asunto del proyecto de modificación e invitará a los representantes de las poblaciones autóctonas de Canadá a participar en las tareas relacionadas con este asunto⁵³. No obstante, las prácticas políticas que se aplican en Canadá desde 1983 van todavía más lejos

⁵⁰ Ley constitucional de 1982, *supra*, nota 29.

⁵¹ En 2006, la población de Nunavut se establecía en 29.325 individuos, de los cuales 24.640 eran esquimales. Acerca de este punto, véase: *STATISTIQUE CANADA, Peuples autochtones, recensement de 2006, n° 97558 XWF* en catálogo y disponible en línea www.statcan.ca

⁵² En 2006, más del ochenta por ciento de los residentes en Nunavut declaraba tener un idioma esquimal, ya sea el inuktitut o el inuinnaqtun, como lengua materna. Más del sesenta por ciento identificaba esta lengua como la más hablada en su casa. Acerca de este punto, véase: *STATISTIQUE CANADA, Langues, recensement de 2006, n° 97555XCB2006040* en catálogo, y disponible en línea www.statcan.ca

⁵³ Se trata del artículo 35.1 de la *Ley constitucional de 1982, supra*, nota 29. Esta disposición se ha añadido a los términos de la *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution* (en español, *Proclamación de 1983 que modifica la Constitución*) (TR/84-102).

que las disposiciones de la *Ley constitucional de 1982*⁵⁴, y conceden a los autóctonos un verdadero derecho de veto sobre cualquier modificación constitucional que afecte a su estatuto o a sus derechos.

El objetivo último de las poblaciones autóctonas de Canadá es incrementar su autonomía política hasta el punto de llegar a formar un tercer nivel de gobierno. Por otra parte es esto, es decir, un tercer nivel de gobierno, lo que se les ofreció en el Acuerdo de Charlottetown de 1992, pero no tuvo continuación.

Los autóctonos buscan la mejora de sus relaciones con todos los gobiernos presenciales en Canadá, es decir, con el gobierno canadiense mismo (el cual, tiene por otro lado la obligación para con ellos de actuar como fiduciario), los gobiernos provinciales y los gobiernos territoriales. Desde hace algunos años, las principales organizaciones representativas de los autóctonos mantienen una reunión anual con los primeros ministros provinciales y los jefes de gobierno de los territorios, justo antes de que empiece la reunión estival del Consejo de la Federación. Este encuentro con los autóctonos se ha convertido en una especie de tradición. Ofrece la ventaja evidente de sensibilizar más a los primeros ministros de las provincias y a los jefes de gobierno de los territorios acerca de los problemas vividos por los autóctonos y de acercarse los unos a los otros. Incluso el gobierno federal parece querer desarrollar ahora el reflejo de invitar a los representantes de los autóctonos a participar, junto con los de las provincias y los territorios, en los debates más importantes para el gobierno del país y su futuro. Todos estos encuentros entre primeros ministros federal y provinciales, jefes de gobierno de los territorios y líderes autóctonos son muy útiles puesto que, después de todo, la calidad de las relaciones interpersonales entre ellos realiza un papel clave en lo que atañe a las relaciones intergubernamentales de Canadá. A decir verdad, la diferencia entre el éxito o el fracaso de las relaciones intergubernamentales estriba a veces incluso en la calidad de esas relaciones interpersonales.

⁵⁴ *Ley constitucional de 1982, ibid.*

VII. LOS ACTORES, LAS FORMAS Y LAS MODALIDADES DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN CANADÁ

En lo que concierne primeramente a los actores de las relaciones intergubernamentales en Canadá, cabe señalar que, como indica su nombre, éstos aluden más bien a los gobiernos que a los parlamentos. Dependen pues en gran medida del brazo ejecutivo del Estado. La expresión *federalismo ejecutivo* se utiliza frecuentemente para traducir esta realidad, que por otra parte solo es propia de Canadá. En términos generales, los propios parlamentos intervienen únicamente para cristalizar en forma legislativa los acuerdos firmados entre los gobiernos, o para modificar el derecho interno en función de estos últimos.

Las instancias judiciales, en particular el Tribunal Supremo de Canadá, desempeñan un papel fundamental en lo relativo a la interpretación y la aplicación de la Constitución y de las leyes cuasi-constitucionales u ordinarias, ya sean federales o provinciales⁵⁵. Como tales, los tribunales no se consideran actores en las relaciones intergubernamentales. No obstante, esto se considera cierto a reserva del hecho de que en el pasado los tribunales instigaron a los gobiernos o los actores políticos en general a involucrarse en las negociaciones o a continuarlas. Ocurre esto con las poblaciones autóctonas, donde el Tribunal Supremo de Canadá y los otros tribunales no dudaron en instigar a los gobiernos y las poblaciones autóctonas para que privilegiaran la vía de la negociación frente a la vía judicial. Éste fue el caso en 1981, en el contexto de los debates acerca de la "repatriación" de la Constitución canadiense⁵⁶. Ésta sería la misma situación si, un día, Quebec decidiera separarse de Canadá⁵⁷.

⁵⁵ Las leyes denominadas cuasi-constitucionales son leyes con primacía sobre las otras leyes pertenecientes al mismo orden de gobierno, ya sea porque el legislador así lo ha previsto, ya sea porque la jurisprudencia así lo ha reconocido.

⁵⁶ En 1981, en una resolución muy importante, el Tribunal Supremo de Canadá declaró que el proyecto de "repatriación" de la Constitución canadiense, que por aquel entonces sólo estaba respaldado por el Parlamento canadiense y por dos de las diez provincias canadienses, era legal pero contravenía los convenios constitucionales. Todo esto tuvo el efecto, sin duda deseado por el Tribunal aunque éste no lo reconociera, de volver a sentar a los actores políticos a la mesa de negociación constitucional. Esto acaeció en noviembre de 1981. Esta conferencia federal-provincial, denominada de la última oportunidad, se saldó con un acuerdo entre el gobierno federal y todas las

He mencionado anteriormente que las poblaciones autóctonas se imponen cada vez más como interlocutores de pleno derecho en las relaciones intergubernamentales en Canadá. Pero, ¿qué ocurre con los municipios, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los grupos de interés y los movimientos sociales?

En la actualidad, los municipios no participan en las relaciones intergubernamentales propiamente dichas. Ellos son las criaturas de las provincias⁵⁸. Sus poderes les han sido delegados por las legislaturas de éstas. En los últimos años, el gobierno canadiense viene interesándose cada vez más por los municipios, hasta el punto de invitarlos a participar en la mesa donde se toman las grandes decisiones nacionales. El objetivo perseguido por el gobierno federal en materia de asuntos municipales sigue estando poco claro. Se podría presuponer que éste desea reconocer la función destacable que desempeñan los municipios en la vida de los canadienses y en la evolución de Canadá a nivel social y económico. Por su parte, el gobierno de Quebec recela que el gobierno federal pretende diluir la influencia de las provincias en los debates y las negociaciones que mantiene con ellas, añadiendo otros interlocutores, y que intenta poner en contraposición los intereses de los municipios con los intereses de las provincias. En resumen, el gobierno de Quebec cree que el gobierno federal, al hacer este guiño a los municipios, sólo busca aplicar la conocida fórmula del *divide y vencerás*. Poco importa la motivación real que subyace al

provincias salvo Quebec, y tuvo como resultado la "repatriación" de la Constitución canadiense. Para más información sobre esta resolución, consulte *Renvoi: résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

⁵⁷ En 1998, el Tribunal Supremo de Canadá se pronunció sobre la legalidad de una iniciativa separatista unilateral por parte de Quebec. Cabe destacar que éste concluyó que, en lo referente al derecho constitucional canadiense, un voto claro por parte de los quebequeses en respuesta a una cuestión clara implicaría, en caso de victoria del frente separatista, la obligación para los actores políticos canadienses de negociar las condiciones de la separación sobre la base de cierto número de principios inherentes a la Constitución canadiense. El procedimiento de modificación constitucional canadiense se aplicaría posteriormente para constitucionalizar el resultado de esa negociación, en concreto para hacer oficial la separación de Quebec. Para más información sobre esta resolución, consulte: *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, *supra*, nota 48.

⁵⁸ Son las provincias las que disponen de competencia exclusiva en materia de asuntos municipales, en virtud del párrafo 92(8) de la *Ley constitucional de 1867*, *supra*, nota 3.

interés puesto por el gobierno canadiense en los municipios, cabe pensar que éste no tendrá remilgos en el futuro, cuando la prosperidad salga de nuevo al encuentro, en utilizar su pretendido poder para gastar o para intervenir de cualquier otro modo en los asuntos municipales.

En cuanto a las ONG, los grupos de interés y los movimientos sociales, estos no tienen más voz que los municipios en lo concerniente a las relaciones intergubernamentales propiamente dichas. Sin embargo, como es de sospechar, pueden ejercer cierta influencia en los tomadores de decisiones, es decir, en el caso que nos ocupa, en los propios interlocutores federativos.

En consecuencia, el gobierno federal y los gobiernos provinciales son los verdaderos dueños y señores de las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, el federalismo llamado ejecutivo es objeto de no pocas críticas. Sobre todo, algunos le reprochan la falta de transparencia y abogan por una democratización de las relaciones intergubernamentales.

Es cierto que los encuentros intergubernamentales se celebran en muchas ocasiones a puerta cerrada. Son pocos los casos en que son retransmitidos. Nunca están abiertos al público general. Por esto algunos ciudadanos acusan a los primeros ministros y a otros interlocutores políticos que participan en estas conferencias de tomar decisiones importantes para el futuro del país a sus espaldas, a hurtadillas.

Las críticas dirigidas al federalismo ejecutivo me parecen ciertamente exageradas. Por una parte, porque las conferencias federales-provinciales y federales-provinciales-territoriales, los encuentros del Consejo de la federación y los otras reuniones de primeros ministros o de ministros van seguidas siempre de una rueda de prensa y son objeto de una gran mediatización, tanto antes como durante su celebración. Por lo demás, el hecho de que estos encuentros se celebren a puerta cerrada la mayoría de las veces favorece los intercambios de opiniones francos y las concesiones recíprocas.

La ampliación de las relaciones intergubernamentales a otros actores, como por ejemplo los municipios y las ONG, debería considerarse con mucha prudencia. En efecto, existe el riesgo de entorpecer estas relaciones y de hacer más difícil la obtención de resultados concluyentes. Si bien la transparencia y la democratización son conceptos de moda, no se debe intentar aplicarlos en las relaciones intergubernamentales sin medir bien antes el impacto que podrían tener sobre ellas, especialmente en cuanto al consenso y la toma de decisiones.

El procedimiento de modificación constitucional es ya de por sí pesado en Canadá, hasta el punto de que muchos han perdido toda esperanza de llevar un día a cabo una reforma del federalismo canadiense de naturaleza constitucional. Si se entorpeciera el conjunto de las relaciones intergubernamentales, hagan referencia éstas o no a asuntos de naturaleza constitucional, sería aún más complicado alcanzar compromisos políticos y, con ello, se frenaría el progreso del país. A esto se añade que el federalismo ejecutivo, pese a haber recibido críticas en Canadá, nunca ha sido acusado de carecer de legitimidad política. Nadie ha declarado nunca realmente que no respete las normas elementales de la justicia, la igualdad y la equidad.

En algunos proyectos de reforma constitucional planteados en el pasado, se proponía que Canadá se dotara de un mecanismo que permitiera "el engarce constitucional"⁵⁹ de convenios administrativos, cuando fuera deseable. Por su parte, el Acuerdo del Lago Meech preveía "el engarce" de un solo acuerdo en la Constitución del país: el Acuerdo Ottawa-Quebec en materia de inmigración. Nada de esto tuvo éxito. Aún así, considero que estas ideas son válidas y merecerían ser estudiadas de nuevo.

Por lo que respecta a las formas que podrían tomar ahora las relaciones intergubernamentales y sus modalidades, éstas son por supuesto diversas. Así pues, estas relaciones son tanto bilaterales como multilaterales. Aluden ora a un

⁵⁹ La expresión *engarce constitucional* es una imagen; designa sencillamente la inserción de una medida de este tipo en la Constitución.

mero intercambio de información o de experiencia práctica, ora a la elaboración o la puesta en marcha de políticas. Tienen como finalidad tanto la elaboración de posturas comunes sobre tal o cual asunto como la prevención de conflictos entre los propios miembros de la federación. Tienen un carácter tanto federal-provincial-territorial como territorial o puramente regional. En ocasiones agrupan a los primeros ministros, otras veces a los ministros, o simplemente a los funcionarios. Evidentemente, cuanto más nos basemos en la jerarquía de las administraciones públicas concernidas, menos formales serán las relaciones intergubernamentales. De cualquier modo, se constata que estas relaciones no dejan de adquirir formalismo, independientemente de cuál sea la autoridad jerárquica de las personas implicadas.

La mayoría de las veces, las decisiones se toman por unanimidad. Sin embargo, puede suceder que las decisiones se tomen en base a grandes consensos y no contando con la unanimidad. En esos casos, no es raro ver al socio disidente insistir para que sean formalmente registradas sus reticencias, reservas o matices⁶⁰. La Secretaría de las conferencias intergubernamentales canadienses garantiza el mantenimiento de la calidad en un gran número de conferencias. Esto incluye los servicios de interpretación simultánea.

El orden del día de los encuentros intergubernamentales se prepara con el apoyo de todos los participantes, o bien se encarga a una entidad política que asume la presidencia. En cuanto a las decisiones allí tomadas, casi siempre se da cuenta de ellas en comunicados. Con todo, éstas son mencionadas en los acuerdos políticos de manera debida. Éste ha sido el caso de las decisiones tomadas en el pasado en materia constitucional.

En lo relativo a la resolución de discrepancias entre ambos órdenes de gobierno, no existen mecanismos de alcance general en Canadá en este sentido, es decir,

⁶⁰ Quebec ha utilizado durante bastante tiempo el denominado método del asterisco para expresar sus reservas con relación a pactos con el gobierno federal a los que las otras provincias accedían de más buena gana.

mecanismos aplicables sin importar el tema en cuestión ni las circunstancias concretas. Con todo y eso, en determinados acuerdos intergubernamentales hay mecanismos de resolución de discrepancias aplicables a situaciones precisas. Ocurre por ejemplo en el acuerdo sobre el comercio interior, y lo mismo cabe afirmar del convenio sobre la unión social. En el último caso, el mecanismo nunca se ha llevado a la práctica, y lo mismo sucede con el acuerdo propiamente dicho.

Aunque es una buena idea que los actores políticos convengan entre ellos mecanismos de resolución de discrepancias aplicables a acuerdos concretos, no creo que sea posible instaurar un mecanismo así con un alcance más general. Más bien soy de la opinión que antes se podría insistir en la obligación *moral* de los socios federativos de respetar un determinado código de conducta en las relaciones que mantengan entre ellos. Esta propuesta por mi parte alude al concepto de la *buena convivencia, lealtad o cortesía federal*, que se encuentra en la Constitución de algunos países. Este concepto se fundamenta en una serie de normas o principios que los actores políticos se comprometen a respetar con el fin de garantizar una práctica federativa que se adapte mejor al principio federal y esté más inspirada en el espíritu de la federación. El Gobierno de Canadá está involucrado actualmente en un proyecto de carta federal cuyo contenido concreto se ignora pero que finalmente podría contener un código de conducta, similar al que he mencionado más arriba. Opino que sería bueno que se reiterara en Canadá, en forma de carta si es preciso, la importancia del federalismo para el Estado canadiense, así como la importancia de que los actores políticos se comporten de un modo que sea plenamente compatible con el principio y el espíritu de la federación.

También he señalado más arriba que convendría evitar conflictos inútiles en las relaciones intergubernamentales entre los dos órdenes de gobierno. Esto no significa ni mucho menos que todo deba ser siempre armonía entre ellos. Los conflictos son inherentes al federalismo; por eso no son negativos. Sin embargo, sí es necesario evitar que se enconen o se tornen sistemáticos.

El hecho de que las provincias asuman plenamente la autonomía en sus ámbitos de competencia no debe percibirse como una amenaza para el gobierno federal ni, *a fortiori*, como una declaración de guerra contra él. Al contrario, una afirmación así de las provincias es perfectamente normal en un sistema federativo.

La creación en 2003 del Consejo de la federación descansaba precisamente en el principio de que las provincias debían dar prueba de un liderazgo renovado y reforzado en sus propios ámbitos de competencia. Se basaba en la premisa de que, al desarrollar posturas comunes en sus propias competencias, las provincias actuarían con mucha más eficacia y además evitarían una intromisión federal. Como he dicho anteriormente, el Consejo de la federación tenía como propósito también reforzar las provincias (y los territorios) ante el gobierno federal, lo que favorece la consecución de un mayor equilibrio en las relaciones entre ambos órdenes de gobierno. En efecto, el hecho de que las provincias asuman plenamente la autonomía en sus ámbitos de competencia solamente puede tener implicaciones positivas para el federalismo canadiense, tanto desde una perspectiva horizontal como vertical.

En Canadá, los francófonos en general, y sobre todo los quebequeses, consideran la Constitución canadiense de una manera distinta a los anglófonos. Los primeros muestran una tendencia a entender la Constitución como un contrato entre las partes de la federación. Este contrato se basa en compromisos políticos, históricos o contemporáneos, y tiene un carácter más o menos sagrado. No se debe atentar contra él ni eludirlo. Tampoco se debe modificar salvo por cauces constitucionales, lo cual implica una negociación política previa.

Por su parte, los anglófonos tienen una forma más pragmática de concebir el marco constitucional canadiense. Para ellos, la Constitución no es un todo absoluto; sólo es una guía. En última instancia, es el resultado de un acuerdo político aislado en el tiempo. Debe evolucionar, adaptarse a las circunstancias cambiantes propias de la vida en sociedad. Compete tanto a los tribunales como a los actores políticos asegurar esta evolución. Ante todo, la Constitución, tal y como

es vista por los anglófonos, no debe actuar como freno al progreso del país. Por ello dan preferencia a soluciones paraconstitucionales con el fin de esquivar la Constitución y encontrar soluciones a los problemas precisos que se plantean.

Dicho de otra forma, mientras los francófonos tienen una concepción más bien global, contractual y estructural de la Constitución, los anglófonos tienen una forma pragmática, puntual y modulable de concebirla. Esto conduce a que los primeros den preferencia al enfoque originalista con respecto a la interpretación y la aplicación de la Constitución, mientras los segundos dan más preferencia al enfoque evolutivo en ese aspecto. El enfoque originalista comporta el defecto de congelar demasiado la Constitución en el tiempo, y el enfoque evolutivo plantea el inconveniente de desdeñar los compromisos políticos, dar demasiado margen de maniobra a los jueces frente a los cargos electos y dejar la puerta abierta a la arbitrariedad.

La cultura y los otros componentes de la identidad tienen mucho que ver como el modo en que las personas abordan la Constitución y las relaciones federativas. Estos explican en buena medida las diferencias de actitud existentes en Canadá entre los francófonos y los anglófonos en lo concerniente al modo de entender las relaciones intergubernamentales. Las tradiciones jurídicas, el derecho civil y la *common law* no hacen más que agravar estas diferencias.

VIII. POSIBILIDADES FUTURAS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN CANADÁ

Ni que decir tiene que la reforma del federalismo canadiense constituirá en el futuro el aspecto más esencial de las relaciones intergubernamentales. Cabe precisar en todo caso que, frente a lo que algunos creen, una reforma de este tipo no requiere necesariamente una modificación constitucional en debida forma. Al contrario, se puede conseguir mucho en Canadá, en cuanto a remodelación del sistema federal, sin que sea necesario tocar la Constitución. A decir verdad, son

numerosas las cuestiones que podrían regularse de un modo no constitucional, es decir, sin poner en marcha el procedimiento de modificación de la Constitución. Los pactos administrativos, de los que he hablado más arriba, constituyen uno de los medios a disposición de los responsables políticos para reajustar el federalismo canadiense y hacerlo progresar sin recurrir obligatoriamente al delicado y laborioso proceso de modificación constitucional propiamente dicho.

Otros grandes asuntos, más circunscritos que la reforma del federalismo en general pero no menos complejos, se dibujan en el horizonte con respecto a las relaciones intergubernamentales. Es el caso particular de la regulación del desequilibrio fiscal, la limitación del poder federal para el gasto y la participación de las provincias en las negociaciones de los grandes pactos o tratados internacionales, incluso en ciertos foros internacionales⁶¹. Dicho sea de paso, todos los asuntos arriba mencionados pueden regularse perfectamente, y de manera satisfactoria, por cauces no constitucionales, lo cual me lleva a subrayar que, si bien las relaciones intergubernamentales en Canadá estuvieron principalmente impregnadas por la causa constitucional hasta 1992, año del fracaso del último intento de reforma constitucional en lista (el Acuerdo de Charlottetown), éstas aluden desde entonces a cuestiones de naturaleza no constitucional.

Las relaciones intergubernamentales sirvieron en el pasado y podrían servir en el futuro para alcanzar grandes objetivos, tales como el mejor reparto de la riqueza en todo el país con el propósito de alcanzar una mayor justicia social, la protección del medio ambiente y la reducción de los gases de efecto invernadero, la disminución de las colisiones y de los dobles empleos entre los dos órdenes de gobierno, o también la elaboración de normas u objetivos nacionales en los sectores considerados como estratégicos. Como decía más arriba, las relaciones intergubernamentales podrían permitir asimismo el desarrollo en Canadá de cierta forma de asimetría. Tal asimetría, siempre que se encuentre bien delimitada,

⁶¹ Quebec desea sobre todo poder hablar con voz propia, a través de la delegación canadiense si es necesario, en los foros internacionales relacionados con sus competencias, o con su especificidad.

tendrá el mérito de permitir que se tenga mejor en cuenta la diversidad inherente al federalismo canadiense en general, y la especificidad de Quebec en particular.

Las relaciones intergubernamentales en Canadá son en buena medida tributarias de la distribución constitucional de los poderes legislativos, que fue establecida por la *Ley constitucional de 1867*⁶². Ellas contribuyen a arbitrar o aclarar dicha distribución. El arbitraje y su aclaración son tanto más importantes cuanto que varias cuestiones relativas al reparto de los poderes legislativos afectan a la gestión precisa de las competencias y responsabilidades de ambos órdenes de gobierno y la interrelación entre ellos: las relaciones fiscales y el reparto de los recursos financieros, la elaboración de políticas públicas, el comercio y la inversión, las infraestructuras, etc. Por lo demás, la distribución de poderes no es ni podría ser absolutamente estanca. No solamente existen intrusiones por uno y otro lado, es decir, hay intrusiones federales en los ámbitos de competencia provinciales y viceversa, sino que además existen "zonas grises", situaciones en las que resulta extremadamente difícil determinar con exactitud qué orden de gobierno tiene competencia.

Aunque me complace constatar que las poblaciones autóctonas desempeñan una función cada vez más determinante con respecto a las relaciones intergubernamentales en Canadá, deploro que esto no suceda con otro colectivo importante: los francófonos que viven en situación de minoría. Estos últimos son los "dejados de lado" en estas relaciones. Nunca se les invita a reunirse con los primeros ministros, ni siquiera para intercambiar impresiones brevemente sobre los problemas a los que se enfrentan y sus soluciones. Sin embargo, a los primeros ministros les interesaría verdaderamente escuchar lo que tienen que decir...

⁶² *Ley constitucional de 1867, supra*, nota 4.

CONCLUSIÓN

En Canadá, las relaciones intergubernamentales están medianamente formalizadas, en el sentido de que tienen un carácter recurrente, que son más bien solemnes y están bien estructuradas, que se toman en serio y que se apuntalan en tradiciones y prácticas sólidamente establecidas. Por el contrario, están poco institucionalizadas, es decir, se basan solamente en unas cuantas instituciones permanentes. Además, estas relaciones son bastante numerosas, se expresan en muchos foros⁶³, aluden a una gran variedad de temas y determinan competencias provinciales, competencias federales o competencias compartidas. ¿Deberíamos aspirar en Canadá a un mayor grado de formalización, esto es, a una institucionalización más grande de las relaciones intergubernamentales? Esto podría ser deseable, aunque deberíamos tener cuidado de no complicar demasiado ni entorpecer las relaciones entre los gobiernos. ¡Canadá ya es un país bastante complejo!

Sin contar que las poblaciones autóctonas serán llamadas en el futuro a desempeñar una función aún más importante en las relaciones intergubernamentales. Esto es absolutamente inevitable, puesto que constituyen una dimensión emergente (*growing dimension*) del federalismo canadiense. Cabrá encontrar modos de fomentar la presencia de las poblaciones autóctonas en las relaciones intergubernamentales, sin debilitar con ello la influencia de las propias provincias en la gestión de las mismas. Será preciso desarrollar finalmente una teoría federativa que sepa incluir mejor la realidad autóctona en Canadá.

Aunque he reprochado con algo más de insistencia a la federación canadiense su falta de creatividad, he de admitir que, en conjunto, las relaciones intergubernamentales tienen una calidad elevada en Canadá y arrojan resultados

⁶³ Hago aquí una distinción entre las instituciones permanentes, consagradas a las relaciones intergubernamentales, que he mencionado en la nota anterior, y los otros foros. Estos últimos están formados por una serie de conferencias puntuales, celebradas entre los primeros ministros, los ministros o los altos funcionarios, encuentros de toda índole, e incluso congresos anuales que no tienen un carácter institucional propiamente dicho.

tangibles, si bien incompletos. Estas relaciones tienen ante todo un verdadero efecto de emulación; estimulan la sana concurrencia entre los gobiernos. Por añadidura, se constata que la mayoría de las veces consiguen atenuar las tensiones entre los gobiernos y dentro de la sociedad en general, en lugar de avivarlas o de crear nuevas tensiones. En resumen, podría decirse que las relaciones intergubernamentales tienen un efecto positivo, a pesar de sus debilidades y sus imperfecciones, sobre la evolución del federalismo canadiense.

Al explorar las posibilidades futuras de las relaciones intergubernamentales en Canadá, el tema de la función de las provincias en el seno de la federación canadiense me viene inmediatamente a la cabeza. En Canadá como en cualquier otro Estado federal, la existencia de Estados federados aplica de modo tangible el principio de federalismo. En el caso concreto de Canadá, las provincias se encuentran en el origen del proyecto federal. Fueron ellas las que en octubre de 1864, cuando se celebró la Conferencia de Quebec, decidieron mantener esta forma de gobierno. Ellas formaron la federación canadiense, fueron responsables de su creación. Aunque sólo sea por esta razón, las provincias forman y deben seguir formando el núcleo del federalismo canadiense.

Por este motivo precisamente me parece importante que el federalismo canadiense evolucione de una manera que sea más respetuosa con la autonomía de las provincias. Ellas tienen el máximo interés en erigirse como interlocutores de pleno derecho en el federalismo canadiense. Lamentablemente, las provincias muestran con demasiada frecuencia el reflejo de eclipsarse, de empequeñecerse ante el nivel federal, al que atribuyen en general una superioridad jerárquica, a pesar de que el principio federal, en lo que tiene de clásico, las coloca en plano de igualdad, al menos en la teoría jurídica, con este último.

En Canadá al igual que en cualquier otra federación, la definición de bien común y de interés nacional no debe dejarse en manos de un solo orden de gobierno, es decir, el federal. Todo debe hacerse de manera concertada entre los dos órdenes

de gobierno, a través de instituciones y mecanismos que favorezcan la colaboración intergubernamental.

La gran mayoría de los quebequeses están dispuestos a contribuir de manera positiva a la construcción del Canadá del futuro, siempre y cuando sientan que su identidad es respetada y valorada dentro de la unión canadiense. Sería una pena que, faltando el respeto por lo que son, los quebequeses acabaran por renunciar a influir en la evolución de Canadá, que ya no se reconocieran allí y que agrandaran aún más la brecha entre "las dos soledades"⁶⁴. Por mi parte, no creo que Quebec deba retirarse de Canadá ni mostrarse indiferente ante él. Más bien opino que debería ejercer en el país todo el liderazgo del que sea capaz.

La Constitución canadiense es una obra inacabada, entre otros motivos porque el gobierno de Quebec todavía no se ha adherido a la *Ley constitucional de 1982*⁶⁵. La amplitud y la calidad de las relaciones intergubernamentales en Canadá en este momento me permiten no obstante esperar que un día, esta obra que no es más que la reforma de la Constitución, se complete finalmente. En ese momento, las relaciones intergubernamentales permitirán sin duda que el país progrese por cauces no constitucionales, gracias a las alianzas políticas. Por otro lado, estas relaciones atestiguan ya, en cierto modo, la madurez política de los canadienses, puesto que se fundamentan en el diálogo, la concertación y el compromiso. Han dado prueba de ello en el pasado de múltiples formas. Pongámoslas pues al servicio de la reconciliación tan deseada entre los quebequeses y el resto de los canadienses.

Marzo 2009

⁶⁴ La expresión *las dos soledades* es utilizada frecuentemente para describir la brecha que separa Quebec del resto del Canadá, sea por motivo de divergencias identitarias o de percepciones distintas del federalismo canadiense y de su futuro.

⁶⁵ *Ley constitucional de 1982, supra*, nota 29.