

Introducción

El Estado federal canadiense se ha caracterizado por su dinamismo en cuanto a las relaciones interprovinciales y los conflictos intergubernamentales entre los gobiernos de las provincias, así como entre éstos y el gobierno federal. El federalismo es parte fundamental de la vida política canadiense. Las jurisdicciones de cada gobierno y sus límites, así como las constantes negociaciones y consultas entre los gobiernos son parte de la vida diaria en el complejo mundo de las relaciones intergubernamentales de Canadá.

Gran parte de los debates y los descontentos sobre el federalismo en este país han girado en torno a las desigualdades regionales y la posible parcialidad en la toma de decisiones en favor de una u otra provincia o región, y el federalismo canadiense ha brindado también a los conflictos intergubernamentales una forma institucional eficiente de enfrentar y resolver la gran cantidad de problemas y choque de intereses que, naturalmente, surgen entre las unidades subnacionales dentro de un Estado. Los problemas son constantes, muchos están latentes; otros se han resuelto y sin duda seguirán surgiendo innumerables retos.

Si dirigimos la mirada hacia el mundo, ésta no es la suerte de todos los Estados: muchos han experimentado enfrentamientos armados a raíz del choque de intereses entre las unidades subnacionales, bajo las cuales subyacen conflictos étnicos, culturales, religiosos, políticos o bien económicos.

En Canadá, incluso el debatido problema del separatismo quebequense ha encontrado salidas pacíficas y consensuales que han dado estabilidad política.

Si bien es cierto que éste ha sido uno de los mayores retos que ha enfrentado el federalismo canadiense, la complejidad en las relaciones interprovinciales no se limita a esta provincia:

Quebec no es la única provincia de la unión que se ha cuestionado los beneficios y costos de pertenecer a la federación. Ciertamente, los movimientos separatistas han surgido en las provincias del oeste, incluyendo la Western Federation, the United West y, más recientemente, el Western Canada Concept [...] las encuestas han mostrado mucho descontento con la federación en regiones como Columbia Británica, Alberta y Saskatchewan.¹

Bruce Hodgín, canadiense especialista en procesos provinciales, señala que

En Canadá, los movimientos de animadversión y secesión regionales son fluctuantes. Quebec ha sido el centro de la mayor parte de ellos; pero en épocas bastante anteriores, Nueva Escocia vio con buenos ojos la secesión, y en épocas más recientes, en los años ochenta, esta tendencia se agudizó en la zona occidental [...]. Es más, una considerable pero cambiante minoría de canadienses siempre ha preferido (o considerado como inevitable) la unión con los Estados Unidos; y otra gran minoría siempre ha visto al país del sur como la mayor amenaza (primero militar, después cultural y económica) para la supervivencia unida de Canadá [...].²

Las contradicciones con las provincias del oeste se caracterizan por un contenido mucho más económico que en el caso de Quebec y otras regiones: “Las fuentes de descontento en Quebec se expresan esencialmente como diferencias culturales y étnicas entre su población y la del resto de Canadá, mientras que las del oeste se derivan en gran parte de problemas de tipo político-económico”.³

¹ Milica Zarkovic, *The Political Economy of Discontinuous Development. Regional Disparities and Inter-regional Conflict* (Nueva York: Praeger, 1991), 38-39.

² Bruce Hodgín, “Federalismo canadiense: 127 años de precaria experimentación”, en Alicia Hernández, coord., *¿Hacia un nuevo federalismo?* (México: FCE-El Colegio de México, 1996), 85.

³ Lawrence Douglas, “Estado y nacionalismo: el punto de vista de las provincias del oeste de Canadá”, en Teresa Gutiérrez-Haces, coord., *Canadá, un Estado posmoderno* (México: IIS, UNAM-Plaza y Valdés, 2000), 83-84. En el oeste sobresale el factor económico, y aunque en las contradicciones con Quebec destacan los factores étnico-lingüísticos, resulta innegable que para este último la economía ha sido un elemento importante. La Revolución Tranquila, una serie de

En el oeste, no se tolera que Quebec se considere una provincia a la que deba dársele algún trato especial, justificado por sus diferencias culturales, étnicas o lingüísticas. En opinión de importantes sectores del oeste, Ontario y Quebec representan los mismos intereses. El oeste canadiense se refiere frecuentemente al Canadá central (Ontario y Quebec) como “[...] una unidad que usa su poder económico y político para mantener al oeste controlado, debido a que, desde su punto de vista, las diferencias de lenguaje son menos significativas que los intereses económicos imperantes”.⁴

Esta compleja dinámica de las provincias canadienses refleja una peculiaridad: gran parte de los asuntos o sucesos, sean políticos, económicos, sociales, culturales o históricos que se encuentren en discusión en esta sociedad, pasan por el tamiz de la perspectiva: provincias contra gobierno central o provincias contra provincias. Son frecuentes en su dinámica nacional preguntas como ¿qué provincias se favorecen o pierden ante tal o cual suceso?⁵

Janine Brodie señala que este fenómeno implica que la política se juzgue prioritariamente en relación con el “lugar”. Esto genera un conflicto sobre donde se asienta el poder y cómo dimana los recursos a través del espacio geográfico. Se trata de un fenómeno en el que los intereses económicos, políticos y culturales se definen y articulan en términos espaciales. Esta interpretación de las relaciones sociales privilegia políticamente más la condición de la entidad territorial que las relaciones entre grupos definidos en términos no te-

políticas económicas ejecutadas durante los años sesenta para alcanzar un mayor desarrollo económico, ha sido expresión de ello.

⁴ Mahendra Kumar y Asha Gupta, “Politics of Regionalism in Canada”, en Chandra Mohan, ed., *Regionalism in Canada. A Multidisciplinary Approach* (Nueva Delhi: University of Delhi, Centre for Canadian Studies, 1995), 30.

⁵ El texto que se cita enseguida describe este fenómeno: “Un viejo chiste canadiense refiere que en un concurso internacional de ensayo se propuso como tema de disertación el elefante. Los concursantes tenían la libertad de elegir el enfoque para discurrir sobre este tema: variaron los textos según la nacionalidad del autor. El concursante de Estados Unidos elaboró un ensayo titulado: “El elefante y la seguridad nacional”; el participante francés denominó el suyo “Exquisiteces culinarias y los paquidermos”; el canadiense a su vez escribió un ensayo sobre “El elefante, ¿asunto de competencia federal o provincial?”. Julián Castro Rea, “Canadá: la federación más descentralizada del mundo”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 5ª época, no. 161 (julio-septiembre de 1995): 77.

rritoriales, llámese género, clase o raza. El regionalismo es una interpretación de la política que estructura su conflicto alrededor del tema de la distribución de recursos a través del espacio geográfico.⁶

La dinámica y multifacética naturaleza de las relaciones interprovinciales sin duda es muy compleja. Fenómenos políticos, históricos, culturales, sociales, étnicos, psicológicos y económicos se entretajan para dar lugar a una peculiar caracterización de la economía y la sociedad canadienses que expresan constante y activamente sentimientos de lealtad hacia una región, y de resentimiento por las disparidades regionales que las diferencias en la distribución del poder económico y político han creado. Tras las desigualdades regionales existe una actitud: “no es únicamente una declaración de que existen ciertas diferencias entre las regiones, sino un juicio sobre el significado y las implicaciones de tales diferencias. Éste es un juicio que da sustancia y forma a un conflicto [...]”.⁷

Se han publicado multitud de escritos sobre las contradicciones interprovinciales en el plano político, así como trabajos que muestran, desde diferentes enfoques económicos, las desigualdades provinciales. Aquí se analiza el comportamiento de las provincias desde esta óptica, pero aquí no interesan simplemente las diferencias que existen entre sí, sino que se estudia su interrelación y desempeño como parte de la economía nacional.

Este análisis es peculiar en un Estado como Canadá, con una monarquía constitucional, un Estado federal y una democracia parlamentaria. La reina de Inglaterra lo es también de Canadá y delega sus atribuciones a un gobernador general, aunque quien realmente gobierna, como sabemos, es el primer ministro y su gabinete. El sistema parlamentario es similar al inglés: el Senado sigue el modelo de la Cámara de los Lores, que no se elige. Está compuesto por representaciones de las cuatro regiones de Canadá (Quebec, Ontario, el oeste y las provincias marítimas).⁸ La Cámara de los Comunes se elige por

⁶ Janine Brodie, *The Political Economy of Canadian Regionalism* (Toronto: Harcourt Brace Jovanovich, 1990), 12.

⁷ Kumar y Gupta, “Politics of Regionalism in Canada”, 34.

⁸ Los senadores son designados por el gobernador general en nombre de la reina y por consejo del primer ministro. Hasta 1964 eran vitalicios, hoy se jubilan a los 75 años. Se dis-

sufragio universal. Hasta antes de 1982, las enmiendas constitucionales se realizaban aún en el Parlamento británico. Canadá nació, además, como un Estado binacional, con bases étnicas, culturales y lingüísticas diferentes, de raíces francesa e inglesa. La presencia de Quebec ha constituido una poderosa fuerza impulsora en busca del reconocimiento de la diversidad nacional dentro del Estado canadiense.⁹

Pero aquí nos interesa señalar que Canadá es también un sistema federal, lo cual era indispensable, pues fue “un verdadero desafío unir esas entidades tan dispares en una sola nación, y un sistema federal parecía el único medio de lograr su individualidad política, económica y sus necesidades culturales”.¹⁰

De acuerdo con las atribuciones conferidas por la Constitución, el gobierno federal se encarga de los asuntos de defensa y relaciones exteriores, leyes penales, dinero y banca, transporte, ciudadanía y asuntos indígenas; en cambio, los gobiernos provinciales son responsables de la educación, salud y bienestar, leyes civiles, recursos naturales y gobiernos locales. Ambos gobiernos comparten la jurisdicción sobre agricultura e inmigración. En cuanto a las responsabilidades de autonomía ejercidas por las provincias, Canadá es una de las federaciones más descentralizadas del mundo.¹¹

En este libro se subrayan los siguientes aspectos de la descentralización en Canadá:

- Las provincias tienen la jurisdicción constitucional sobre sus recursos naturales, en un país con una enorme riqueza en donde algunas provincias obtienen un porcentaje considerable de sus

tribuyen de la siguiente manera: 6 para Terranova; 24 para las otras tres provincias marítimas; 24 para Quebec; 24 para Ontario y 24 para las cuatro provincias del oeste. Existe un fuerte descontento por parte de diversas provincias, las cuales buscan modificar el funcionamiento y los mecanismos de representación regional en el Senado.

⁹ Para más detalles sobre el tema, véase Gutiérrez-Haces, coord., *Canadá. Un Estado posmoderno*.

¹⁰ Joan Price Boase, “Federalism and Federal-Provincial Relations” (mimeo), 155.

¹¹ Desde el punto de vista político, hay cuestiones muy centralizadas, como la designación del Senado. Un estudio detallado de las características del federalismo canadiense y una comparación sobre su nivel de descentralización en relación con otros países, se encuentra en Ronald Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990's* (Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations-Queen's University, 1996).

ingresos de los recursos naturales y de su manufactura. Para entender la trascendencia de esto, imaginemos, por ejemplo, que el estado de Tabasco, y no el gobierno federal, tuviera el control sobre el petróleo en el caso de México.

- Las provincias se responsabilizan de la educación y la salud públicas. A mediados del siglo XIX, cuando se creó la Constitución canadiense, estos rubros no tenían tanta importancia como la adquirieron hacia mediados del siglo XX.
- Las provincias tienen la capacidad de establecer una serie de regulaciones sobre sus economías provinciales, lo que ha generado ciertos problemas de fragmentación del mercado nacional, dando lugar a ciertas barreras interprovinciales al comercio (no arancelarias).

Estos rasgos de la descentralización otorgan a las provincias un gran control sobre sus activos económicos por encima del gobierno federal. A fin de cuentas, las provincias tienen ciertas libertades, autonomía y poder frente al gobierno federal, y esto ha conformado el entorno en que se construyen las relaciones económicas interprovinciales canadienses. La descentralización da a las provincias una mayor autonomía para tomar decisiones en rubros en los que, en otros países, sólo el gobierno federal decide.

Por el nivel de autonomía que tienen las provincias canadienses y el choque de intereses que habría con el gobierno federal o entre sí, estos rasgos de descentralización del Estado federal canadiense constituyen un entorno favorable para la sofisticación de las relaciones económicas interprovinciales.

Para analizar las relaciones interprovinciales, se emplea un método novedoso, desarrollado por Milica Zarkovic, resultante de la abstracción, mediante síntesis analítica, de los resultados de investigaciones en diversos países sobre los descontentos que las regiones (estados o provincias) experimentan por cuestiones económicas, sean provincias ricas o pobres.

En el primer capítulo, se detalla este planteamiento, básicamente se presenta el estudio de las relaciones interprovinciales por medio del establecimiento de las condiciones en las que cada provincia se interesará o no en ser parte de la economía nacional.

En el segundo capítulo, se bosquejan las raíces históricas que han conformado las actuales relaciones económicas interprovinciales. Su desempeño como colonias de la América del Norte Británica —aisladas unas de otras, y su dependencia del mercado imperial para la venta de sus materias primas, así como los cambios en la política comercial de Gran Bretaña, que experimentaba un desarrollo industrial que exigía la apertura de sus mercados y acabar con las políticas arancelarias preferenciales con sus colonias—. Esto las obligó a mirar al vecino del sur y, finalmente, a sí mismas, dando origen a la Confederación de 1867, que en realidad, por su contenido, es una federación. Dentro de este proceso de conformación de la unión económica, hubo fuertes descontentos sobre las condiciones de desigualdad entre las provincias que hoy se recuerdan como causas de las desigualdades en el mapa económico canadiense.

En el tercer capítulo, se estudia con detalle los nexos de cada provincia con las economías nacional e internacional. Por medio de diversos indicadores, como la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones interprovinciales e internacionales, y los índices de apertura de las economías provinciales respecto de las economías nacional e internacional, observamos que el peso de esta última ha cobrado cada vez mayor fuerza, aunque si añadimos el ingrediente economía intraprovincial, sin duda ésta es la más importante.

En el penúltimo capítulo, el cuarto, se analiza la discontinuidad espacial y temporal, es decir, las desigualdades económicas interprovinciales y las modificaciones intraprovinciales, entre las provincias canadienses, para determinar la raíz de sus descontentos. De acuerdo con el modelo de Zarkovic, para la discontinuidad espacial se considera el ingreso per cápita y para la temporal se realizan comparaciones en la evolución del PIB provincial. Sin duda, las diferencias y desigualdades económicas de las unidades subnacionales en los países constituyen la regla, más que la excepción, pero no en todos los casos estas diferencias se dinamizan y complican tanto. En el caso canadiense, estas relaciones interprovinciales han tenido un dinamismo peculiar como el del federalismo. En otros casos, dicha situación se ha vuelto la raíz de un conflicto armado.

Finalmente, en el quinto y último capítulo, se presentan la evolución y los debates habidos en Canadá sobre el Programa de Pagos

de Nivelación (Equalization Payments, PPN), cuya finalidad es llevar a cabo una redistribución de ingresos federales hacia las provincias con menos recursos, con el fin de homogeneizar los servicios públicos en todo el territorio nacional. Por su fin redistributivo interprovincial, este punto resulta particularmente revelador de las contradicciones económicas surgidas entre las provincias.

Las expresiones económicas de los conflictos interprovinciales, producto del desarrollo discontinuo en las provincias, así como las fuerzas económicas centrífugas y centrípetas presentes en el mercado nacional canadiense, fortalecen o debilitan el interés y la necesidad de las provincias de pertenecer a la economía nacional, dando lugar a nexos con mayor o menor grado de solidez de cada provincia con Canadá.

Estos capítulos son una radiografía de la particular situación de cada provincia en la economía nacional. Se observa la correlación de fuerzas interprovincial de acuerdo con sus fortalezas y debilidades, se rastrean las tendencias existentes desde la década de los ochenta hasta el año 2000 que arrojan luz sobre su posible evolución futura en el cambiante contexto mundial, el cual sin duda cada vez más ejerce e interviene directamente sobre el desempeño de las unidades subnacionales que constituyen las cuestionadas pero sólidas economías nacionales de hoy.