

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN AUSTRALIA

Roger Wilkins y Cheryl Saunders

PARTE I: TEORÍAS SOBRE EL FEDERALISMO AUSTRALIANO

Australia es una federación con tradición de common law (sistema jurídico angloamericano). Por regla general, salvo contadas excepciones, esto significa que cada unidad de gobierno, tanto en la esfera nacional como en la subnacional, tiene un sistema completo de instituciones. Obviamente, éstas comprenden un ejecutivo, una legislatura y tribunales. Asimismo, los sistemas de gobierno subnacionales tienen un papel en las instituciones centrales que, sin embargo, está lejos de lograr el grado de cooperación intragubernamental del Bundesrat alemán.

Sobre la base de este modelo, el Commonwealth y los estados tienen un sistema completo de instituciones que incluye representantes de la Reina por separado y constituciones escritas particulares. Los Estados están representados oficialmente en el centro a través del Senado y en el proceso de enmienda de la Constitución. La federación comenzó el 1 de enero de 1901. Al gobierno central se le llamó el Commonwealth de Australia y las colonias existentes, a saber: Nueva Gales del Sur, Victoria, Queensland, Australia Occidental, Australia del Sur y Tasmania, se mantuvieron. Como cada uno de los seis estados originarios ya tenía su constitución cuando comenzó la federación, sus gobiernos continuaron cuando ésta se instituyó. Los territorios con autogobierno en el continente, el Territorio de la Capital de Australia y el Territorio del Norte, se instituyeron con la Federación, si bien tienen desde entonces y han tenido una relación constitucional diferente con el Commonwealth, en el sentido de que su existencia no está inscrita en la Constitución.

En Australia, los gobiernos del nivel federal, estatal y territorial se fundan en un sistema parlamentario. Tanto a nivel del Commonwealth como de los estados y los territorios hay un ejecutivo parlamentario responsable ante una legislatura elegida por el pueblo. Por ejemplo, en el nivel del Commonwealth, el partido, o los partidos, que constituyen la mayoría en la Cámara de Representantes forman el gobierno.

El federalismo australiano se basa parcialmente en el modelo de Estados Unidos. Como en Estados Unidos, en la cámara alta, el Senado, todos los estados tienen igual representación. Muchos de los fundadores de Australia consideraban al Senado como la cámara del parlamento que representaría los intereses de los estados. No obstante, el Senado no tiene un papel importante en el ámbito federal y ha funcionado desde el comienzo como una cámara integrada por partidos políticos. En la estructura federal de Australia tiene mayor influencia el modelo federal de Estados Unidos que el de Canadá. El famoso análisis de las características federales y nacionales de la Constitución de Estados Unidos en *Federalist 39* realizado por Madison se podrían aplicar igualmente a Australia.¹



La principal diferencia del modelo federal de Australia y el de Estados Unidos tiene que ver con los tribunales. En Australia el tribunal superior, la Corte Suprema de Australia, es el organismo de apelación en última instancia tanto en el sistema de los tribunales federales como de los estatales. La Constitución habilita al Commonwealth a evitar el establecimiento de un sistema de tribunales confiriendo la jurisdicción federal a los tribunales de los estados. El Commonwealth usó esta autorización durante los primeros 70 años de la federación. Sin embargo, a fines del siglo XX, había en funcionamiento toda una jerarquía de tribunales federales, si bien los tribunales de los estados seguían ejerciendo la jurisdicción federal en algunos asuntos.

La creación de la Suprema Corte como una última instancia de apelación es importante para la federación australiana en otro sentido también. La Suprema Corte tiene la última palabra en la formulación de los principios del common law en toda Australia. En consecuencia se puede decir que su sistema de derecho, el common law, es uniforme en todo el país. Las implicaciones de este sistema único se revelaron en una serie de casos hacia fines del siglo XX. Las diferencias de las leyes entre los estados se limitan al derecho escrito. El common law debe adaptarse a la Constitución. En el área de conflictos, o de elección de la ley, la Corte ha desarrollado el common law para reducir la incertidumbre sobre qué ley aplicar dentro de Australia en diferentes casos. La capacidad del Commonwealth para asignar la jurisdicción federal a los tribunales del estado también ha llevado a la conclusión de que la Constitución impone algunas normas básicas en el interés de la integridad de los tribunales de los estados. Las cortes estatales no pueden funcionar de manera incompatible con su autoridad de ejercer la jurisdicción federal.

a) Categorías de sistemas federales

El sistema federal en el cual cada esfera tiene un conjunto completo de instituciones de gobierno a veces se describe como una federación dual. Éste difiere del concepto de federalismo coordinado, aunque a veces se confunde con él porque ambos se apoyan en presupuestos comunes. El federalismo coordinado supone que las esferas de gobierno ejercen sus poderes de manera independiente unas de otras, en contraste se puede comparar con el federalismo cooperativo, en el cual existe una interacción considerable entre las esferas de gobierno, y con el federalismo orgánico, en el cual todos los niveles del gobierno están eficientemente integrados. La cooperación entre los gobiernos es común en Australia y afecta a todas las instituciones y a todos los programas. El carácter dualista de la federación australiana no impide la cooperación. Sugiere la necesidad de ser cuidadoso en la selección de los mecanismos cooperativos a fin de preservar la obligación de rendir cuentas que tienen las instituciones y la constitucionalidad de los propios mecanismos.

b) Federalismo cooperativo: la experiencia australiana

Australia es plenamente consciente, desde hace tiempo, de las implicaciones del federalismo cooperativo en lo que se refiere a la obligación que tienen los gobiernos de rendir cuentas. Éste ha sido uno de los principales motivos de las críticas a los territorios por su dependencia de las



amplias transferencias fiscales provenientes del Commonwealth. También ha sido considerado un problema con respecto a los esquemas legislativos uniformes, especialmente cuando éstos implican la centralización de la administración y adjudicación en un conjunto único de instituciones. Durante el decenio de 1990, la uniformidad de la legislación sobre las empresas y su administración se logró de esta manera. Este tipo de relación se concluyó mediante sucesivas decisiones de la Suprema Corte, lo cual levantó sospechas sobre el poder constitucional del Commonwealth para acordar aceptar la autoridad de los estados sobre las cortes federales y las instituciones del gobierno federal. En estas decisiones la Corte Suprema rehusó aceptar que había implícito un principio constitucional de cooperación que podría permitir superar la insuficiencia de poder. Posteriormente, se restableció una ley nacional de empresas, usando el mecanismo provisto por la Constitución misma en virtud del cual los estados pueden transferir el poder legislativo al Commonwealth. El mecanismo no es popular en los estados, que están preocupados por su capacidad de recuperar un poder transferido pero, al mismo tiempo, responde al modelo de federalismo dualista.

c) El federalismo y la Constitución de Australia

Como en toda federación, la división de poderes entre las esferas de gobierno en Australia está establecida por escrito y protegida en la Constitución. La fuerza vinculante de la Constitución de Australia al principio parecía provenir de su condición de ley del Parlamento Británico. Desde la independencia del país se acepta que la autoridad de la Constitución reside en su aceptación por el pueblo australiano. Durante los 100 años desde la instauración de la federación los enfoques sobre la interpretación de la Constitución han oscilado entre una interpretación literal generalmente asociada a la ley escrita y el reconocimiento de la Constitución como una “fuerza viviente” que necesita adaptarse a las circunstancias cambiantes. Estos distintos enfoques de la interpretación constitucional han influido sobre la evolución del federalismo australiano. Durante los veinte primeros años de federación, la doctrina judicial aceptó que el alcance y aplicación de los poderes legislativos del Commonwealth estaban limitados por doctrinas implícitas en el concepto de federalismo. Como resultado, las instituciones de gobierno, tanto del Commonwealth como de los estados, se vieron excesivamente afectados por la legislación de otros sistemas de gobierno, y la ambigüedad sobre el alcance del poder del Commonwealth se resolvió a favor de los estados. En 1920, se abandonaron estas limitaciones implícitas. Un nuevo enfoque literal de la interpretación condujo a la ampliación del alcance de los poderes legislativos del Commonwealth. Posteriormente reaparecieron limitaciones de poder inherentes al federalismo pero con otras formas. En particular, ahora se acepta que el Commonwealth no debe legislar para los gobiernos de los estados de manera discriminatoria contra ellos o entre ellos, o que amenace su existencia o su capacidad de funcionar.

Cuando se estableció la federación de Australia en 1901, ni las colonias preexistentes ni el nuevo Commonwealth eran completamente independientes. La independencia se logró durante el siglo que siguió. Este fenómeno también ha influido en el modelo federal australiano. De manera general, se puede decir que el reconocimiento formal de la independencia de las instituciones del Commonwealth precedió a la independencia del país. De este modo, el Parlamento del Common-

wealth pudo independizarse del Parlamento Británico en 1931, dejando a los parlamentos estatales sometidos a las leyes británicas que tenían fuerza superior hasta que se promulgaron *Leyes de Australia* en 1986.

Cabe destacar que, cuando se estableció la federación en 1901, Australia no poseía plena personalidad jurídica internacional. El Gobierno y el Parlamento británicos, como instituciones del Imperio, representaban a Australia. Cuando se logró la independencia, el Gobierno del Commonwealth asumió automáticamente el derecho de representar a Australia en asuntos internacionales. Esta autoridad incluía el poder de firmar acuerdos en nombre de Australia. Dado que los estados australianos no fueron nunca totalmente independientes, no tienen personalidad jurídica. En consecuencia, en el decenio de 1970, la Suprema Corte decidió que no era posible que los estados hubieran heredado la autoridad de ejercer el derecho internacional en nombre de Australia con relación al mar territorial y la zona contigua. Resulta aún más importante señalar que, la capacidad del Commonwealth de firmar todos los tratados internacionales en nombre de Australia finalmente se vio complementada con una interpretación del poder legislativo federal en materia de “asuntos exteriores” que permite al Commonwealth incorporar en la legislación australiana cualquier tratado internacional en el cual Australia sea parte.

Hay un aspecto federal en el actual debate sobre el modelo que Australia podría adoptar si se constituye en república, o cuando lo haga. En los umbrales del siglo XXI, Australia comparte una Reina con muchas otras antiguas unidades constituyentes del Imperio Británico. Sin embargo, cuando Australia logró la independencia se aceptaba que la “Corona” era “divisible” y que, con respecto a Australia, la Reina era “la Reina de Australia”. En Australia, la Reina está representada por separado tanto en la esfera del Commonwealth como en la de los estados por el Gobernador General y los Gobernadores de Estado respectivamente. Los representantes de la Reina son designados y destituidos también de forma independiente, con el asesoramiento del gobierno correspondiente. Así pues, en Australia hay diferentes representantes de la Reina en cada una de las unidades subnacionales, al amparo de una corona australiana única. Esto ha justificado una práctica según la cual, si el Gobernador General no está disponible para cumplir con sus obligaciones nacionales, un Gobernador de Estado puede cumplir esa función nacional.

Por definición, el símbolo unificador de la Corona será eliminado si se constituye una república. Como precaución, los redactores del proyecto de ley de constitución de una república de Australia de 1999², que fue rechazado por referendo, insertaron una cláusula para reafirmar la unidad del derecho australiano. Era poco probable que esto fuera necesario. El análisis sobre la importancia de la imagen formal de la Corona sugiere, sin embargo, la necesidad de asegurar que el presidente de una república de Australia represente una figura nacional más que simplemente una del Commonwealth. Cómo se puede lograr esta transformación, respetando las tradiciones y presupuestos del federalismo australiano, es uno de los mayores desafíos en la concepción y elaboración de un modelo federal futuro para Australia.

PARTE 2: FEDERALISMO PRÁCTICO EN AUSTRALIA

Como se observó en la Parte 1, el modelo de federalismo australiano emplea mecanismos intergubernamentales tanto constitucionales como extraconstitucionales. Los procesos intergu-



bernamentales proporcionan vehículos para el diálogo interjurisdiccional y el desarrollo de enfoques nacionales para cuestiones normativas y de solución de conflictos.

a) Mecanismos institucionales

La Constitución australiana establece los poderes del Parlamento del Commonwealth, y por lo tanto, del Gobierno del Commonwealth. No obstante, la historia del federalismo australiano ha mostrado un crecimiento gradual del poder central. Esto se debe fundamentalmente a que el Commonwealth ahora controla efectivamente los principales impuestos directos e indirectos lo cual ha dado por resultado un alto grado de desequilibrio fiscal vertical. En consecuencia, los pagos de transferencias del Commonwealth a los estados representan aproximadamente el 40 por ciento de los ingresos de estos últimos. Esta capacidad financiera significa que el poder del Commonwealth tiene una amplitud mucho mayor que la que establece la Constitución.

Dada la forma en que trabaja el Senado australiano, no existen realmente instituciones federales. Consecuentemente, las relaciones intergubernamentales generalmente se dan entre ejecutivos parlamentarios. Se ha establecido una serie de mecanismos para tratar cuestiones normativas que tienen implicaciones intergubernamentales. En resumen, existen varios consejos en los cuales los primeros ministros (primeros ministros de los estados y ministros en jefe) y otros ministros se reúnen. Estos organismos tienen fundamentalmente un carácter consultivo, aunque algunos tienen un cierto poder de decisión.

b) Consejo de Gobiernos Australianos (COAG)

Ésta es la institución intergubernamental más importante de Australia. Es presidida por el Primer Ministro e incluye todos los primeros ministros de estados y ministros en jefe así como el presidente de la Asociación de Gobiernos Locales de Australia. El COAG se reúne generalmente por lo menos una vez al año pero sólo si se deben tratar cuestiones nacionales lo suficientemente importantes como para justificar una reunión. Uno de los propósitos más importantes del COAG es aumentar la cooperación entre los gobiernos en el interés nacional. Cuando una cuestión tiene una importancia especial, los jefes de gobierno o los funcionarios de mayor rango a su servicio, pueden decidir tratar la cuestión recurriendo al COAG. El COAG, después de haber establecido una estrategia y un plan de acción pueden remitir la cuestión de nuevo a un consejo ministerial para su implementación. Algunas de las cuestiones políticas recientes que se han tratado de esta manera son por ejemplo, los planes relativos a la gestión de los recursos naturales y las drogas ilícitas.

- **El Consejo de Tratados:** Está compuesto de la misma manera que el COAG. Se ocupa de las negociaciones de tratados importantes que pueden afectar de manera particular a los estados y los territorios. Se ha reunido sólo una vez.
- **El Foro de los Jefes de Gobierno:** Está constituido exclusivamente por los Primeros Ministros de los estados y los Ministros en Jefe de los territorios. Uno de los objetivos fundamentales del Foro es dar lugar al debate entre los estados y los territorios y, en la

medida de lo posible, lograr consenso sobre cuestiones que se plantearán al Gobierno del Commonwealth.

- **Consejos Ministeriales.** A diferencia del COAG, los consejos ministeriales son foros menos formales donde los ministros consideran acuerdos en curso y mecanismos de funcionamiento. Existen más de 30 consejos ministeriales que se ocupan de responsabilidades ministeriales particulares, como por ejemplo la Comisión Permanente de Procuradores Generales o el Consejo Australiano de Transportes. En este tipo de consejos participan un ministro del Commonwealth, y uno de cada estado y cada territorio.

c) Mecanismos de jurisdicción intergubernamental

En cada jurisdicción, la responsabilidad general en materia de relaciones intergubernamentales recae en los jefes de gobierno: el Primer Ministro del Commonwealth, los Primeros Ministros de los estados y los Ministros en Jefe de los territorios. Las autoridades de cada jurisdicción tienen sus respectivos organismos que administran y supervisan las relaciones intergubernamentales. En el ámbito del Commonwealth, este organismo forma parte de la Oficina del Primer Ministro y el Gabinete. En el Estado de Nueva Gales del Sur, este organismo forma parte de la Oficina del Gabinete.

d) Coordinación de las relaciones intergubernamentales

La Coordinación de las relaciones intergubernamentales se realiza en dos niveles: entre las jurisdicciones australianas y dentro de cada jurisdicción.

Además de las reuniones formales de funcionarios, frecuentemente se realizan muchos debates informales entre el Commonwealth y los estados y territorios, así como entre las jurisdicciones. También existen muchos comités intergubernamentales y grupos especiales que realizan trabajos a pedido del COAG, los consejos ministeriales o altos funcionarios.

Oficinas tales como la del Primer ministro o la del Gabinete del Estado de Nueva Gales del Sur, no necesariamente coordinan todas las relaciones entre el Commonwealth y los organismos de los Estados. Los departamentos de salud del Commonwealth y de Nueva Gales del Sur, por ejemplo, pueden tener contactos diarios sobre una amplia gama de cuestiones.

Sin embargo, los organismos centrales tienen capacidad para supervisar los asuntos. En cada jurisdicción, la agenda y los documentos para los consejos ministeriales se remiten al jefe del organismo del gobierno antes de las reuniones a fin de garantizar que el ministro adopte un enfoque acorde con la política del gobierno. En Nueva Gales del Sur, si el Consejo ministerial va a anunciar una iniciativa de política pública importante, ésta se remite al Gabinete antes de que el Ministro asista a la reunión. En Nueva Gales del Sur la Oficina del Gabinete es responsable de asesorar tanto al Primer Ministro como al Director General de la Oficina del Gabinete sobre una gran variedad de cuestiones intergubernamentales.

e) Solución de conflictos entre los gobiernos del ámbito federal y los de las unidades constituyentes

Como se ha señalado, dada la forma en que funciona el Senado, no hay un mecanismo legislativo formal para la solución de los conflictos entre el Commonwealth y los estados o los territorios. En consecuencia, es el gobierno, no los parlamentos, el que normalmente soluciona las cuestiones.

Si la cuestión en disputa tiene relación con asuntos constitucionales, es posible que el caso se lleve a la Corte Suprema. Los tribunales son el único mecanismo formal disponible para la solución de conflictos entre jurisdicciones. Si bien todos los tribunales tienen jurisdicción sobre cuestiones constitucionales, los casos más importantes los trata la Suprema Corte.

Otros conflictos interjurisdiccionales se tratan bilateralmente según van surgiendo mediante reuniones o por correspondencia. Las jurisdicciones tienen interés en que se mantenga una estrecha colaboración en las cuestiones importantes que afectan a la federación y muchos de los conflictos entre el Commonwealth y los gobiernos de los estados se solucionan mediante procedimientos informales.

En los últimos años, las negociaciones de acuerdos intergubernamentales se han utilizado para la solución de conflictos entre jurisdicciones y para avanzar en cuestiones sobre las cuales las jurisdicciones han acordado una cooperación más formal. Un ejemplo reciente de ellos ha sido el Acuerdo australiano de reglamentación de alimentos. Constitucionalmente, cada estado tiene la responsabilidad de la reglamentación de alimentos. Largas negociaciones entre todas las jurisdicciones han dado como resultado un enfoque nacional. Las negociaciones se formalizaron con un acuerdo intergubernamental firmado por el COAG en noviembre de 2000.

Otros conflictos entre jurisdicciones se tratan entre en el COAG, los consejos ministeriales y otras reuniones de altos funcionarios. Estas reuniones permiten que se consideren las diferencias y crean un foro para intentar encontrar soluciones.

En algunas ocasiones, el proceso para solucionar los desacuerdos entre las jurisdicciones consiste en establecer consejos ministeriales especiales. Un ejemplo de ello es la Comisión Ministerial de la Cuenca del Murray Darling. El sistema del río Murray-Darling fluye a través de Queensland, Nueva Gales del Sur, Victoria y Australia del Sur. Esta Comisión, compuesta por representantes de estas jurisdicciones y del Commonwealth, fue establecida en 1987 por un acuerdo intergubernamental a fin de solucionar el conflicto de la gestión de dicho sistema fluvial.

Sin embargo, en los últimos años el COAG ha manifestado su inquietud por el aumento del número de consejos ministeriales. En 1970 había 20. Esta cifra aumentó a 45 en 1993. En ese año el COAG redujo el número de consejos a 21 nuevamente, aunque volvió a aumentar a 31 hacia 2000, por lo que el COAG volvió a pedir otra revisión. En una sociedad cada vez más compleja, muchas cuestiones políticas requieren cooperación intergubernamental a nivel ministerial. Sin embargo, la superabundancia de consejos ministeriales puede favorecer la ineficiencia y fragmentar los procesos intergubernamentales. En 2001, el COAG emprendió la iniciativa de elaborar un plan para agilizar el funcionamiento de los consejos ministeriales mediante la amalgamación de algunos de los consejos en áreas relacionadas y la creación de un número limitado de nuevos consejos.

Como lo demuestra esta breve descripción de la experiencia australiana, estructuras federales clave, tales como el COAG y los consejos ministeriales, aumentan y fortalecen las instituciones y

los mecanismos establecidos en la Constitución. Tanto desde la perspectiva teórica como práctica, esta mezcla de ejercicio de gobierno constitucional y cooperativo ha agilizado y flexibilizado la estructura federal de Australia.

-
1. Madison identificó una combinación de características “nacionales” y “federales” en la manera en que se encuadró y se estableció la fórmula de enmienda de la Constitución, en la división de poderes y el modo en que funcionan, y en la constitución de los organismos federales, con inclusión de la Cámara de Representantes y el Senado.
 2. Modificación a la Constitución (Establecimiento de la República) 1999.