



Australia: dualista en la forma, cooperativo en la práctica

KATY LE ROY / CHERYL SAUNDERS

Australia es una federación donde el centro y las unidades constitutivas tienen una serie casi completa de instituciones de gobierno de un estilo bastante típico de una democracia parlamentaria de derecho consuetudinario. En el marco de la Constitución australiana, cada jurisdicción goza de una autonomía considerable en el diseño y la operación de sus propias instituciones. Como en cualquier otra federación, sin embargo, hay diversas maneras en las que el carácter federal del sistema de gobierno afecta la estructura y la operación de las instituciones y, viceversa, en que la selección de las instituciones afecta la dinámica del sistema federal. Algunas son consecuencia del proyecto original del sistema de gobierno. Otras son resultado de los sucesos en los más de 100 años transcurridos desde el establecimiento de la federación australiana, incluida la dependencia de los gobiernos de formas cada vez más complejas de relaciones intergubernamentales.

Australia fue fundada por los británicos a finales del siglo XVII como seis colonias independientes dispersas alrededor del litoral del continente australiano y en la isla de Tasmania. En los cien años siguientes, las colonias

lograron establecer paulatinamente un autogobierno, con sus propias constituciones e instituciones de gobierno, a grandes rasgos siguiendo la tradición británica. Hacia finales del siglo XIX, cada colonia tenía un sistema parlamentario con una legislatura bicameral, de donde emanaba el gobierno ejecutivo; un gobernador, en representación de la Corona, que fungía como jefe de Estado local; y un sistema judicial, con una suprema corte en la cúspide de cada colonia, desde donde las apelaciones podían referirse al Consejo Privado del Monarca (*Privy Council*), en Londres.

Las colonias se federaron en 1901, al amparo de una constitución inspirada sobre todo en la de Gran Bretaña y la de Estados Unidos. Como resultado, la Constitución australiana combina el gobierno parlamentario de estilo británico con un sistema federal que, en términos generales, sigue los principios estadounidenses. En la Constitución se asignan facultades específicas al gobierno federal, sobre todo en forma de facultades concurrentes, lo que deja un poder residual a los estados. También se establece el marco para las instituciones de gobierno federales: el Parlamento, el gobierno ejecutivo y los tribunales. Se ha interpretado que este marco obliga a una separación de poderes, algo de particular importancia para el poder judicial, pues en un sistema parlamentario el grado de separación entre la legislatura y el ejecutivo es por fuerza bastante débil.

Por tanto, en apariencia Australia es una federación en la que cada esfera de gobierno posee un conjunto completo de instituciones propias. Sin embargo, hay excepciones y la más importante de ellas concierne a los tribunales. Si bien es cierto que cada esfera de gobierno tiene su propio sistema judicial, la Constitución permite que el Parlamento federal ceda su jurisdicción a los tribunales estatales, lo que sucede a menudo; los procesos por delitos federales son un ejemplo. Lo que es aún más importante, en un alejamiento considerable del modelo estadounidense, Australia tiene un solo tribunal final de segunda instancia, el Tribunal Supremo de Australia, tanto para el sistema judicial federal como para el estatal. Una consecuencia de esto es que hay un derecho consuetudinario único para todo el país.

Una excepción más inusual respecto al modelo estadounidense se refiere a la monarquía. Australia no ha dejado de ser una monarquía constitucional, de modo que la reina Isabel II sigue siendo la jefa de Estado en su calidad de reina de Australia. Está representada en el país por un gobernador general, en la esfera federal, y los gobernadores de cada estado, que en los hechos desempeñan todas las funciones de la reina. Este esquema de representación de la reina en Australia es congruente con el modelo dualista; no obstante, la monarquía es de suyo una institución individual, sin mayor conexión con una jurisdicción que con otra. En 1999 los ciudadanos australianos votaron en contra de establecer una república. Si se llega a intentar de nuevo, será necesario considerar cómo elegir a un jefe de estado republicano de manera que sea lo suficientemente democrático y lo suficientemente federal.

A pesar de la dualidad de las instituciones de las dos esferas de gobierno, el federalismo tiene una influencia muy considerable en el diseño de las instituciones centrales. Como resulta obvio, el Parlamento federal es bicameral, con una cámara "popular", la Cámara de Diputados, y un Senado, creado como una cámara federal. Cada estado original tiene derecho a un número igual de senadores (doce, en la actualidad) y las facultades del Senado son casi las mismas que las de la Cámara de Representantes, excepción hecha de ciertas categorías de iniciativas de ley en materia de moneda, que no se pueden presentar o modificar en el Senado. Los gobiernos y parlamentos estatales también tienen voz respecto a la manera y el momento en que se celebran las elecciones senatoriales, a diferencia de las elecciones para la Cámara de Representantes, que son responsabilidad exclusiva del gobierno federal.

A pesar de la dualidad de las instituciones de las dos esferas de gobierno, el federalismo tiene una influencia muy considerable en el diseño de las instituciones centrales.

Los senadores son elegidos de manera directa, conforme a un sistema de representación proporcional, donde cada estado representa un solo electorado. Como regla, los senadores fungen como representantes de su partido, y no de su estado, aunque en principio deben dar una perspectiva estatal a las deliberaciones del partido. Dentro del Senado, normalmente los senadores votan de

acuerdo con las lineamientos del partido. Por lo general, el partido con mayoría en el Senado no es el mismo que el de la Cámara de Representantes. De modo que el Senado actúa como contrapeso en el sistema, pues puede bloquear algunas iniciativas del gobierno, obligar a que se negocien algunas otras y someter las acciones de gobierno a un escrutinio más cuidadoso del que se puede hacer en la Cámara de Representantes. Hay un mecanismo para superar estancamientos, pero resulta demorado y engorroso, al menos para los fines para los que fue establecido.

Los australianos están divididos respecto a los méritos del Senado como control del poder del gobierno en la Cámara de Representantes. Sin embargo, parece poco probable que haya un cambio. Resultó infructuosa una tentativa reciente del gobierno federal de fomentar el interés en modificar la Constitución a fin de simplificar el procedimiento para superar los estancamientos, de manera que fuera más probable que prevalecieran las opiniones de la Cámara de Representantes. Por el momento, esta cuestión tal vez se mantenga en calma. En 2005, la coalición gobernante obtuvo la mayoría en el Senado por primera vez en treinta años.

Hay otros ejemplos, menos obvios, de la influencia federal en el diseño de las instituciones centrales. Los distritos electorales correspondientes a la Cámara de Representantes no pueden cruzar las fronteras estatales. Cada estado tiene derecho a un mínimo de cinco miembros en la Cámara de Representantes, sin importar el tamaño de la población. Por ley, el gobierno

federal está obligado a consultar a los gobiernos estatales acerca de las designaciones del Tribunal Supremo. Muchas dependencias federales tienen oficinas regionales en la mayoría de los estados o en todos ellos. Para modificar la Constitución, se requiere un voto a favor, con mayorías en la mayoría de los estados, así como una mayoría nacional.

El dualismo formal del diseño constitucional australiano se modifica de manera muy considerable en la práctica gracias a la amplia cooperación intergubernamental.

Se llevan a cabo reuniones de ministros de todas las jurisdicciones por lo menos una vez al año en la mayor parte de las áreas de actividad gubernamental. Ahora hay una extensa red de consejos ministeriales, que se apoyan en reuniones intergubernamentales de servidores y funcionarios públicos con otras funciones, por ejemplo, los redactores de proyectos parlamentarios. En la cúspide de este complejo se encuentra el Consejo de Gobiernos Australianos (Coag, por sus siglas en inglés).

En segundo lugar, hay un considerable desequilibrio fiscal en favor del gobierno federal, que cada año requiere transferencias sustanciales entre este último y los estados. Muchas de estas transferencias están condicionadas a su uso para propósitos particulares. En teoría, la aceptación de estas transferencias es voluntaria. No obstante, de esta manera, el gobierno federal en realidad ejerce un control considerable sobre áreas de responsabilidad estatal.

Además, ahora Australia cuenta con una amplia gama de esquemas legislativos intergubernamentales sumamente complejos, cuyo objetivo es lograr una uniformidad real de la legislación y la administración en asuntos en los que la Constitución divide la responsabilidad entre los gobiernos australianos. Por lo general, estos esquemas se acuerdan en reuniones de ministros, quienes suelen apoyarse en sus parlamentos para aplicarlos si es necesaria alguna acción legislativa. Esta forma de federalismo ejecutivo constituye ahora un marcado rasgo de la federación australiana.

En Australia, la cooperación intergubernamental es una respuesta a las demandas percibidas de eficiencia, en un país con una población relativamente pequeña y homogénea de veinte millones de personas. Sin embargo, dada la estructura constitucional del sistema de gobierno conforme a lineamientos que delegan la responsabilidad de los gobiernos en los parlamentos y tribunales de cada jurisdicción, algunas formas de cooperación también generan preocupación acerca de la transparencia y la rendición de cuentas, que aún no se han abordado de verdad.