

---

Agustín Ruiz Robledo  
(Universidad de Granada)

## El federalismo canadiense

---

*I. Desarrollo histórico del federalismo canadiense. II. La crisis del sistema.  
III. La dificultad de mantener la federación.*

### **I. DESARROLLO HISTÓRICO DEL FEDERALISMO CANADIENSE**

Como es de sobra conocido, frente al racionalismo de la Europa continental -al menos en el plano teórico- que nos lleva a clasificar y separar todo lo que pasa por nuestras manos (derecha/izquierda, soberanía/dependencia, centralismo/autonomía), los anglosajones tienen una inveterada tendencia a resolver los problemas caso por caso, sin preocuparse demasiado si encajan o no en los modelos prefigurados. Pues bien, Canadá se ha mantenido fiel a esa tradición, de tal forma que su nacimiento no encaja fácilmente en ninguno de los moldes que la doctrina constitucional emplea. Ello es así porque Canadá se va separando lentamente de Gran Bretaña mediante un *continuum* de leyes y comportamientos que hacen muy difícil precisar el momento en el que adquiere las características que la teoría exige para identificar un Estado. Por ejemplo, la Convención de Quebec de 1864, donde se decidió la creación de Canadá, es algo muy alejado de una Asamblea Constituyente y la Ley de la Norteamérica Británica de 1867 poco tiene que ver, desde su propio nombre, con la Declaración de Independencia americana del 4 de julio de 1776. Si nos dejásemos llevar por un exceso de purismo doctrinal deberíamos concluir que hasta 1982 Canadá no ha tenido todos los rasgos de un Estado soberano - ese "poder absoluto y perpetuo" que teorizó Bodino- porque hasta esa fecha el Parlamento inglés tenía el poder de modificar la Constitución canadiense.

Pero mejor será que dejemos ya de intentar recorrer los bosques canadienses por la conocida senda de la teoría continental para adentrarnos en ellos por su camino más adecuado, la Historia. Ésta, como todos sabemos, nos enseña que el inmenso territorio que hoy es Canadá (similar en extensión a toda Europa) fue poblado por el hombre hace más de 30.000 años, posiblemente por tribus provenientes de Asia, que cruzaron a pie el entonces inexistente estrecho de Bering. Conocidos popularmente como indios, hoy reciben oficialmente el nombre de *pueblos nativos* o *aborígenes*. Entre ellos, y no sin alguna polémica jurídica de por medio, se incluyen los inuit, a los que sólo algún que otro despistado -como era mi caso hasta hace muy poco- llama esquimales, desconociendo que se trata de un insulto: "comedores de carne cruda".

*"Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol" n° 2. Valencia, 1993.*

Mucho después, en el siglo XVI, llegarían Cartier y los suyos casi únicamente para tomar posesión del territorio en nombre del rey francés y comprobar la dureza del clima canadiense. A principios del XVII comienza el establecimiento de colonos franceses -los famosos *habitants*- que fundaron, lógica y patrióticamente, Nueva Francia. El siglo y medio siguiente se iría, entre otras cosas, en la lucha entre Gran Bretaña y Francia por controlar América del Norte, con victoria final para la primera, que pasó a dominar casi todo el territorio americano de Francia por el Tratado de París de 1763. Irónicamente -por usar una palabra tan del agrado de los anglohablantes- la situación de los aproximadamente 65.000 francófonos mejoró con el Gobierno británico al integrar su economía en el sistema colonial inglés. Desde el punto de vista político, la Ley de Quebec de 1774 creó un consejo legislativo (aunque designado por el gobierno británico) y garantizó la libertad religiosa y el derecho civil francés.

En buena parte, esa satisfacción francófona con el régimen inglés, a la que habría que unir su acendrado conservadurismo, explica que Quebec no se sumase al levantamiento de las 13 colonias del Sur contra Gran Bretaña. Las simpatías que los independentistas norteamericanos habían levantado entre algunos canadienses desaparecieron tras la inoportuna invasión de Canadá que aquéllos hicieron en 1775.

Pero si la Revolución americana de 1775-1783 no modificó el *status* jurídico de Canadá y Nueva Escocia sí que alteró profundamente su composición social: más de 40.000 *leales* a la Corona británica emigraron a sus territorios y los roces entre antiguos y nuevos habitantes fueron tan continuos que terminaron afectando a la organización política de las dos colonias: de Nueva Escocia se separó el territorio controlado por los *leales*, Nueva Brunswick (1784) y Quebec fue dividido en el Alto y en el Bajo Canadá (1791). Las cuatro colonias así creadas tendrían un régimen representativo, similar al británico: una cámara baja elegida por los ciudadanos, una Cámara alta (o *Consejo*) designada por el Gobernador y un poder ejecutivo controlado por el mismo Gobernador.

Con algunos altibajos, de los que la Guerra contra los EEUU en 1812, la fracasada insurrección de 1837 y la creación de la Provincia Unida de Canadá en 1841 son los momentos más relevantes, el sistema político fue evolucionando hacia el autogobierno local y la democracia. Al mismo tiempo, y no sin crisis, todas las colonias británicas fueron desarrollando su economía, muy especialmente en la década de 1850 cuando comienza a implantarse en Canadá un instrumento de riqueza excepcional: el ferrocarril. Precisamente, el gran esfuerzo económico que suponía su construcción hizo que las colonias pensasen en la necesidad de unirse, les terminó de convencer de las ventajas de la unidad otras dos razones: cierto miedo frente al imperialismo estadounidense, que pocos años antes se había anexionado Tejas y California y la necesidad de resolver el conflicto entre francófonos y anglófonos en la Provincia Unida.

Por eso, en 1864 se celebraron diversas reuniones (Charlottetown y Quebec) entre los líderes de las colonias para unirse. Tras diversas vicisitudes en las que no podemos detenernos -y entre las que destacan la ausencia final de Terranova y de la Isla del Príncipe Eduardo- las tres colonias de Nueva Brunswick, Nueva Escocia y Canadá formaron lo que se conoció popularmente como Confederación y legalmente como "Dominio" del Canadá, extraño nombre empleado como sinónimo de "Reino" con el fin de no herir la susceptibilidad de los americanos. La palabra se debe a Leonard Tilley que la extrajo del Libro de los Salmos: "Dios mío, confía tu juicio al rey (...) que

*domine* de mar a mar, del Gran Río al confín de la tierra" (S. 78). En años posteriores se incorporarían el resto de las colonias británicas en Norteamérica -la última Terranova, en 1949- y se crearían nuevas provincias en los vastos "territorios del Noroeste" hasta alcanzar el actual número de diez.

El pacto entre los "padres de la Confederación" tomó cuerpo legal en la Ley del Parlamento inglés sobre la Norteamérica Británica, todavía vigente hoy con el nombre de Ley Constitucional de 1867. Esta Ley -que en ningún momento hace dejación de los poderes tradicionales del Gobierno Británico- mantuvo las instituciones de las Provincias, dividió la "Provincia Unida" del Canadá en Ontario y Quebec, para que francófonos y anglófonos pudieran autogobernarse, y creó un gobierno central.

Al instaurar este gobierno central, Macdonald, Cartier y los demás padres fundadores debían resolver dos problemas básicos: su organización interna y su relación con los gobiernos provinciales. Para la primera cuestión eligieron, sin muchas dudas, el modelo parlamentario de gobierno, que les era bien conocido por ser el aplicado en las colonias y en Gran Bretaña. Otra cosa era la segunda, la relación entre los gobiernos, donde el único modelo que tenían a mano era el de Estado Unidos, ejemplo que no parecía muy tentador debido a la Guerra de Secesión.

Como la crisis de los Estados Unidos se presentaba a los ojos de los padres de la Confederación como un problema derivado en gran medida del excesivo poder de los Estados miembros, pensaron instaurar en Canadá un gobierno central fuerte. Por eso, la Ley Constitucional de 1867 se mostró generosa con Ottawa y le otorgó un poder general para elaborar toda clase de leyes para "conservar la paz, el orden y el buen gobierno" del Canadá siempre que se tratase de asuntos que no fueran de la competencia exclusiva de las provincias; a título de ejemplo de las materias que cubre la cláusula de "la paz", la propia ley señala 29 asuntos entre los que se incluyen las más variadas cuestiones, desde la defensa hasta la regulación del matrimonio y el divorcio, desde los indios y las "tierras reservadas" para ellos hasta los Bancos y las pesquerías. Dicho técnicamente, la distribución de poderes fue favorable al Estado central, al que se le otorgaba el poder residual, mientras que se reducía el ámbito de actuación de las provincias que sólo tendrían poderes de atribución, es decir, únicamente podrían actuar en los asuntos que expresamente se le atribuyen en la Ley Constitucional.

Si a ello se le unen tres importantes competencias del gobierno central [a) anular las leyes provinciales, b) designar un Teniente-gobernador en cada Provincia con derecho de veto sobre la legislación de ésta y c) nombrar a los magistrados de los tribunales superiores de las Provincias] no debe extrañarnos que la doctrina haya dudado de que el Canadá fuese un auténtico Estado federal.

Nada se puede objetar a esas dudas desde un estricto punto de vista doctrinal: los poderes de veto hacen imposible incluir al Canadá dentro de la clásica definición del federalismo que hiciera Wheare como aquel en que "el método de división de poderes es tal que los gobiernos general y regional son cada uno en su esfera coordinados e independientes". Además, podemos agregar nosotros, las provincias no tienen ni remotamente autonomía constitucional ya que la Ley Constitucional de 1867 les impone unas determinadas instituciones, carecen de un poder judicial propio y la cláusula residual les perjudica.

Todo eso es cierto, pero quizás el punto de vista más correcto para analizar unas determinadas instituciones jurídicas no sea el de comprobar si encajan en los esquemas clásicos sino averiguar si son útiles para los ciudadanos que deben ser gobernados por ellas. Al fin y al cabo, el éxito de una determinada Constitución -como enseñara Loewenstein- depende de su capacidad para normar la realidad política a la que va dirigida. Desde esa perspectiva, me parece que el modelo institucional adoptado por los padres de la Confederación fue, en su momento, muy acertado. Tomemos, por ejemplo, la relación de Canadá con Gran Bretaña y pensemos que hubiera pasado si se hubiese preferido la pura y simple independencia: aunque la teoría podría afirmar que Canadá era un Estado soberano ¿no se habría caído irremisiblemente en los brazos del gigante del Sur, como le ha pasado a otros Estados americanos muchos más libres sobre el papel?

Así las cosas, posiblemente deberíamos hacer otra definición de federalismo, más cercana a la realidad que a un modelo abstracto, entenderlo como aquella forma de Estado que permite la unión libre de pueblos distintos conservando cada uno su capacidad de autogobierno. Definido así parece evidente que Canadá es, desde el principio, un Estado federal como en 1867 proclamó George-Etienne Cartier: "Hemos firmado nuestro pacto federal sin derramamiento de sangre y sin que los fuertes exploten a los débiles; se ha hecho con imparcialidad y justicia y algunos compromisos por ambos lados..." Es más, desde una perspectiva histórica, el autogobierno de las distintas comunidades que componen el Canadá no se vio disminuido en 1867, sino más bien al contrario, aunque sólo fuera porque al crearse las provincias de Ontario y Quebec los anglófonos y los francófonos de la anterior Provincia Unida de Canadá recobraron la plena capacidad de disposición sobre sus asuntos internos.

Atendiendo a un criterio más jurídico, de análisis de la Ley Constitucional, se observa que las provincias mantenían el control de las cuestiones esenciales para la supervivencia como pueblos distintos de franceses e ingleses y que estaban convirtiendo en imposible su convivencia bajo la misma ley: la educación y la regulación de la propiedad y los derechos civiles. De esa forma, cada Provincia tenía el control sobre la cultura propia y sobre el derecho civil, el sector del ordenamiento jurídico más importante en aquella época y en el que chocaban irremediabilmente las concepciones del *common law* inglés con las del derecho civil francés. Incluso se atribuían competencias a las provincias en agricultura (el sector dominante en la economía de Quebec) y emigración, determinante para mantener la estructura poblacional, si bien eran competencias concurrentes, es decir que únicamente se aplicarían en caso de no existir legislación general. Por si ello fuera poco, se declaraban idiomas oficiales tanto el inglés como el francés y se garantizaban los derechos adquiridos de las escuelas católicas en todo el territorio nacional.

La puesta en práctica del sistema, lejos de atemperar los rasgos federales del Canadá, no ha hecho más que acentuarlos, comenzando por el primer gobierno que se constituyó en el Dominio, ya que si el ejecutivo que encabezaba Macdonald tuvo una actitud *centralista*, de "política nacional", lo hizo con un gobierno formado por representantes de todas las provincias. El veto sobre las leyes provinciales, a imagen y semejanza del veto que el Gobierno británico tenía sobre las leyes del Dominio, se fue usando cada vez menos, hasta extinguirse lánguidamente a principios de siglo. Y la

tensión continua entre Ottawa y las provincias se ha resuelto con una jurisprudencia favorable a los poderes provinciales tanto, en un primer momento, por el Comité Judicial del Consejo Privado de la Corona -la cúspide del sistema judicial hasta 1949- como, posteriormente, por el Tribunal Supremo de Canadá. Por eso, hoy es un lugar común de los constitucionalistas afirmar que Canadá ha recorrido un camino inverso a los Estados Unidos: mientras éstos han ido de un texto constitucional muy autonomista a un progresivo robustecimiento del poder central, Canadá partió de un texto centralista que ha evolucionado en sentido favorable a las provincias.

## II. LA CRISIS DEL SISTEMA

Así las cosas, el Canadá ha desarrollado uno de los más vigorosos federalismos y no le ha ido nada mal con él ya que, como es sabido, es la séptima potencia económica mundial, goza de una altísima renta *per cápita* y es uno de los pocos Estados que no suele ser habitual de las listas anuales de Amnistía Internacional. Ahora bien, el profundo cambio social que se ha producido en Canadá después de la II Guerra Mundial ha supuesto la crisis del sistema porque su núcleo, la Ley Constitucional de 1867, estaba pensada para un Estado (y uso aquí la palabra en su sentido de Estado-comunidad: el conjunto de todos los poderes públicos) que tenía un papel secundario, casi marginal, en la sociedad y no para un Estado que emplea el 45% de la producción económica nacional. Haber mantenido en el Estado del bienestar la Constitución del Estado liberal ha provocado disfunciones tan evidentes como es que mientras recaen en las provincias actividades esenciales -y costosas- como la educación, la salud y la asistencia social, sus ingresos no cubren, ni de lejos, el gasto que esos servicios originan. En el lado contrario, Ottawa ingresa -principalmente vía impuestos- unas cantidades ingentes de dinero que son muy superiores a los gastos que le suponen las competencias que le atribuye la Ley Constitucional de 1867.

Pero hay otro problema más importante que la simple inadecuación técnica de unas normas para el nuevo tipo de Estado surgido tras la II Guerra Mundial: la tensión que todo federalismo sufre entre los poderes centrales y los autónomos se ve reforzada por lo que -para entendernos- llamaremos el "problema *quebecois*". La Ley Constitucional de 1867 supo resolver ese problema en su época, dando un efectivo margen de autonomía a Quebec e integrando a muchos de sus líderes en el gobierno nacional. Sin embargo, el sistema político que creó quizás no siempre estuvo a la altura de las circunstancias, o simplemente las diferencias entre francófonos y anglófonos eran tan grandes que era imposible el pacto. Así, hubo grandes cuestiones políticas que separaron a ambas comunidades y la decisión final siempre fue la querida por el Canadá inglés: como la ejecución en 1885 de Louis Riel, el líder de la rebelión de los *metís*, o la participación -con reclutamiento forzoso- en las dos guerras mundiales.

Esas derrotas políticas unidas a cierto sentimiento de ser los *parientes pobres* del Canadá, dado su inferior grado de desarrollo, fueron creando lentamente una conciencia nacional en Quebec, que se espoleó con la *Revolución tranquila* de la década de 1960: la victoria del reformista Partido Liberal en Quebec supuso un cambio en la hasta entonces conservadora y retrasada -en términos relativos, claro está- Quebec. Y para

efectuar su política de reforma le era imprescindible aumentar los poderes provinciales, convertirse en *maîtres chez nous*, dueños de nuestro país.

Estos dos motivos, inadecuada distribución de competencias y nacionalismo francés, hacían que las pequeñas reformas de la venerable Ley de la Norteamérica Británica de 1867 no fuesen suficientes y se plantease como algo ineludible una revisión profunda de la forma de Estado, un *aggiornamento* del federalismo. Pero para eso era necesario resolver una cuestión previa: ¿cómo puede reformarse la Constitución canadiense? La Ley de 1867 guardaba un cauto silencio sobre la cuestión, de tal manera que sus reformas las hacía el Parlamento británico, a propuesta del Dominio. Pero cuál debería ser el grado de acuerdo dentro de éste siempre ha sido una cuestión polémica. Tanto es así que el Estatuto de Westminster de 1931, por el que Gran Bretaña renuncia a los poderes que tenía sobre los "dominios imperiales", excepciona aquella ley canadiense. Después, el Estado central y las provincias intentaron repetidamente buscar una "fórmula de enmienda" admisible para todos, pero sin éxito ya que las distintas propuestas gubernamentales (*grosso modo* exigiendo la aprobación de la reforma por la mayoría de los Parlamentos provinciales además del nacional) parecían insuficientes a varias provincias, Quebec en especial, que exigían un derecho de veto.

Así, el *status quo* constitucional permanecía invariable a pesar de que las principales fuerzas políticas estaban convencidas de la necesidad de su reforma. El descontento con esta situación dio lugar a que algunos francófonos creasen en 1968 un partido independentista, el *Parti Québécois (PQ)*, dirigido por un antiguo líder liberal, René Lévesque. Incluso en 1970 surgió un movimiento terrorista, el *Front de Libération du Québec (FLQ)*, por fortuna rápidamente extinguido. El estancamiento de la situación llevó a la derrota de los liberales en Quebec en 1976 y al triunfo del PQ. Este organizó, desde el gobierno provincial, un referéndum solicitando autorización para negociar con Ottawa "un nuevo consorcio entre iguales".

La propuesta de "soberanía-asociación" fue rechazada en 1980 por el 60% de los votantes; pero fue la espoleta para que, de una vez por todas, se acometiese la deseada reforma constitucional. Para hacerla, Pierre Trudeau, el primer ministro canadiense, convocó a los diez *premiers* provinciales a una Conferencia en la que propuso un amplio catálogo de reformas que afectaban a todas las cuestiones esenciales de la Constitución: división de poderes, estructura del Tribunal Supremo y del Senado, declaración de derechos y fórmula para modificar la Constitución, que incluía el fin de la competencia del Parlamento británico, la "repatriación" del poder constituyente. Pero como ya había sucedido en las conferencias de Charlottetown en 1964 y de Victoria en 1971, en esta de Ottawa de septiembre de 1980, el acuerdo fue imposible.

Ahora bien, si en aquellas dos conferencias el fracaso supuso el abandono de los planes de reforma constitucional, en ésta el Gobierno central decidió reformar unilateralmente la Constitución para lo que preparó un proyecto de ley constitucional en 1981. Sólo dos provincias lo apoyaron (Ontario y Nueva Brunswick) comenzando las demás un duro enfrentamiento tanto político como jurídico. Este último terminó involucrando al Tribunal Supremo, que tuvo que pronunciarse sobre si el procedimiento emprendido por Trudeau era válido o no. La respuesta fue tan ambigua que ambas partes se sintieron ganadoras: según el dictamen del Tribunal Supremo de 28 septiembre de 1981, para reformar la Constitución no era legalmente necesario el consentimiento

de las provincias pero sí venía exigido convencionalmente, es decir, por la tradición. En un punto fue más claro el Tribunal Supremo: en todo caso, ese consentimiento no tenía que ser unánime, bastando con que fuese mayoritario.

Con ese as en la manga, Trudeau convocó una nueva Conferencia de primeros ministros en la que logró romper el *frente del rechazo* provincial mediante la aceptación de varias de sus propuestas. Los nueve *premiers* provinciales anglófonos aceptaron los cambios, por lo que el proyecto de reforma reunía tanto los requisitos legales como los convencionales exigidos por el Tribunal Supremo. Para la pequeña historia queda cómo se logró ese pacto: de noche y a espaldas del primer ministro de Quebec, René Levesque, que descansaba en su hotel.

El pacto así logrado fue enviado al Parlamento británico el cual lo transformó en la Ley Constitucional de 1982. Esta ley no se limitaba a *repatriar* la Constitución sino que también estableció una Declaración de Derechos -hasta entonces inexistente en el plano constitucional-, modificó levemente el sistema de distribución de competencias en beneficio de las provincias y reguló dos procedimientos principales de reforma, uno en los que se requería la unanimidad provincial, y otro una mayoría cualificada.

A pesar del gran papel que el nuevo sistema de reforma otorga a las provincias (en EEUU, por ejemplo, no es necesario la unanimidad para reformar ningún artículo de la Constitución), Quebec no aceptó la nueva regulación por considerar que vulneraba su "derecho de veto"; pero el Tribunal Supremo sentenció, el 6 de diciembre de 1982, que ese derecho no existía, de tal forma que la Ley Constitucional de 1982 era válida. Se llegaba así, por una paradoja histórica, a una situación en cierto modo opuesta a la de 1867: mientras entonces un orden constitucional favorable al poder central fue aceptado por anglófonos y francófonos, en 1982 éstos rechazaban un texto constitucional inclinado a las provincias.

El "problema *quebecois*", por tanto, más que resolverse con la reforma de 1982 se agravaba, pues al aceptar las otras nueve provincias la propuesta de Ottawa se hacía manifiesta la división entre el Canadá francés y el inglés. Como una situación política así es insostenible, por mucho que jurídicamente sea aceptable, se hizo necesario intentar salir del *interin* con un nuevo pacto. Y éste fue posible cuando los dos principales protagonistas de 1982, Trudeau y Levesque, desaparecieron de la escena política y fueron sustituidos por otros personajes. El primero en 1984 por el conservador -y pragmático- Brian Mulroney y el segundo en 1985 por el liberal y federalista Robert Bourassa.

En abril de 1987 culminaron las negociaciones con una Conferencia de los 11 *premiers* en el Lago Meech, cercano a Ottawa, que por una vez terminó en una unánime *fumata blanca*. El pacto se transformó en un proyecto de reforma constitucional de 17 artículos que en resumen casi telegráfico diremos que recogía todas las condiciones exigidas por Quebec: reconocía a esta provincia como "sociedad distinta", aumentaba el número de artículos constitucionales que sólo pueden ser reformados con la unanimidad provincial, atribuía competencia a las provincias sobre inmigración y capacidad para proponer los miembros del Tribunal Supremo (tres Quebec y los otros seis el resto de las provincias), etc.

La necesidad de aprobar las reformas constitucionales por unanimidad, demandado por Quebec como un derecho propio, también supone lógicamente, que

cada una de las otras provincias puede negar su consentimiento si lo estima oportuno. Y he aquí que, por otra ironía de la historia, el reclamado derecho de veto se vuelve contra Quebec: las legislaturas de dos provincias, Manitoba y Terranova, no ratificaron el proyecto de Ley de Reforma Constitucional por considerarlo contrario a sus intereses. Por ello, en junio de 1990, pasados los tres años que exige el artículo 41 de la Ley Constitucional de 1982 sin que todas las provincias dieran su consentimiento, el proyecto de reforma constitucional de 1987 tuvo que ser desechado.

### III. LA DIFICULTAD DE MANTENER LA FEDERACIÓN

De esa forma, la década de 1980 se saldaba con dos estrepitosos intentos fallidos para refundar la federación canadiense; el de 1982 por parecerle poco a Quebec, el de 1987 por parecerle demasiado a Manitoba y Terranova. El Canadá francés y el inglés más separados que nunca, con muchos de sus miembros pensando en que es imposible la convivencia entre ambos y que mejor sería separarse sin estridencias, como los matrimonios civilizados que se dicen adiós con la seguridad de que han intentado todo lo humanamente posible para vivir juntos.

Sin embargo, y cualquiera sabe si por amor o por interés, ambas partes se han puesto a trabajar con ahínco para darse una tercera oportunidad. Para empezar, han comenzado por variar el método: en lugar de reunirse los primeros ministros y pactar un texto concreto se ha creado una Comisión especial mixta Cámara de los Comunes-Senado y se ha abierto un gran debate nacional que ha llenado Canadá de informes y estudios de los más diversos ámbitos, de parlamentos provinciales (Quebec, Terranova, Ontario), de partidos políticos (el Nuevo Democrático, el Liberal de Quebec), de asociaciones independientes (el Concejo Etnocultural), etc. Incluso se ha creado una comisión con el fin explícito de conocer la opinión de los ciudadanos de a pie: el Forum de los ciudadanos para el futuro del Canadá.

Tras recoger todos estos informes, el Gobierno canadiense ha presentado a finales de septiembre, con el sugerente nombre de "Construyendo juntos el futuro de Canadá", un ambicioso plan de reforma constitucional que se plasma en 28 propuestas concretas, el cual volverá a debatirse por todo el país durante cinco meses de la mano de la Comisión mixta Cámara de los Comunes-Senado. Como no podía ser menos, las reacciones al plan han sido de todos los tipos: desde considerarlo un documento aceptable (el gobierno de Nueva Escocia) hasta verlo como el texto más centralista que nunca se haya elaborado (el Partido Quebecois). Hay quien piensa que es demasiado vago -especialmente en lo referente a los pueblos aborígenes- y quien ataca las 28 propuestas por ser demasiado concretas. Quien se alegra porque se recoge el derecho de propiedad -olvidado en la anterior declaración de derechos- y quien critica que no se mencione su limitación por los derechos sociales. Nada nuevo bajo el sol, por tanto: como siempre ha sucedido cuando Ottawa ha presentado una propuesta, unos la han criticado por quedarse corta y otros por ir demasiado lejos.

Desde la perspectiva lejana de un español con más interés que información de primera mano, el plan gubernamental parece, en sustancia, una versión ampliada del



pacto del Lago Meech. Me permitiré, sin ánimo de ser muy exacto, resumir las 28 propuestas en siete puntos:

1. Se mantiene, como en el Pacto mencionado, la cláusula de Quebec como sociedad distinta dentro de Canadá. Sin embargo, ya no se trata de una regla de interpretación de toda la Constitución, sino únicamente de la Declaración de derechos y se especifica que el concepto de "sociedad distinta" incluye: que en Quebec la mayoría es francófona, que tiene una sola cultura y un derecho civil tradicional.
2. Aparece ahora una original "cláusula canadiense" para determinar expresamente que existe un pueblo canadiense con unas determinadas aspiraciones. En Europa habríamos situado una referencia así en el Preámbulo de la Constitución, pero el gobierno canadiense ha preferido proponer su inclusión en el artículo dos de la Ley constitucional de 1867. Entre las 14 "características y valores" que incluye esta cláusula se encuentran: Canadá es una federación que abarca las características de cada provincia, y en la cual hay libertad de circulación de personas, mercancías, servicios y capital; reconoce el autogobierno de los pueblos nativos, la responsabilidad de los poderes públicos para preservar los dos idiomas oficiales y la especial responsabilidad de Quebec para preservar y promover su carácter de sociedad distinta.
3. La Ley Constitucional de 1982 no había incluido -aunque hace mucho tiempo que no peligró- el derecho de propiedad que ahora recoge la propuesta del Gobierno. Por otra parte, la mencionada Ley permitía que los legislativos provinciales pudieran aprobar una ley contraria a los derechos fundamentales mediante una declaración expresa y por un plazo de cinco años. Pues bien, ahora las condiciones de la denominada cláusula "sin embargo" se endurecen: si se aprobase la propuesta gubernamental sólo podrían adoptarse leyes de ese tipo si lo decide el 60% de miembros de la Asamblea provincial. Así y todo no deja de ser algo extraño para los que nos hemos formado en el concepto de Constitución como norma superior del ordenamiento jurídico.
4. Se incorpora el derecho de los pueblos nativos a su autogobierno dentro de la federación canadiense y respetando la Declaración de derechos. La concreción de este autogobierno deberá hacerse de común acuerdo entre los primeros ministros y los líderes aborígenes y, si en el plazo de diez años no se hubiera conseguido, los tribunales interpretarán ellos mismos su alcance.
5. El Senado será elegido directamente por los ciudadanos con una representación provincial más equitativa. Aunque no se llega a equiparlo a la Cámara de los Comunes, sus poderes serán reforzados, muy especialmente en la designación de los directores de instituciones técnicas y culturales como el Gobernador del Banco de Canadá y el Presidente del Consejo Canadiense.
6. Se propone una fórmula de enmienda de la Constitución que es prácticamente la misma del Lago Meech: aumentan las materias sometidas a la unanimidad. Así, para

reformular tanto los poderes del Senado como su composición o la creación de nuevas provincias, será necesario el consentimiento de todas las provincias, igual que ya sucede con las cuestiones relativas al Jefe del Estado, el uso de los idiomas oficiales, etc.

7. La cuestión más delicada y compleja en cualquier Estado federal es la distribución de competencias; es decir, lo que corresponde realizar a cada nivel de gobierno y este caso concreto no es una excepción porque a dicha cuestión se dedican expresamente 14 propuestas. A mi juicio, debajo de todas ellas late el deseo de aumentar los poderes provinciales sin por eso romper la unión económica; y creo que lo hace de una forma inteligente, pues por una parte se reconoce expresamente la competencia exclusiva de las provincias en un buen número de materias -enseñanza profesional, turismo, silvicultura, minas, tiempo libre- y por otra se crean mecanismos de coordinación como el Consejo de la Federación o las delegaciones legislativas. Completamente original en el derecho comparado -al menos hasta donde yo conozco- es una propuesta relativa al buen funcionamiento de la unión económica: con ese fin el Parlamento canadiense podrá elaborar leyes sobre cualquier materia, pero para que una ley así entre en vigor necesitará el consentimiento de al menos dos tercios de los gobiernos provinciales que reúnan como mínimo el 50% del total de la población. Además, un parlamento provincial puede por mayoría del 60% dejar la ley sin aplicación en su provincia durante un plazo de tres años.

En fin, hasta aquí mi tosco resumen de un plan mucho más complejo e interesante. Su lectura completa produce la impresión (y uso la palabra en su sentido intuitivo, sin mucho apoyo científico) de que el Gobierno canadiense ha querido satisfacer a tirios y a troyanos por el método de recoger las peticiones de ambos. Así, por señalar el ejemplo más evidente, los que querían que se reconociese el carácter específico de Quebec tienen la cláusula de la sociedad distinta, y los que se oponían a ella, por considerarla un privilegio inaceptable, tienen la cláusula canadiense.

Si las partes aceptan este peculiar *do ut des*, este dar a cambio, el plan podría aprobarse. En España, sin ir más lejos, ocurrió algo similar en la redacción de nuestra Constitución, de tal forma que en el artículo dos se introdujo el concepto de "nacionalidad" y a cambio se declaró reiterativamente "la indisoluble unidad de la nación española". ¿Sucederá igual en Canadá?

Quien sabe. La sombra del pesimismo parece cernirse lentamente sobre el plan del Gobierno central, ya que el de Quebec no termina de aceptarlo, las encuestas de opinión no le son muy favorables y la labor de la Comisión mixta ha comenzado su trabajo con un gran fracaso en Manitoba. Pero todavía queda tiempo, sentido común y margen para la negociación. Como ha escrito -parafraseando a Mark Twain- un conocido periodista canadiense: "las profecías sobre nuestra muerte son algo exageradas". Esperemos que así sea y que 1992, el 125º año después de su fundación, lleve a Canadá el espíritu de los padres de la Confederación. Esperemos que del diálogo surja una fórmula de convivencia que permita refundar la federación y que todas las provincias y comunidades sigan juntas por el mismo camino de democracia y progreso, tan admirado por muchos extranjeros, entre los que me incluyo.