

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACION

Derecho Constitucional

Se recuerda al lector no hacer más uso de esta obra que el que permiten las disposiciones Vigentes sobre los Derechos de Propiedad Intelectual del autor. La Biblioteca queda exenta de toda responsabilidad.



BIBLIOTECA U.C.M.



5307218650

**ANALISIS HISTORICO-POLITICO DEL FEDERALISMO
CANADIENSE**



Dado de Baja
en la
Biblioteca

Tesis Doctoral presentada por

Isabel Redondo de Paz

realizada bajo la dirección del Profesor Dr.

D. Alfonso Fernandez-Miranda  **UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS
DE LA INFORMACION**

MADRID, 1996

REGISTRO DE AUDIOVISUALES

BIBLIOTECA GENERAL

Nº Registro Y.D. 431

NA: X53240 6167

**ANALISIS HISTORICO-POLITICO DEL FEDERALISMO
CANADIENSE.**

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I. FUNDAMENTOS DEL FEDERALISMO CANADIENSE.

- 1.1. *Los diferentes proyectos de federalismo antes de 1867.*
- 1.2. La idea de federalismo en los Padres de la Confederación.
 - 1.2.1. El ejemplo de los Estados Unidos.
 - 1.2.2. El ejemplo de Suiza.
- 1.3. La teoría federalista de la época.
- 1.4. La instalación del federalismo en Canadá.
 - 1.4.1. Circunstancias propicias a la Confederación de 1867.
- 1.5. Las causas del federalismo canadiense.
 - 1.5.1. Causas políticas.
 - 1.5.2. Causas económicas.
 - 1.5.3. Causas militares.

CAPITULO II. EL PROCESO CONSTITUYENTE. LA CONFERENCIA DE QUEBEC.

- 2.1. Los debates sobre la Confederación. 1864-1867.
- 2.2. La Conferencia de Quebec.
- 2.3. Las Resoluciones de Quebec.
- 2.4. Discusión de las Resoluciones de Quebec en las Colonias.
 - 2.4.1. En las provincias Marítimas.
 - 2.4.2. En el Canadá-Unido.
- 2.5. La Conferencia de Londres.

CAPITULO III. LA NATURALEZA DEL ACTA DE AMERICA DEL NORTE BRITANICA DE 1867.

- 3.1. Consideraciones generales sobre el A.A.N.B. de 1867.
- 3.2. El A.A.N.B. es un pacto negociado entre cuatro partes.
- 3.3. El A.A.N.B. es una Ley del Parlamento inglés.
- 3.4. El A.A.N.B. es la Constitución de Canadá.
 - 3.4.1. La influencia ejercida por los Gobiernos.
 - 3.4.2. La influencia debida a las interpretaciones de los Tribunales.
 - 3.4.3. Las modificaciones aportadas por el Parlamento.
- 3.5. La Modificación y Repatriación de la Constitución.

CAPITULO IV. LA ESTRUCTURA DE PODER DEL DOMINIO DE CANADA NACIDO DEL A.A.N.B. DE 1867.

- 4.1. La soberanía y el poder constituyente.
- 4.2. La supremacía del A.A.N.B. de 1867.
- 4.3. Las relaciones jurídicas del Dominio según el Acta de 1867.
 - 4.3.1. Las relaciones de coordinación.
 - A) El reparto de competencias.
 - a) Principios seguidos en la atribución de competencias.
 - b) La forma de distribución de las competencias legislativas.
 - c) La competencia residual.
 - d) Las competencias exclusivas.
 - e) Las competencias concurrentes.
 - B) La duplicidad de Cámaras.
 - 4.3.2. Las relaciones de supra y subordinación.
 - A) La existencia de dos niveles de órganos legislativos.
 - a) La existencia de una suficiente descentralización legislativa.
 - b) Desaprobación y reserva de leyes.
 - c) Origen y evolución de los poderes de reserva y de desaprobación.
 - B) La compatibilidad de las leyes en la federación canadiense.
 - C) El control de la legislación.
 - a) Principios generales sobre la Justicia.

- b) La competencia del gobierno federal y de los gobiernos provinciales en la creación de los Tribunales y la Administración de la Justicia.
 - c) Posición constitucional de los Tribunales de Justicia.
 - d) El nombramiento de los jueces.
- 4.3.3. Las relaciones de inordinación.
- A) El Senado.
 - B) La Modificación constitucional.
- 4.4. Las paradojas del federalismo canadiense.

CAPITULO V. EVOLUCION DEL FEDERALISMO CANADIENSE.

- 5.1. El federalismo de John A. MacDonald.
- 5.2. Las causas de la evolución del federalismo.
- 5.3. Descripción del estado general de la federación canadiense.
 - A) El control federal de la legislación provincial.
 - B) El reparto de competencias legislativas.
 - C) La realidad no refleja las disposiciones del Acta de 1867.
- 5.4. Las principales modificaciones constitucionales.
- 5.5. La mutación del A.A.N.B a través de la interpretación de los Tribunales.
 - 5.5.1. El Comité jurídico del Consejo Privado.
 - A) Origen y cometido del Comité jurídico.
 - B) Composición y Procedimiento del Comité jurídico.
 - C) La revisión judicial de la Legislación colonial.
 - D) Naturaleza de los recursos al Comité jurídico.
 - E) El Comité jurídico y la evolución del federalismo.
 - a) Desde los comienzos de la federación (1867-1882).
 - b) Período provincialista (1882-1932).
 - c) Período centralizador (1932-1949).
 - 5.5.2. La Corte Suprema.
 - A) Constitución y características.
 - B) La Corte Suprema y la evolución del federalismo.
 - a) Antes de 1949.
 - b) Después de 1949.
 - C) Influencia de la Corte Suprema en el reparto de competencias.

- a) Desde 1949 hasta 1985.
 - b) Desde 1985 hasta 1995.
- 5.6. Criterios interpretativos utilizados en la dialéctica centralizar-descentralizar.
- 5.6.1. La interpretación literal y gramatical.
 - A) Los artículos 91 y 92 del Acta deben leerse juntos.
 - B) Las ayudas externas. La historia puede ser consultada.
 - C) Una interpretación amplia y generosa del A.A.N.B.
 - 5.6.2. Los criterios para la calificación de las leyes.
 - A) La Regla de la Esencia y la Substancia de una legislación.
 - B) La Ley Relativa y la Ley Afectante.
 - 5.6.3. Los criterios para la atribución legislativa.
 - A) Las competencias exclusivas.
 - B) La competencia residual o de principio.
 - C) Las competencias implícitas.
 - a) El poder implícito y el campo libre.
 - b) El poder implícito y la teoría del aspecto.
 - c) El poder implícito y el poder de invadir.
 - d) El poder implícito y la preponderancia federal.
 - D) Las competencias mixtas.
 - a) Las competencias mixtas concurrentes.
 - b) Las competencias mixtas complementarias.
 - c) Las competencias locales ejercidas con el consentimiento de los órganos centrales.
 - d) Las competencias divididas.

CAPITULO VI. BREVE HISTORIA DE QUEBEC. EVOLUCION POLITICA.

- 6.1. Comienzos de la Colonización.
- 6.2. La conquista de la Nueva Francia por los ingleses.
- 6.3. Los canadienses después de la conquista (1760-1841).
 - 6.3.1. La Proclamación Real de 1763.
 - 6.3.2. El Acta de Quebec de 1774.
 - 6.3.3. El Acta Constitucional de 1791.
 - 6.3.4. Las revueltas de 1837-38.

- 6.3.5. Los canadienses franceses bajo el régimen de la Unión de 1841.
- 6.4. El Acta de 1867, un pacto entre dos pueblos.
- 6.5. Síntesis de la evolución política de Quebec desde 1867 a 1996.
 - 6.5.1. Desarrollo demográfico. La población de Canadá y de Quebec.
 - A). La tasa de fecundidad de los canadienses franceses.
 - 6.5.2. Desarrollo económico. Industrialización de Quebec y Canadá.
 - 6.5.3. La cultura política y las ideologías. Aparición del Nacionalismo.
 - A). Las ideologías en Canadá y Quebec en el siglo XIX.
 - B) Las ideologías dominantes del Canadá francés en la 2ª mitad del siglo XIX: Agriculturalismo, Mesianismo y Antiestatismo.
 - C) Las ideologías del periodo de la industrialización.
 - D) El pluralismo ideológico y el resurgimiento del Nacionalismo.
- 6.6. Posiciones defendidas por los gobiernos de Quebec en lo que se refiere al lugar que la provincia debe ocupar en la Federación.
 - 6.6.1. El "status" de Quebec en el seno de Canadá.
 - 6.6.2. La Soberanía cultural para Quebec.
 - 6.6.3. El proyecto de "Soberanía-Asociación".
 - A) La relación de Quebec-Canadá.
 - B) Definición de la Soberanía de Quebec.
 - C) "Status" de Quebec en la federación después del referéndum de 1980.
 - 6.6.4. La renovación de la Federación.
 - 6.6.5. Quebec propone la separación de Canadá.

CAPITULO VII. POSICIONES DE QUEBEC SOBRE EL REPARTO DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS Y LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES FEDERALES

- 7.1. Propuestas de Quebec para una nueva distribución de competencias legislativas.
 - 7.1.1. Propuestas y políticas seguidas por Quebec (1936-1960).
 - 7.1.2. Propuestas durante la Revolución tranquila (1960-1976).
 - 7.1.3. Propuestas del primer Gobierno independentista (1976-1985).
 - A). Período anterior al referéndum sobre la Soberanía-Asociación. (1976-1980).

B) Período posterior al referéndum (20-V-1980 a 12-XII-1985).

7.1.4. Las negociaciones constitucionales de Quebec durante los sucesivos gobiernos de Robert Bourassa.(1985-1994).

A) Reintegrarse en la federación.El Acuerdo del Lac Meech.
(1985-1990).

B) Quebec y el reparto de competencias de Charlottetown.
(1990-1994).

7.2. El poder de financiar del gobierno federal en las materias de competencia provincial.

7.3. La reforma de las Instituciones propuesta por Quebec.

7.3.1. La reforma del Senado.

7.3.2. La reforma de la Corte Suprema.

7.4 La fórmula de Modificación de la Constitución.

CAPITULO VIII. LA CRISIS QUEBEC-CANADA. INICIATIVAS DE LA AUTORIDAD FEDERAL PARA RENOVAR LA FEDERACION NACIDA EN 1867.

8.1. Análisis de la crisis del federalismo. El conflicto entre el Quebec francés y las nueve provincias anglófonas.

8.1.1. Génesis de la crisis.

8.1.2. Dos visiones opuestas de Quebec y Canadá.

8.2. Propuestas de la autoridad federal para hacer frente a la crisis.

8.2.1. Construir una Nación. "*Nation building*".

A) La Ley Constitucional de 1982.

B) La Carta canadiense de derechos y libertades en la Constitución.

C) Repatriación unilateral de la Constitución.

8.2.2. El refuerzo de la federación canadiense. Descentralización.

A) Intento de reintegrar a Quebec en la federación. El Acuerdo del Lac Meech del 30 de abril de 1987.

B) La Modificación Constitucional de 1987.

8.2.3. Construir juntos el futuro de Canadá.

A) Acuerdo de Charlottetown de Agosto de 1992.

B) El referéndum pan-canadiense del 26 de octubre de 1992.

CAPITULO IX. SOLUCIONES PROPUESTAS POR QUEBEC A LA CRISIS. UNA NUEVA FEDERACION O LA INDEPENDENCIA DE QUEBEC.

9.1. La renovación de la federación propuesta por el partido liberal de Quebec.

9.1.1. Reconocimiento constitucional del pueblo quebequense como "*sociedad distinta*".

A) La federación es un compromiso entre dos pueblos fundadores (el anglófono y el francófono).

B) Reconocimiento legal de un federalismo asimétrico. Quebec no es una provincia más de la federación).

C) Los derechos colectivos de los quebequenses: la lengua, la cultura y el derecho civil deben inscribirse en la Constitución.

9.2. La solución propuesta por el partido independentista de Quebec: la ruptura con la federación. La autodeterminación de Quebec.

A) Quebec un Estado soberano.

B) Unión económica con Canadá.

C.) La nueva unión Quebec-Canadá.

9.3. Consecuencias del referéndum de Quebec del 30 de octubre de 1995.

CONCLUSIONES.

ANEXO I.

BIBLIOGRAFIA.

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL TEXTO

A.A.N.B.	Acte de l'Amérique du Nord britannique
A.C.	Appeal cases ou Arrêté-en-conseil
A.G.	Attorney-General
C. de Dix.	Cahiers des Dix
C.de D.	Cahiers de Droit
C.H.A.R.	Canadian Historical Association Report
C.H.R.	Canadian Historical Review
C.P.	Conseil Privé
C.S.	Cour supérieure
D.L.R.	Dominion Law Reports
F. L. R.	Faculty of Law Review (University of Toronto)
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence
L.Q.	Lois du Québec
L.R.P.C.	Privy Councils Appeals
L.R.Q.	Lois refondues du Québec
N.R.	National Reporter
P.C.	Privy Council
P.C.	Privy Council
P.U.F.	Presses universitaires de France
P.U.L.	Presses de l'Université Laval
P.U.M.	Presses de l'Université de Montréal
P.U.Q.	Presses de l'Université du Québec
R. du B. Can.	Revue du Barreau canadien
R. du B.	Revue du Barreau

R.C.S.	Rapports judiciaires de Canada, Cour suprême du Canada
R.G.D.	Revue générale de droit
R.J.T.	Revue juridique Thémis
S.C.	Statuts du Canada
S.C.R.	Canada Law Reports, Supreme Court of Canada
U. of T.L.J.	University of Toronto Law Journal
WH	Wheaton's United States Supreme Court Reports

INTRODUCCION

Alguien definió el pensamiento reaccionario como la pretensión de regresar a pretendidas "esencias" de formas, de contenidos e instituciones históricas que por su propia historicidad carecen, con toda evidencia, de esencia alguna.

El federalismo es un fenómeno histórico o si se prefiere, una forma jurídico-política, esencialmente mudable y de contornos complejos y dispares, como todo lo atravesado por la singularidad irreversible de lo histórico. Importa esta reflexión en la medida en que este trabajo, como luego se verá, se sitúa en el plano metodológico del conocimiento histórico-político y no en el de la lógica jurídica, ni siquiera en el de la Teoría política en lo que tiene de conocimiento nomotético a través de la construcción de modelos.

Hay un sentido externo, y por ello poco operativo, que por situarse en la dialéctica <individualidad-sociabilidad> <autonomía-heteronomía> constituye objeto permanente de reflexión filosófica y política y que, seguramente, trasciende a la pura fenomenología. En este sentido, se sitúa la comprensión de Scelle del federalismo como conciliación de las necesidades inherentes a la condición humana y en permanente tensión dialéctica:

De una parte, la necesidad de autonomía y libertad en la búsqueda de sus propios fines, en la gerencia de sus intereses particulares, la necesidad de autogobierno, que es una condición de progreso, de libre desarrollo de sus genialidades o particularidades étnicas.

De otra parte, la necesidad no menos importante de orden y seguridad, de trabajo libre y productivo para cuya realización se necesita control, jerarquía, autoridad, pero consentida y organizada

*con vistas a procurar el respeto de otra solidaridad más amplia que une en la paz a las colectividades en contacto permanente.*¹

Haciendo un recorrido histórico nos damos cuenta que el federalismo no es un fenómeno de nuestra sociedad moderna. Es tan viejo como la humanidad, pues el hombre debido a su imperfección necesita de sus semejantes, ya sea para sobrevivir o, por lo menos, para mejorar sus condiciones de vida. En este sentido, el federalismo es una ley constante de la evolución social del hombre. El federalismo, al menos teóricamente, compagina la necesidad de identidad y de asociación que siente el hombre en lo más profundo de su ser y lo comunica a su gobierno. También es una manera de unir y de descentralizar. Un compromiso entre la uniformidad del Estado unitario y la autonomía de Estados independientes.

Algunos han definido el federalismo como una forma muy desarrollada de descentralización territorial y sectorial. En efecto, el federalismo puede ser definido como un proceso según el cual, comunidades políticas distintas establecen métodos comunes para resolver problemas comunes, o también como un proceso mediante el cual una comunidad política unitaria se diferencia progresivamente en un todo organizado según un modelo institucional federal.

Desde una perspectiva sociológica, el federalismo es un tipo de organización social. De acuerdo con esta concepción, una sociedad federal es una sociedad relativamente integrada, en la que grupos particulares de la población reagrupados territorialmente, manifiestan una voluntad de autonomía regional que equilibra las fuerzas centralizadoras.

¹ SCELLE, G., *Précis de droit des gens*. T.I. Paris, Sirey 1934, p. 188.

En 1946, el constitucionalista británico, K.C.Wheare², propuso como criterio del federalismo el principio de la independencia sectorial de cada gobierno. Esta noción ha sido reemplazada, hoy día, por el principio de no-subordinación de ningún gobierno con respecto a otro. Y es este principio el que se utiliza como criterio fundamental para definir el federalismo.

Así, si en un país los gobiernos regionales están subordinados al gobierno central, el régimen es unitario. Al contrario, si es el gobierno central el que está subordinado, el conjunto constituye una Confederación de Estados. Para establecer si hay subordinación, se examinan las relaciones financieras y administrativas entre los gobiernos de la federación. Parece posible afirmar, que los gobiernos regionales o provinciales de las federaciones actuales están todos subordinados, de una manera u otra, a la autoridad última del gobierno central. El equilibrio federal entre las dos formas de subordinación parece un ideal inaccesible.

Por todo esto, ciertos autores prefieren hablar de cooperación, coordinación, interdependencia o compromiso y fijar más o menos lejos, en la vía de la centralización, los límites institucionales del federalismo. Ampliando progresivamente el margen de centralización, bajo el cual el régimen continúa siendo federal, se ha llegado a poder hablar de la casi infinita variedad del federalismo.

En los debates políticos, esta gran variedad de significaciones ha restado utilidad semántica a la palabra federalismo. En la práctica, cabe decir que el federalismo rechaza el dogmatismo, puesto que en definitiva es un compromiso. No es una fórmula perfecta, acabada. Hay tantos tipos de federalismo como estados federalistas. El pacto federalista debe corresponder a los deseos y aspiraciones de los

² El principio de independencia sectorial es llamado "*principio federal*" por este autor.

Estados federados y adaptarse continuamente a la evolución de las causas primeras de la unión.

Georges Burdeau ha escrito al respecto:

*El federalismo no es el resultado de la aplicación estricta de un conjunto de reglas y recetas; no implica tampoco la adopción de instituciones preestablecidas, sino que procede sobre todo, de una cierta tendencia a incluir el máximo de vida fundamentada en las tradiciones y los intereses locales en un cuadro que permita satisfacer imperativos comunes.*³

Hay que tener mucho cuidado en no definir el federalismo como algo estático. Si se le quita la flexibilidad que debe caracterizarle, estamos poniendo en peligro su supervivencia como forma de gobierno.

La mayoría de los autores están de acuerdo en describir la esencia del federalismo como la aplicación del principio de *autonomía y de participación*. La autonomía permite, a los Estados miembros, actuar libremente en su esfera de competencias bien determinada por la constitución federal. La participación tendrá como consecuencia que las colectividades federadas tomen decisiones conjuntamente en todo lo que compete a la federación.

La principal dificultad del federalismo consiste en conseguir que estos dos principios sean respetados. Guardando la proporción, los dos niveles de gobierno que existen en el Estado federal deben ser completos, complementarios, coordinados e

³ BURDEAU, G., *Traité de sciences politiques*, T.II. 2e. éd., Paris, L.G.D.J., 1966, p. 477.

independientes cada uno en su jurisdicción.⁴ La historia del federalismo está íntimamente unida a la evolución de estos dos principios.

Ahora bien, hay un sentido más estricto, que es el que aquí interesa, en el que el objeto de conocimiento se circunscribe a una forma jurídico-política de organización del Estado, que como tal "*forma*" tiene sus antecedentes y sus consecuentes pero que (con independencia de la lábil complejidad de los procesos históricos) tiene su fecha de nacimiento, sus problemas de crecimiento y, algún día, seguramente, su certificado de defunción. Pero aún en este sentido restringido, los posibles enfoques metodológicos son múltiples y algo conviene decir al respecto.

No es éste, en sentido estricto, un trabajo ni de Derecho constitucional ni de Teoría política. E incluso, dentro del sentido amplio del Derecho constitucional, no lo es ni de Teoría de la Constitución ni de la dogmática constitucional. Lo primero porque ni se pretende, ni desde luego se consigue, elaborar un modelo jurídico (formal o no) del federalismo como forma de Estado, modelo que cuanto más formal (y, por tanto, más universal, abstracto y ahistórico) más se alejaría de nuestro enfoque. Lo segundo, porque tampoco ha sido nuestra pretensión, aún limitando al Canadá el objeto de conocimiento, construir dogmáticamente un sistema federal de Derecho positivo.

Nuestro enfoque es, por el contrario, histórico-político, es decir *metodológicamente ideográfico*; un intento de penetrar en la singularidad histórica de un proceso complejo como es el nacimiento, evolución y situación actual del federalismo canadiense.

⁴ WHEARE, K., C., *Federal Government*, (4e. éd.) New York, Oxford University Press, 1964, p. 10.

Es clásica la afirmación de que el federalismo, como forma histórico-política del Estado, no es fruto de la reflexión teórica o de la construcción doctrinaria y racional, sino de un proceso histórico pragmáticamente encauzado a partir de tensiones políticas reales y concretas. Tal afirmación, seguramente aplicable a toda realidad federal, cobra toda su dimensión en este trabajo que trata de escrutar en la mudable complejidad de un proceso inacabado, a veces contradictorio y errático y, en todo caso, en grave situación de crisis.

La naturaleza histórico-política de este trabajo no debe ser inaceptable pretexto para eludir la dimensión jurídica del problema (entre otras cosas porque lo que eludiría sería el problema) ni para prescindir de todo modelo lógico que sirva de indispensable cimiento de toda construcción teórica. El federalismo es una forma jurídica y la penetración en su realidad histórica como proceso, requiere un pre-concepto o una precomprensión de las características estructurales que nos permiten hablar de federalismo y no de otra cosa. Y esto solo puede hacerse desde el Derecho Constitucional y la Teoría de la Constitución.

Así pues, no se pretende penetrar en la lógica interna de las conexiones de sentido como lo haría un jurista, pero sí estudiar la evolución de las instituciones sin lo que todo el esfuerzo sería vano. En este orden de ideas, partimos de la admirable teorización de Garcia Pelayo⁵ y del juego estructural de las relaciones de supra-subordinación, coordinación e inordinación sin cuya concurrencia y equilibrio no cabe hablar, según cremos, de federalismo en sentido estricto, sino de formas que se van aproximando, o bien al vínculo de Derecho internacional de las formas Confederales, o bien al vínculo de Derecho interno de formas políticas unitarias con mayor o menor grado de descentralización administrativa.

⁵ GARCIA PELAYO., M.. Obras Completas. Instituto de Estudios Constitucionales. Madrid 1991.Tomo I. *Uniones de Estados y Estado federal*. pp. 403-425.

En esta estructura que teorizó García Pelayo, el juego complejo de la ordenación estructural, viene dirigida por la complejidad del poder constituyente en cuya formación se consideran realidades diversas y divergentes: la voluntad del pueblo como unidad homogénea y su voluntad heterogénea y preconstituida en unidades territoriales, que convergen en el proceso de ordenación política.

Se verá, desde esta perspectiva, la atípica singularidad de Canadá, donde coexisten (no solo pretensiones) relaciones de carácter confederal con otras más propias de Estados Unitarios descentralizados. Ello es consecuencia de un proceso histórico que es, cabalmente, el objeto del trabajo.

En un primer momento, trataré de resumir las causas y deficiencias de la federación canadiense para pasar a hacer un análisis sobre la evolución y génesis de la crisis de la federación y finalmente en las conclusiones, intentaré recoger los cambios, que a nuestro entender, se deben llevar a cabo en la Constitución para poder asegurar que en el segundo milenio existirá todavía un régimen federal que incluya la provincia de Quebec.

Con respecto a las causas del nacimiento del federalismo canadiense son distintas, algunas de ellas, de las que podíamos identificar como las causas clásicas de una unión de Estados soberanos en una federación. Las colonias inglesas de América del Norte se unieron por razones económicas. Necesitaban proteger su mercado y defenderse del poderío de sus vecinos del Sur que se les venía encima, además de liberarse de sus lazos coloniales. Estas colonias tenían rasgos muy diferentes debidos a su historia, a su situación geográfica. Se distinguen por sus regionalismos, no eran ni mucho menos un todo homogéneo. En el caso del Bajo Canadá (Quebec) la razón de buscar una nueva organización política se encuentra en sus deseos de

emancipación, de autoafirmación como pueblo, en definitiva por razones de supervivencia. El Bajo Canadá consintió en Confederarse con el fin de proteger su lengua, su religión, su cultura, es decir su modo de vivir a la francesa, frente al entorno anglófono, tanto el más próximo -el Alto Canadá-, como el país vecino, los Estados Unidos.

La misma base sociológica no corresponde con la que se le atribuye al federalismo clásico: igualdad de lengua, de religión, de cultura. En el caso de la federación canadiense se unen dos culturas diferentes (la inglesa y la francesa), dos religiones (la católica y la protestante), y lo que es más importante dos pueblos que se habían enfrentado en una guerra y uno de ellos sometió al otro. En este orden de ideas está más cerca del federalismo suizo, aunque con notables diferencias, que del de Estados Unidos.

Los Padres de la Confederación no tenían la misma idea de la federación. Macdonald, que representaba al Alto Canadá (Ontario), proponía una unión legislativa, es decir un Estado unitario y Cartier, el representante más notable del Bajo Canadá, quería una unión de Estados soberanos. El Parlamento de la Unión (Alto y Bajo Canadá) aprobó por mayoría el Acta de 1867. Sin embargo hay que destacar que en el Bajo Canadá hubo una gran oposición a la federación. Los liberales de Dorion hicieron una campaña durísima contra el tipo de federación. Querían confederarse pero con más garantías. Proponían una unión de Estados soberanos con el fin de lograr la emancipación total de Quebec. De los 48 diputados canadienses franceses que tenía el Parlamento de la Unión en 1867, 22 votaron en contra. Los representantes de Quebec querían un referéndum sobre la Confederación pero el gobierno de la Unión se opuso.

Por estas razones, como tantas otras federaciones, la federación canadiense fué fruto de un compromiso, de un pacto, de cesiones por ambas partes. Este compromiso se recogió en el Acta de 1867.

Este Acta que ni siquiera recibió el nombre de Constitución, nada tiene que ver con la Constitución americana de 1787. En el Acta no hay apelación a los principios inmutables que encontramos en la americana: *"las leyes naturales y de Dios"*, ni a las verdades evidentes: *"todos los hombres han sido creados iguales y han sido dotados por el Creador con ciertos derechos inalienables entre los cuales está la vida, la libertad y la persecución de la felicidad"*.

En el Acta canadiense no se mencionan principios sino objetivos a conseguir como *"la paz, el orden y el buen gobierno"*. Nos damos cuenta que estos principios están más próximos al historicismo británico que al racionalismo de corte ius-naturalista de los Estados Unidos.

Teniendo en cuenta la génesis del federalismo canadiense podemos explicarnos que tipo de federalismo nacía. Por primera vez en la historia, el principio federal servía para la creación de un estado multinacional en el que la mayoría de su minoría, los canadienses franceses vivían en un mismo territorio, el Bajo Canadá, que se convirtió en Quebec después de la adopción de la fórmula federal.

Para los canadienses ingleses la federación era un pacto entre cuatro provincias, que fueron las que firmaron el Acta. Para los canadienses franceses del momento, Cartier y los delegados francófonos, era un pacto entre dos pueblos. Aunque desde el punto de vista legal o jurídico no podemos hablar de un pacto entre

dos naciones, desde un punto de vista real o material fué un pacto bien identificado por lo menos una parte, el pueblo canadiense frances y las colonias inglesas.

Lo podemos constatar si tenemos en cuenta el artículo 93 del Acta que consagra la educación como materia exclusiva de competencia provincial a petición de los delegados francófonos. Igualmente si nos fijamos en el art. 94 en el que se habla de homogeneizar las leyes de derecho civil de las provincias federadas, excepto Quebec. En el art. 135 y en los párrafos 8 y 13 del art. 92 nos damos cuenta que los canadienses franceses son reconocidos como grupo distinto que negociaba con otro grupo diferente, los canadienses ingleses, aunque tuvieran entre ellos muchas diferencias regionales.

Analizaremos que en la estructura federal se reflejó esta asimetría real, aunque no de modo perfecto. En los artículos que acabamos de mencionar se tocan temas que están en el núcleo de las diferencias sustanciales, tales como la educación, el derecho civil y el respeto por la escuela católica. Estos artículos son la demostración de que se reconocía la existencia de dos pueblos fundadores, e implícitamente un cierto estatuto particular para Quebec.

En definitiva los Padres de la Confederación, como veremos, crearon un Estado federal que participaba de las características del federalismo de Estados Unidos pero sobre todo del tipo de Estado británico: la monarquía y el Parlamentarismo inglés.

En cuanto a la **evolución** del federalismo canadiense veremos que es compleja y ha tenido muchos vaivenes.

La experiencia de los treinta primeros años de la Confederación, testimonian el valor de la visión política de Macdonald. Como estudiaremos, él y los demás Padres de la Confederación la habían dotado de un marco legal muy centralista. El reparto de las funciones y de los ingresos entre el gobierno central y los gobiernos provinciales, lo mismo que la subordinación jurídica de éstas al gobierno federal demuestran claramente que el nuevo estado no era más que una federación tolerada pero no amada, por decirlo de alguna manera.

Se trataba de un Estado federal de creación reciente y que gozaba de un grado de legitimidad sociológica inferior a cuando Canadá era una colonia inglesa. Una de las consecuencias inevitables de la ausencia inicial de legitimidad fué la incapacidad del gobierno central para resistir las presiones ejercidas por las provincias en favor de la extensión de su esfera de competencias.

A partir de 1880 las decisiones jurídicas sobre asuntos constitucionales favorecieron a las provincias, dejando claro las realidades fundamentales de la sociedad canadiense. En el momento de la elección de Laurier en 1896, el carácter radicalmente federal del régimen político era ya un hecho cualesquiera que hubieran sido las intenciones de los Padres de la Confederación y de los arquitectos legales.

Como analizaremos detenidamente, la evolución del federalismo canadiense ha estado marcada por movimientos cíclicos de centralización y de descentralización. Esto no quiere decir que los períodos de centralización coincidan con los períodos de más integración social. La centralización ha sido sobre todo, el resultado de situaciones de urgencia nacional tales como los primeros años de la Confederación, las guerras, la depresión económica, etc., en definitiva cuando se pensaba que estaba en peligro la supervivencia del país.

Durante las dos guerras mundiales, Canadá funcionó prácticamente como un Estado unitario; las provincias dejaron a un lado sus reivindicaciones particulares. Sin embargo la guerra no solucionó las divergencias internas. Los canadienses franceses encontraban injustificadas las exigencias del grupo mayoritario. Las dos grandes guerras estuvieron marcadas por grandes crisis internas debido a la participación en los conflictos bélicos y abrió una fosa profunda entre los dos principales grupos étnicos.

También, aunque las crisis sociales parecen darnos testimonio de la necesidad imperativa de una dirección política centralizada, los canadienses se mostraron poco inclinados a dejar de lado sus regímenes políticos provinciales. En conjunto, podemos decir que la experiencia canadiense demuestra que estos no aceptaron nunca que el Estado federal fuera una etapa transitoria hacia el Estado unitario.

Aunque el federalismo ha sufrido grandes transformaciones debido a la aparición de nuevas exigencias, su característica fundamental -un Estado dotado de un doble nivel de gobierno con reparto de poderes- parece estar establecida de manera permanente en Canadá. La cuestión que se plantea hoy no es ya si los gobiernos provinciales pueden resistir las presiones centrípetas que quieren reducir sus poderes si no más bien si el sistema federal puede conseguir reducir la presión descentralizadora sin sacrificar su estructura.

Para sobrevivir y desarrollarse políticamente una federación, debe poder adaptarse a cambios radicales impuestos por las circunstancias. En este sentido, la existencia de un estilo político empapado de flexibilidad constitucional y dotado de métodos empíricos en las relaciones provinciales-federales, que ha sido la tónica de

los gobernantes canadienses, ha sido muy útil durante muchos años de federalismo canadiense

Con el paso de los años el quasi-federalismo de 1867 ha ido dejando paso a un federalismo más ortodoxo, debido, fundamentalmente a las interpretaciones jurídicas. Artículos tan importantes como el 91,92, 93, 94 y 95 aunque no han sido modificados, sí han sido sometidos a interpretaciones muy diversas. Además se han añadido, al Acta de 1867, normas muy dispares. Por estas razones el texto constitucional no refleja la realidad actual. La permanencia del texto constitucional, prácticamente inalterable mientras que el sistema federal cambia profundamente, es otra de las causas de la complejidad del federalismo canadiense.

Como estudiaremos detenidamente, el reparto de competencias legislativas establecido en 1867 ha sido, a lo largo de los años, objeto de numerosas interpretaciones y modificaciones sustanciales. La evolución en este aspecto ha sido considerable. La situación actual es sensiblemente diferente a la de 1867. De manera global diremos que ha habido una transferencia de poderes provinciales al gobierno central por causas que ya abordaremos: intrusismo federal mediante la utilización abusiva del poder de gastar, utilización desmesurada de los poderes implícitos, las consecuencias del federalismo cooperativo, etc.

A pesar de la evolución y adaptación del federalismo a las circunstancias históricas, tenemos que decir que no siempre ha evolucionado en la dirección deseada por todas las provincias y actualmente constatamos un estado general de descontento que nos proponemos analizar detenidamente a lo largo del trabajo y que resumimos a continuación.

La crisis de la federación empieza a manifestarse después de la 2ª guerra mundial, cuando las provincias empiezan a darse cuenta que Ottawa no les devolvía las competencias provinciales, que por razones de urgencia y de interés general se había apropiado.

La crisis empieza a agrandarse en los años 60, en torno a las cuestiones lingüísticas. Nos parece justo decir que a lo largo de la vida de la federación, su funcionamiento desde muchos puntos de vista ha sido altamente satisfactorio, pero hay un aspecto en torno al cual se ha fraguado la crisis de la federación: **la dualidad lingüística.**

En los primeros tiempos de la federación, los canadienses franceses estuvieron preocupados de proteger la religión, el derecho civil y su lengua. A partir del primer tercio del siglo XX y en la medida en que la sociedad se ha ido desacralizando, lo que verdaderamente les identifica es la lengua y todo lo que en torno a ella existe, es decir la cultura. Los enfrentamientos tanto reales, es decir los vividos en el día a día, como los legales, han tenido su epicentro en a la lengua.

En los años 50, Duplessis que era un federalista convencido, reivindica lo que empieza a desdibujarse en la mente de los canadienses ingleses y que los francófonos tenían muy claro: que la federación es un pacto entre dos razas, entre dos pueblos.

La década de los 60, durante el gobierno liberal de Jean Lesage está marcada por la defensa del pueblo quebequense. Se pide la igualdad de los dos pueblos fundadores, de los dos grupos étnicos que constituyeron Canadá. Quebec quiere un Estatuto particular dentro de la federación que respete sus caracteres particulares.

Años más tarde, en 1966, el gobierno quebequense presidido por Daniel Johnson propone que se redacte una nueva Constitución para Canadá de manera que no sea una federación de 10 provincias sino una federación de dos naciones iguales de hecho y de derecho. Quiere establecer una federación binacional.

En 1970, el Primer Ministro Robert Bourassa insiste en la necesidad de una nueva Constitución en la que se recogía de manera explícita, que los quebequenses constituyen un grupo diferente y forman una sociedad distinta de la canadiense. Ante todas estas propuestas el Canadá inglés no reacciona, lo que favorece un distanciamiento y un enfrentamiento cada vez mayor entre Quebec y Canadá.

Con la llegada al poder del Partido independentista de René Lésvesque, en 1976, el Canadá inglés se despierta, pues anuncia que hará un referéndum con el fin de reemplazar el federalismo por una unión económica con el resto de Canadá.

El referéndum de Quebec del 20 de mayo de 1980, hace caer en la cuenta al Canadá inglés, que efectivamente el país se puede romper y reacciona aceptando cambios en la federación. Todo el país sufrió una gran conmoción social. En Quebec, los meses que precedieron al referéndum fueron de una gran emotividad y desgarró social. La sociedad en general y las propias familias estaban divididas en sus lealtades. Unos se identificaban más con la flor de lis de la bandera de Quebec y otros con la flor de arce de la bandera de Canadá. Fué un trauma social que dejó sus huellas en la sociedad. Los partidarios de la separación reaccionaron con tristeza porque vieron truncada una gran esperanza. Los federalistas que habían votado **NO** tenían una especie de insatisfacción por el fracaso de Quebec como pueblo al que pertenecen.

Los analistas coincidieron en afirmar en que la idea de la separación no estaba madura pero era una advertencia para el Canadá inglés, y este sentido tenían muchos votos que apoyaron el SI, para significar que así no podían continuar las cosas.

Las reformas constitucionales que los ingleses estaban dispuestos a aceptar nacieron de la mano de Trudeau. Estas reformas que comentaremos detenidamente fueron: Repatriación de la Constitución, la Carta canadiense de derechos y libertades y Ley Constitucional de 1982.

Estas reformas son la plasmación legal de las ideas de Trudeau sobre Canadá. Se pueden resumir en lo siguiente:

- Canadá debe ser una gran nación, con un gobierno central fuerte para consolidar el espacio económico y social canadiense, frente a la concurrencia internacional. Además es necesario un gobierno central fuerte para que no se vea paralizado por los nacionalismos de las provincias.

- Los derechos individuales son absolutos y deben estar por encima de los derechos colectivos. Si esto no es así, no habrá igualdad en los ciudadanos ni protección de estos contra la tiranía de las mayorías.

- El sujeto de la ley debe ser la persona humana. La ley debe permitir al individuo realizarse lo más plenamente posible. La persona tiene ciertos derechos fundamentales que ningún gobierno le puede quitar.

Las reformas de Trudeau que fueron aceptadas unánimemente por el Canadá inglés, fueron una provocación para la inmensa mayoría de los quebequenses. Como

sabemos la ley no fué aceptada por la provincia de Quebec, que tampoco aceptó la Repatriación de la Constitución. Los nacionalistas no dudaron en calificar la actuación del Primer Ministro federal de abuso de autoridad y de golpe de estado legal.

El Canadá inglés al igual que Trudeau pensaron, que vencidos los nacionalistas en el referéndum y con las reformas constitucionales concluídas se podía prever una era de relativa paz constitucional, pero no fué así. La crisis ha ido agudizandose. Los intentos posteriores de renovación de la federación, también han fracasado, provocando una falla de gran profundidad entre Quebec y Canadá. Esta falla se ha abierto debido al rechazo, por parte del Canadá inglés, de la teoría de dos pueblos fundadores, de la dualidad lingüística y del reconocimiento constitucional de los derechos colectivos de los quebequenses.

Hace varias décadas que en Canadá se libra una batalla ideológica entre los derechos individuales y los colectivos. Los defensores de la supremacía de los derechos individuales, es decir el Canadá inglés, están satisfechos con la Ley Constitucional de 1982 que recogió esta postura. Sin embargo indirectamente la ley niega la dualidad lingüística real, es decir asume el federalismo simétrico y homogéneo. Quebec se opone a esta legalidad y quiere que se modifique la ley para plasmar la realidad sociológica, es decir la dualidad lingüística real además de la institucional y, consecuentemente, el federalismo asimétrico.

Ante la oposición de las provincias inglesas de reconocerle a Quebec una participación cualificada en las instituciones y por tanto más autonomía, los soberanistas han encontrado la razón para plantear la autodeterminación.

En el momento de concluir este trabajo sobre el federalismo canadiense, me llegan los resultados del referéndum de Quebec del 30 de octubre de 1995. Como sabemos, los secesionistas lo veían como el paso previo para la autodeterminación de la provincia. El resultado, aunque muy ajustado a favor del federalismo, nos hace abrigar la esperanza de renovar la federación en vez de romperla. De cualquier modo, *lo que sí podemos concluir es el alto grado de división que existe entre los habitantes de Quebec con respecto al futuro de la provincia. Prácticamente hay un empate entre las dos posturas: renovación o ruptura. Esta situación era previsible si se conoce con profundidad la vida de la federación canadiense.*

El razón última de este trabajo, obedece precisamente, a la necesidad de dar a conocer la realidad canadiense por razones muy personales, como explicaré a continuación. Mi estancia de doce años largos en Canadá (1975-88) viviendo en la ciudad de Quebec, acrecentó enormemente mi interés por la vida política. Los modos de hacer política, los debates parlamentarios, los procesos electorales, y en general la vida democrática del país, las instituciones de tradición inglesa, tan alejadas de las nuestras, despertaron en mí un gran interés y atractivo, si se tiene en cuenta que yo acababa de dejar España en la que nunca había vivido un proceso electoral. Fueron años de un gran aprendizaje y enriquecimiento en el plano humano, cultural, social y político.

De vuelta a España, impregnada de la vida canadiense que había sido parte de mi vida, y dándome cuenta del desconocimiento que existía de la realidad canadiense en nuestro país, decidí hacer un estudio, de manera sistemática, de su sistema político con sus ventajas y desventajas. A esto me impulsó particularmente el hecho de que los tres primeros años desde mi vuelta a España transcurrieron en Barcelona. En esta ciudad sí percibí un especial interés por Quebec, especialmente por parte de algunos

líderes políticos que veían en Quebec un modelo a seguir, por lo menos en algunos aspectos.

Como agradecimiento al país que me acogió y me brindó la posibilidad de pasar unos cuantos años felices de mi vida, quiero que este trabajo sirva para que Canadá sea más conocido, apreciado y si cabe aprendamos o nos inspiremos en él en el grado de respeto, tolerancia y libertades de que gozan todos los ciudadanos cualquiera, que sea su origen y procedencia.

Mi agradecimiento debe concretarse en aquellos amigos y amigas canadienses y quebequenses que han respondido siempre a cualquier petición por mi parte de un libro, documento, artículo, sin regatear nada de su tiempo y esfuerzo para que este trabajo saliera adelante.

La persona que ha hecho posible este trabajo es el Profesor Fernandez-Miranda, a quien le agradezco en primera instancia el haber confiado en mí. Cuando nos conocimos ni yo me dedicaba a la enseñanza ni dadas mis circunstancias era muy previsible que lo hiciera. Creó que simplemente mi entusiasmo por Canadá pudo convencerle que era posible este trabajo, que no mi curriculum. Gracias por haber confiado en mí. Además de esto quiero dejar constancia de su dedicación, de su dirección y de su ayuda continuas, no siempre fácil de combinar con sus múltiples obligaciones y con el factor distancia por medio. Sin él, este trabajo no habría podido llevarse a cabo. Por todo esto y por mucho más que no digo, mi más profundo y sincero agradecimiento.

CAPITULO 1. FUNDAMENTOS DEL FEDERALISMO CANADIENSE.

Entre las principales causas que se atribuyen al nacimiento de un Estado federal, la mayoría de los tratados de Derecho Político enumeran en primer lugar la igualdad de raza, de lengua, de religión o de cultura. Sin embargo nos parece importante no exagerar su influencia, ya que el estudio de la historia de varios Estados federales nos enseña que la razón de ser de estos Estados federados debemos encontrarla más bien en intereses concretos y particulares de los Estados, ya sean de orden económico, político, militar, etc.

Concretamente, en el caso que nos ocupa, las causas fueron económicas, políticas y militares, como veremos más adelante, así como la peculiaridad del nacimiento y la actitud británica. Por eso el compromiso federativo canadiense de 1867 refleja una dimensión fundamentalmente pragmática, además de unir dos pueblos bien diferenciados en cuanto a lengua, religión e instituciones sociales. Estos pueblos eran los canadienses franceses y los canadienses ingleses.

Para poder conocer los fundamentos y la formación del federalismo canadiense nos parece importante conocer las intenciones, las razones que tenían los Padres de la Confederación, cuando se reunieron en Quebec el lunes 10 de octubre de 1864. Esta fecha estuvo precedida de 17 días de debates y discusiones que concluyeron con la publicación de 72 Resoluciones. Estas Resoluciones fueron la base del compromiso federativo canadiense. Ahora bien, ¿cómo llegaron a este acuerdo?. ¿Qué conocimiento teórico del federalismo tenían los participantes en la Conferencia de Quebec?. ¿Qué experiencias federalistas conocían?.

Para poder contestar a éstas y otras preguntas, vamos analizar, aunque sea brevemente, el contexto histórico. Abordaremos los puntos siguientes:

- 1. Diferentes proyectos de federalismo antes de 1867.
- 2. La idea que tenían del federalismo los Padres de la Confederación.

- 3. Las causas del federalismo canadiense.

1.1. Los diferentes proyectos de federalismo antes de 1867.

Después del Tratado de París de 1763, mediante el que se sancionó la conquista de la Nueva Francia por Inglaterra, surgió el proyecto del juez del Estado de Nueva York, William Smith, que propuso a la metrópoli un plan de federación. En síntesis consistía en crear un Parlamento para América del Norte en el que las colonias inglesas pudieran estar representadas por un número variable de diputados, dependiendo de su importancia. Así las dos Floridas, Rhode Island, Nueva Escocia y Georgia tendrían 5 diputados cada una; New Hampshire, Maryland, Carolina del Norte y Quebec, tendrían 7; Carolina del Sur y New Jersey tendrían 11; New York, Pensylvania y Connecticut, 36 entre las tres y Massachusetts y Virginia, 15 cada una.¹ El Parlamento tendría en total 141 diputados y gozaría de cierta autonomía en los aspectos que interesasen estrictamente a las colonias.

Londres no estudió el proyecto, no se interesó en absoluto y quizás hubiera sido, según la opinión de muchos historiadores, un excelente instrumento en sus manos para hacer frente a la crisis americana.

Después de la revolución americana, el juez Smith se instaló en Canadá como hicieron un gran número de legitimistas. De nuevo, en 1790, a la vista de lo sucedido, propuso al gobernador Dorchester un plan de Confederación para las colonias que Inglaterra poseía todavía en América del Norte. Desgraciadamente en 1791, Inglaterra imponía el Acta Constitucional a las colonias, en la que no se encuentra ninguna huella de las ideas federales de Smith.

Otro proyecto surgió por estos años. Un ingeniero inglés, Robert Morse, encargado por el gobernador Carleton de hacer una encuesta sobre la defensa de

¹ Para conocer el proyecto que tenía Smith se puede consultar BONENFANT, "*Les projets théoriques du fédéralisme canadien*". (1964) 29 Cahiers des Dix 71.

Nueva Escocia, sugirió unir todas las colonias británicas de América del Norte y situar la capital en la Isla del Cabo Bretón. Eligió esta capital porque era un estratégico centro militar. Tampoco cuajó el proyecto.

Unos años más tarde, en 1807, el juez Jonathan Swell, yerno del juez Smith, retoma las ideas de su suegro y prepara una memoria sobre el tema. En 1814 publica un primer folleto y en 1824 el segundo que llevan por título: "*Plan para una Unión General legislativa de las provincias británicas de Norteamérica*".²

La intención fundamental del juez Swell era reunir bajo un mismo gobierno El Alto y el Bajo Canadá³ que habían sido separados por el Acta Constitucional de 1791, pero tampoco prosperó el proyecto.

También en las provincias Marítimas surgieron algunos proyectos de unión federativa. En 1826, John Uniacke, propuso personalmente, al gobierno de Londres, crear : "*Las Provincias Unidas de América Británica*".⁴

Según este plan, concebido para prevenir toda posible revolución de las colonias inglesas, se unirían bajo un mismo gobierno el Alto Canadá, el Bajo Canadá, Nueva Brunswick y Nueva Escocia (esta colonia comprendía, en ese momento, la Isla del Cabo Bretón y la Isla del Príncipe Eduardo). Cada colonia federada tendría una Asamblea Legislativa para ocuparse de los intereses locales. El gobierno central tendría las competencias de interés general.⁵ El proyecto de Uniacke, ciudadano de origen

² Para más información, sobre el plan de SWELL consultar "*Plan for the Federal Union of British Provinces in North America*" Londres, 1814. Posteriormente, SWELL desarrolló más ampliamente el proyecto en un 2º folleto titulado: "*A plan for a General Legislative Union of the British Provinces in North America*" Londres, 1824.

³ El Alto Canadá y el Bajo Canadá a partir de la Confederación se convirtieron en las provincias de Ontario y Quebec, respectivamente.

⁴ Cfr. TROTTER. R. G., "*An Early Proposal for de Federación in British North America*" 1925 6.C.H.R. p. 142.

⁵ Idem.

irlandés, fué sin duda uno de los precedentes más interesantes de la Conferencia de Quebec.

También en el Alto Canadá aparecieron, a principios del siglo XIX, algunos proyectos federalistas. En 1822, durante el debate sobre la Unión de los dos Canadá, en el Parlamento de Westminster, el juez J.B. Robinson presentó un plan de federación de las colonias británicas de América del Norte. Este proyecto estaba apoyado por las autoridades religiosas. Concretamente por John Strachan, primer obispo anglicano de Toronto, que en 1822 publicó un libro pidiendo la unión de todas las colonias inglesas de América.⁶ Es difícil comprender cómo la metrópoli no se interesó por estos proyectos federativos que, según parece, correspondían al deseo de la mayoría de la población.

Dos años más tarde, en 1824, William Mackenzie, que luego será el jefe de la rebelión en el Alto Canadá en los años 1837-38, se pronunció, de nuevo, en favor de una unión federal.

También Robert Fleming Gombay, un radical, que tuvo su importancia política tanto en Inglaterra como en el Alto Canadá, se lanzó, en 1825, a hacer campaña en Inglaterra para convencer a los políticos ingleses, de formar una federación de colonias americanas. Gombay había imaginado una federación en la que las Colonias-Estados tendrían una autonomía semejante a los Estados Americanos. La originalidad consistía en que cada provincia federada tendría dos representantes en el Parlamento de Westminster, pero sin derecho a voto. Su misión sería hacerse oír y hacer valer los intereses de cada colonia en el Parlamento inglés.⁷

⁶ Idem.

⁷ BONENFAN. J. C., ob. cit. p. 10.

El plan más articulado y completo lo hizo John Arthur Roebuck, un inglés que vino a Canadá muy joven y en 1824 volvió a su país como representante de la Asamblea del Bajo Canadá ante el Parlamento y el Gobierno británico. En 1837 propuso al Parlamento inglés reunir todas las colonias inglesas en una federación. La sede de la Unión estaría en Montréal y cada provincia tendría cinco escaños en la Asamblea Legislativa General. Roebuck publicó su plan federal en Londres en 1849 que tuvo bastante éxito.⁸

Como hemos visto los proyectos federalistas elaborados por los canadienses ingleses eran proyectos de unión legislativa y, por tanto, con poca autonomía para las provincias. Por esta razón fueron rechazados sistemáticamente por los canadienses franceses.

A partir de 1841, a raíz del Acta de Unión del Alto y Bajo Canadá, los canadienses franceses empezaron a tomarse más en serio los proyectos federalistas como una posibilidad de romper esta unión que se les había impuesto y que ponía en peligro su identidad como pueblo. Además el Acta de Unión de 1841 contenía algunos elementos federales que bien pudieron darles una cierta idea de lo que sería un régimen federal en el que el Bajo Canadá era una provincia con autonomía respecto a ciertos asuntos locales y miembro del imperio colonial británico de América del Norte.

Fué Joseph-Charles Taché, médico, humanista, hombre de una gran cultura, el que publicó en el periódico, "*Le Courrier du Canadá*", 33 artículos sobre un proyecto federal. El primer artículo apareció el 7 de julio de 1857. Un año más tarde, reunió todos los artículos y los publicó bajo el título: "*Las provincias de América del Norte y una unión federal*".

⁸ Idem.

El federalismo que propugnaba Taché era eminentemente pragmático y por eso tuvo gran influencia en los Padres de la Confederación. Hasta tal punto esto es así que su proyecto fué consultado por los delegados de las colonias durante la Conferencia. Pero, a pesar de ser consultado, no parece que sus opiniones fueron tenidas en cuenta. Para comprobarlo, basta recordar como concebía él, el reparto de competencias.

Todo lo que hace referencia a las leyes civiles, a la educación, a la salud pública, al establecimiento de tierras públicas, a la agricultura, a la policía urbana y rural, a las carreteras, en fin todo lo que hace referencia a la vida de familia, si se puede hablar así, quedaría bajo el control exclusivo de los gobiernos de cada provincia, como derechos inherentes. Los poderes del gobierno federal serán considerados como un cesión de derechos, especialmente designados.

Y añade Taché:

Los atributos dados por nosotros al gobierno federal solo hacen referencia a las relaciones exteriores y a las cosas que son de interés comun de todas las provincias confederadas.⁹

En otras palabras, Taché atribuía a las provincias, siguiendo el ejemplo de Estados Unidos, el poder residual, es decir, la competencia de legislar sobre todo lo que no estaba atribuido específicamente a la autoridad federal. Como veremos los Padres de la Confederación hicieron exactamente lo contrario. En rigor, el proyecto de Taché estaba más próximo a la Confederación que al federalismo (no en vano era francófono y quebequense). Concebía la federación como un pacto entre dos

⁹ TACHE. J. C. *Des provinces de l'Amérique du Nord et d'un union fédérale*, Québec, Brosseau, 1858, p.181.

unidades soberanas: el Alto y el Bajo Canadá. Entendía la transferencia de potestades como una mera delegación y no como el nacimiento de un verdadero Estado Federal titular de la soberanía y por último concebía la descentralización con la más extrema generosidad, reduciendo al máximo los poderes federales.

Por tanto podemos decir que en el otoño de 1864, cuando se reunieron en Quebec, los 33 delegados, la idea federal no les era desconocida. Hacía muchos años que se hablaba del tema. Además conocían, en la práctica ciertos elementos federales en las relaciones con la metrópoli inglesa y en el propio Canadá-Unido, entre el Alto y el Bajo Canadá. En efecto, las colonias inglesas tenían una cierta autonomía con respecto a Inglaterra. Canadá tenía un gobierno responsable desde 1847. En cuanto a su organización interna, el régimen de la Unión estaba basado en una representación igual de diputados del Alto y del Bajo Canadá y la administración de la colonia estaba dividida según las provincias. Algunas leyes solo se aplicaban en el Bajo Canadá y otras en el Alto Canadá.

Estos elementos federalistas llevaron a los Padres de la Confederación a plasmar en la federación canadiense una experiencia ya vivida, más que a debatir y constituir una federación de acuerdo con los principios teóricos del federalismo, como fué el caso de los Estados Unidos.

1.2. La idea de federalismo en los Padres de la Confederación.

Parece importante no equiparar, en modo alguno, los Padres de la Confederación canadiense con Madison, Jay o Hamilton de Estados Unidos. La idea que tenían los canadienses sobre el federalismo era mucho más pragmática que filosófica, contrariamente a lo que ocurría con los federalistas americanos.

La historia nos ha dejado pocos indicios para poder pensar que en la Conferencia de Quebec y en todas las discusiones que rodearon la creación de la federación canadiense, hubiese como sustrato un pensamiento federalista estructurado y articulado, aunque existían en la época ejemplos muy interesantes de federaciones y también abundantes estudios sobre el tema, tanto en América como en Europa.

Los casos que más hubieran podido interesar a los Padres de la Confederación, son sin duda alguna Estados Unidos y Suiza. El primero por razones de vecindad y el segundo, aunque lejano geográficamente, por su similitud en cuanto al carácter multicultural.

1.2.1. El ejemplo de los Estados Unidos.

La Constitución de Estados Unidos de 1787 ha marcado definitivamente la idea moderna de Estado federal. La Convención Constitucional reunida en Filadelfia el 14 de mayo de 1787 tenía el mandato de modificar la Convención Confederal de 1777, con el fin de adaptarla a las nuevas exigencias del país. Bajo la presión de los Estados de Massachusetts, Pensilvania y Virginia, que se orientaron hacia un sistema más centralizado, los pequeños Estados como Maryland, New Jersey y Delaware, la aceptaron también, después de ciertas concesiones de una parte y de otra.

Los pequeños Estados, debido a su población y economía, temían que el poder central les anulase y por ello se oponían a un poder central con muchas atribuciones. Finalmente se les concedió una representación igual en el Senado, y por la habilidad de hombres políticos como Washington, Hamilton, Madison y el gobernador Morris, estos pequeños Estados cedieron en sus peticiones y además no

llegaron a darse cuenta de los objetivos centralizadores que escondían las modificaciones de Filadelfia.

En realidad, la Constitución de 1787 creaba una nueva forma de Estado que la ciencia política ignoraba hasta el momento. Creaba un régimen constitucional mucho más centralizado que todas las coaliciones, alianzas o Confederaciones de Estados que habían existido hasta el momento.

Sin embargo, la personalidad de los Estados era respetada por el hecho fundamental de que el Estado federal tenía sus competencias legislativas delimitadas por una lista exclusiva y limitada y además el poder constituyente se articulaba como dual: desde la doble representación del pueblo como totalidad homogénea y del pueblo organizado políticamente en unidades territoriales preconstituidas. Por último, los Estados participaban en la formación de la voluntad federal *"inordinandose"* en los poderes de la Federación, singularmente a través de un Senado paritario que arrancaba de las voluntades estatales. La nueva fórmula era un compromiso entre la Confederación de 1777 y el Estado unitario, que las divergencias entre los Estados hacía inviable.

Aunque los 13 Estados americanos tenían entre ellos muchas características comunes, también les separaban diferencias importantes, suscitadas en gran parte por la inmensidad del territorio. Los Estados formaban dos grandes grupos. El grupo de los Estados del Norte con una buena industria, eran contrarios a la esclavitud, y el grupo de Estados del Sur cuya economía estaba basada casi exclusivamente en la agricultura, admitían la esclavitud.

En 1787, los dos grupos, se habían comprometido a mantener el equilibrio. Si se incorporaba a la Federación un Estado nordista, debía hacerlo también un

sudista. El conflicto entre los dos grupos estuvo latente durante muchos años y estalló en 1860, cuando fué elegido presidente de la República, Abraham Lincoln, un antiesclavista. Durante su campaña electoral, el nuevo presidente había dicho que tenía la intención de mantener el *statu quo*, pero el Sur a pesar de las promesas electorales, tuvo miedo, porque los esclavos eran parte importante de la economía de los Estados sudistas.

Carolina del Sur fué el primer Estado que se retiró de la federación, después le siguieron otros. Se organizaron en una Confederación distinta del Estado Federal.

En 1861 estalló la guerra que terminó en 1865 con la victoria de los Estados del Norte y del federalismo. Como consecuencia de la guerra, el compromiso federal americano sufrió importantes modificaciones. A partir de ese momento el federalismo no es un hecho voluntario para los Estados, sino un principio indestructible. Hasta la guerra de Secesión muchos autores piensan que los Estados podían retirarse porque se trataba de un pacto sin límite de duración.

Otra consecuencia de la guerra fue el fin del respeto incondicional del principio de autonomía de los Estados miembros. El gobierno federal es cada vez más una relación directa con los ciudadanos. El sufragio universal y la elección del presidente se transforma en una elección quasi-directa.

Esta evolución se ajusta perfectamente a los principios de sus fundadores. Hamilton, Madison y Jay querían establecer en 1787 los grandes principios de una Constitución Federal que pondría fin a la Confederación de 1777, que era una simple asociación de antiguas colonias inglesas. El federalismo representaba para ellos un medio de centralización más enérgico que el Confederalismo. Se preocuparon de poner las bases de un gobierno central fuerte para poder imponer una unión que se preveía

desde el principio difícil de mantener. El tiempo les dio la razón con la tentativa de Secesión de los Estados del Sur y la victoria de los Estados del Norte y del federalismo.

Históricamente, para los Estados Unidos, federalismo significaba centralización. El federalismo americano es el verdadero creador de la idea federal moderna y por tanto un ejemplo interesante en el que podían inspirarse los Padres de la Confederación canadiense.

Si dejamos de lado el fenómeno nacional de los canadienses franceses, los Estados Unidos tenían una historia muy semejante en muchos aspectos, a la historia de las colonias inglesas de América del Norte. Aunque estas colonias no querían romper los lazos de unión con la metrópoli, tenían una cierta autonomía y el federalismo les parecía el mejor medio de consolidar la autonomía alcanzada y poder desarrollar su propio destino, tanto en el plano político, el económico y el militar.

Sin embargo, el ejemplo americano, bien conocido sin duda por los creadores del federalismo canadiense, tuvo gran influencia, pero en sentido contrario. La guerra de Secesión que mantuvieron los Estados Americanos durante las discusiones federalistas canadienses de los años 1864-65, afectó mucho a los participantes, a juzgar por la constancia que de ello dejaron en la sesión de apertura de la Conferencia de Quebec, tal como John A. McDonald declaró:

*Debemos cambiar el procedimiento de Estados Unidos estableciendo un gobierno central fuerte, que pueda ejercer su competencia sobre todos los temas que no se reservan especialmente a las provincias.*¹⁰

¹⁰ Recogido por O'CONNOR. W. F., *Rapport au Sénat sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961, Annexe 1, p. 64.

Charles Tupper abunda en el mismo sentido:

Aquellos que se encontraban en Charlottetown se acordaron que se especificó que todos los poderes no atribuidos al gobierno local deberán reservarse al gobierno federal. Este acuerdo fué presentado como un hecho importante del plan canadiense y se dijo que deseabamos un plan opuesto al que en Estados Unidos habían adoptado. Fué un principio fundamental establecido por Canadá, es más, ha sido el punto de partida de todas nuestras deliberaciones.¹¹

Por éstas y otras manifestaciones, nos damos cuenta de que a los Padres de la Confederación les afectó más la guerra de Secesión que el federalismo americano. Según ellos, los Estados Unidos representaban un ejemplo que no se debía seguir. Las desgracias que vivían sus vecinos americanos fueron interpretadas por los canadienses como consecuencias de una Constitución demasiado descentralizada y que concedía demasiada autonomía a los Estados federados.

1.2.2. El ejemplo de Suiza.

Cuando se celebró la Conferencia de Quebec, la Confederación Helvética existía desde hacía 16 años. Nació en circunstancias difíciles y presentaba un fenómeno nacional interesante para los canadienses, como ya hemos apuntado anteriormente.

Desde la Edad Media, Suiza había tenido un sistema de alianzas entre una serie de comunidades llamadas cantones. Aunque estaba integrada en el Sacro Imperio

¹¹ Idem.

Romano-germánico, los cantones concluían entre ellos alianzas, con el fin de marcar sus diferencias y originalidad dentro del Imperio. Al final de la Edad Media, el sistema de alianzas fué reemplazado por una Confederación, con una Dieta en la que las decisiones se tomaban por unanimidad. Este régimen duró hasta la Revolución francesa. En 1798 los ejércitos del Directorio invadieron Suiza e impusieron un régimen unitario, con una República parecida a la francesa.

En 1803, Napoleón se da cuenta de que este sistema unitario no tiene sentido en Suiza y por un Acta de mediación restablece la Confederación, pero con algunas modificaciones: las decisiones de la Dieta, en vez de ser unánimes, se podrán tomar por mayoría simple o por mayoría cualificada cuando se concluyan tratados internacionales y declaraciones de guerra. No se preveía un Ejecutivo central. Las decisiones que tomaba la Dieta las ejecutaban los cantones.

Después de la caída de Napoleón en 1815, Suiza vuelve al sistema confederal anterior a 1798. La independencia de los cantones es la regla absoluta y la unanimidad de la Dieta se impone con todo rigor. En estos años aparecen dos tendencias contrarias. Unos quieren una centralización mayor y otros defienden la autonomía completa de los cantones. En 1847 estalla la guerra entre los partidarios de las dos tendencias. Al igual que en Estados Unidos, también en Suiza ganan la guerra los federalistas y como consecuencia de su victoria imponen sus puntos de vista constitucionales que quedaron plasmados en la Constitución del 12 de septiembre de 1848, y confirmados por la Constitución de 1874.

La Confederación Helvética podía, pues, haber sido un ejemplo excelente para los Padres de la Confederación, por ser una población de diferentes razas, lenguas y religiones. Como sabemos, en Suiza existen descendientes de los pueblos

germanos, de los romanos y de los celtas, que se dividen en 4 comunidades: un país alemán al norte, noreste y centro, que habla alemán o dialectos germánicos y que supone aproximadamente los 2/3 de la población. Un país francés en el oeste, cuyos habitantes hablan francés y son 1/4 de la población. Por último el país italiano y el país rético que hablan respectivamente italiano y romanche y que son minorías.

Desde el punto de vista religioso, el protestantismo era practicado por el 55% de la población y el catolicismo por un 45% aproximadamente, hacia la mitad del siglo XIX.

Sin embargo, podemos afirmar que los Padres de la Confederación no prestaron atención al modelo suizo, ni se inspiraron en él, si nos fiamos de las actas de los debates y de lo recogido en los periodicos de la época, en los que prácticamente no se menciona el federalismo europeo. Suiza es para los americanos de la época, un pequeño e insignificante país centroeuropeo, totalmente ajeno a la tradición anglosajóna y que no merece mayor atención.

1.3. La teoría federalista de la época.

Sí, como hemos dicho, las dos federaciones existentes, una americana y otra europea no influyeron en los Padres de la Confederación, nos podemos preguntar : ¿Qué teoría les ha podido influir, inspirar?. ¿De donde sacaron sus ideas?.

El federalismo estaba muy de moda en la teoría política del momento. Los diccionarios incluían los vocablos Federación y Confederación. Pero, tanto en francés como en inglés, las definiciones de ambas palabras eran muy confusas. Según

Rémillard,¹² el Diccionario nacional o el Diccionario universal de la lengua francesa de Bacherelle, en su duodécima edición que data de 1867, dice:

La Confederación significa liga, alianza entre Estados independientes, de ciudades de pequeños principados, para hacer causa común y mejorar una situación o defender sus derechos.

La Federación la define como una alianza, unión de órdenes de un Estado, pacto hecho entre estos órdenes para la salud pública.¹³

Como se comprende, tal definición, desde un punto de vista jurídico-político, era cualquier cosa menos precisa y esclarecedora.

El gran Diccionario universal del siglo XIX de Pierre Larousse, publicado entre 1865 y 1873, da mucha importancia al federalismo. Hace la definición siguiente:

La Federación es la unión de varios Estados que se someten a un poder general, pero conservando un gobierno particular. En cuanto a la Confederación dice simplemente: es una unión de varios Estados, o varios países bajo un sistema federal.

Los diccionarios ingleses son aún menos precisos. El Webster de 1864 define la *Federación* y *Confederación* como una liga. Incluso los libros especializados en el tema son imprecisos. Por ejemplo, el Diccionario general de la política de Maurice Bloch publicado en 1863, el vocablo *Federación* lo refiere al de *Confederación*.¹⁴

¹² REMILLARD. G, *Le fédéralisme canadien*, Québec/Amérique, Québec, 1980, p. 47.

¹³ BLOCK. M, *Dictionnaire général de la politique*, Paris, O. Lorenz, 1863-64.

¹⁴ REMILLARD. G, ob. cit. p. 48.

Este la concibe como toda asociación de pueblos, de Estados que se forman en virtud de un tratado (*cum foedere*). Por otra parte, el término *federalismo* lo describe como un sistema político que tiende a asociar, bajo un gobierno central, intereses comunes a varias provincias, a varios Estados independientes, que conservan toda o parte de su autonomía.

En los ejemplos de federalismo que se encuentran citados en esta obra especializada, se insiste excesivamente en la Confederación germánica y se olvida a los Estados Unidos.

En general apunta Rémillard,¹⁵ los autores del siglo XIX reagruparon bajo el vocablo común de Federalismo, la Federación y la Confederación de Estados. Como sabemos el Derecho Constitucional moderno distingue claramente estos dos vocablos que encierran conceptos distintos.

Al leer la documentación disponible sobre las discusiones de la Conferencia de Quebec se plantea la duda de si también los Padres de la Confederación confundían los términos Confederación y Federación o utilizaron deliberadamente el nombre de Confederación.

El profesor W.P. Kennedy¹⁶ afirma que para los Padres de la Confederación, Federación y Confederación quiere decir lo mismo y por eso lo utilizaron indistintamente, pero Canadá recibió el nombre de Confederación porque éste término escondía una cierta ambigüedad para la mayoría de los ciudadanos. Esta ambigüedad sólo era manifiesta para algunos hombres políticos. Kennedy hace una clara referencia

¹⁵ Idem.

¹⁶ KENNEDY. M. P. M, *The Constitution of Canada* (2e éd) Toronto, Oxford University Press, 1938, pp 401-402.

a McDonald que tenía la idea de un Estado unitario y no coincidía con las intenciones federalistas de las provincias Marítimas y el Bajo Canadá.¹⁷

Otro autor, P.B. Waite piensa que para los canadienses de la época, la palabra Confederación quiere decir federación de todas las provincias como oposición a la federación de dos provincias de Canadá, es decir el Bajo Canadá y el Alto Canadá.¹⁸ Esta explicación es muy interesante y coincide con un artículo aparecido en "*Le Courrier du Canadá*", del 7 de septiembre de 1864, que con ocasión de la Conferencia de Charlottetown habla de la "*Confederación de todas las provincias*" y de la "*Federación de los dos Canadá*". Nos parece necesario añadir que esta manera de ver las cosas no era común a todos. Así durante el debate sobre la Confederación, en la Cámara Legislativa del Canadá Unido, Hector Langevin habla de la "*Confederación de los dos Canadá*" y Dorión de la "*Confederación de los dos Canadá*" y la "*Confederación de todas las provincias*", como algo completamente opuesto.

Ante estas diferencias de interpretación, el profesor Bonenfant, buen conocedor del tema, comenta:

Para los canadienses franceses de 1864, las palabras que explicaban habitualmente el federalismo eran muy imprecisas y tenían un sentido muy arbitrario, pues aunque admitamos la afirmación del Profesor Waite, es muy peligroso proyectar en el pasado una concepción moderna si se pretende que empleaban Confederación para todas las provincias y federación para los dos Canadá porque en el primer caso,

¹⁷ Idem.

¹⁸ WAITE. B. P., *The Life and Times of Confederation. 1864-67*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, p. 38.

*se quería que la unión federal fuera más débil o floja que en el segundo caso.*¹⁹

Aunque admitamos la explicación del Sr. Waite, pensamos que solo se puede aplicar a algunos hombres políticos, pero de manera general, podemos decir que los canadienses de esta época confundían federalismo y confederalismo, como les ocurría a la mayoría de sus contemporáneos. Sin embargo, Canadá es claramente una Federación y no una Confederación.

Leyendo la Constitución canadiense nos damos cuenta no sólo, de que no contiene principios o declaraciones teóricas como la Constitución americana, sino de que incluso durante los debates a los que dió lugar el nacimiento de la Confederación, no encontramos ninguna referencia a la doctrina federalista que ya en estos momentos era abundante y de calidad.

Hamilton, Jay y Madison habían reunido sus ensayos sobre el federalismo en su obra *Federalist* que todavía hoy día sigue siendo piedra angular del federalismo.

En 1862, Proudhon había publicado "*La Federación y la unidad en Italia* y al año siguiente *Du Principe federatif*.

Alexis Tocqueville en su estudio magistral *De la democracia en América* dedica un capítulo al federalismo, titulado: "*Des avantages du système fédératif en général y de son utilité spéciale pour l'Amérique*".

En ese capítulo dice:

¹⁹ BONENFANT. J. C, *L'idée que les Canadiens français pouvaient avoir du fédéralisme*. 1964. L 5 Culture, p. 307.

*El sistema federal ha sido creado para unir las diversas desventajas que resultan de la grandeza y de la pequeñez de las naciones.*²⁰

También existían en Canadá estudios sobre el federalismo, aunque de menos envergadura. La obra que más influyó en los Padres de la Confederación es sin duda: "*Las provincias de América del Norte y una unión federal*" de Taché, publicado en 1858.²¹ Podemos citar unas palabras del diputado de Lévis, Doctor Blanchet, durante la sesión parlamentaria de Canadá-Unido, de 1865.

*En cuanto a la distribución de poderes entre los gobiernos locales y el gobierno federal, el proyecto de la Conferencia de Quebec, es casi palabra por palabra el estudio de Taché.*²²

Joseph-Edouard Cauchón también había publicado en 1858 y en 1865, dos folletos sobre el federalismo, que eran una recopilación de artículos escritos en el "*Journal de Quebec*". Estos artículos trataban fundamentalmente del problema que planteaba el fenómeno nacional canadiense francés y prácticamente no trata nada de la teoría federalista.

A pesar de la existencia de estos estudios y otros no citados, en los debates que rodearon el proyecto federal canadiense no se encuentran apenas referencias de autores y tratados. Las argumentaciones y razones se basan fundamentalmente en hechos socio-políticos-económicos y militares. La teoría sobre el federalismo tuvo muy poca influencia. En consecuencia no hay que extrañarse si no encontramos en la constitución canadiense de 1867, enunciados de principios o contenidos ideológicos.

²⁰ TOCQUEVILLE. A , Oeuvres complètes. T.I. *De la démocratie en Amérique*. 3e. éd., Paris, Gallimard, 1951, p.165.

²¹ J.C. TACHE, ob. cit. p. 15.

²² *Débats parlementaires sur la Confédération*, Québec, 1865, p. 552. Recordemos que Taché era quebequense y que partía del pacto a dos y de una descentralización prácticamente total con reserva de la soberanía que simplemente se delegaba, pero ni había renuncia ni extinción. En terminología actual su modelo era más confederal que federal.

No se puede buscar en el Acta de América del Norte un pensamiento bien articulado y elaborado sobre el federalismo. El Acta de América del Norte Británica de 1867 era fundamentalmente un compromiso de hombres políticos que debían hacer frente a una difícil situación política, económica y militar.

1.4. La instalación del federalismo en Canadá.

Antes de 1867, Canadá y, entre 1774 y 1791, Quebec, sólo conocieron regímenes unitarios. Entre 1791 y 1840 existían dos provincias, el Alto y el Bajo Canadá, pero cada una dependía directamente de la metrópoli imperial y cada una tenía su propio gobierno.

Entre 1840 y 1867, bajo el régimen del Acta de Unión no hubo más que un solo gobierno para las antiguas provincias ahora reunidas. Sin embargo los acuerdos particulares que beneficiaban al Bajo-Canadá hicieron decir a algunos canadienses de la época que vivían en un estado federal sin las formas.

Bajo la Unión, en efecto, varias leyes referentes al derecho civil, a la educación, la agricultura, las instituciones municipales, etc, fueron redactadas por Comités formados por representantes de la parte del país donde la ley debía aplicarse. La administración de estas leyes y la de algunas leyes de aplicación general llevaron incluso a la división de ciertos Ministerios basada en una base geográfica.

Sin que podamos aplicar el término de federalismo, entre otras cosas porque la soberanía británica distaba de ser formal, para definir estos acuerdos institucionales del periodo llamado de la Unión, debemos reconocer que los Padres de la Confederación se inspiraron en ella a la hora de atribuir ciertas competencias

legislativas y no otras a las instituciones legislativas provinciales de la federación formalmente constituida en 1867.

Otro elemento de naturaleza análoga ha llevado a creer que la idea de federación era natural a los hombres políticos de Canadá del siglo XIX. Las colonias de América del Norte Británica estaban sujetas a legislaciones del Parlamento británico prácticamente idénticas. Concretamente estaban sujetas a una legislación imperial que prohibía a las legislaturas coloniales legislar en contra de las leyes imperiales (Colonial Laws validity Act). Las colonias solo tenían jurisdicción sobre los asuntos locales. Había por tanto, una doble estructura, incluso antes de la Confederación de 1867, aunque no se podía calificar de federación, a un régimen en el que las relaciones de vasallaje limitaba la autonomía de las instituciones locales.

1.4.1. Las circunstancias propicias a la Confederación de 1867.

Tres circunstancias particulares permitieron afrontar con realismo, la idea de federación a las colonias británicas de América del Norte:

a) Las colonias de Canadá y del Atlántico eran geográficamente vecinas y teniendo en cuenta las dimensiones del continente americano, estaban relativamente cercanas.

b) Estas colonias tenían instituciones del mismo tipo, las mismas costumbres y una lengua oficial común.

c) Dependían de la misma autoridad y tenían, desde ese punto de vista, intereses análogos.

Además de estas circunstancias, otras causas más inmediatas y objetivos más urgentes, llevaron a la mayoría de los hombres políticos de Canadá y de las provincias Marítimas a considerar la Confederación como un objetivo a conseguir. La Confederación, es decir, el hecho de unir las colonias en una asociación de tipo federal, parecía la solución ideal para realizar un triple objetivo:

- un objetivo de seguridad
- un objetivo de prosperidad
- un objetivo de emancipación política.

Estos objetivos estaban orientados a corregir una situación en la que existía la inseguridad, el marasmo económico y la subordinación política, como veremos a continuación.

1.5. Las causas del federalismo canadiense.

La Conferencia de Quebec fué la consecuencia directa de acontecimientos políticos, económicos y militares que en diferente grado estaban creando una situación difícil en las colonias inglesas de América del Norte. Con un sentido esencialmente pragmático, los Padres de la Confederación, lo que buscaban era encontrar una solución a sus problemas.

1.5.1. Causas políticas.

El Canadá-Unido, en el plano político era un callejón sin salida. Desde 1858, ningún gobierno había podido asegurar una mayoría estable en la Asamblea

Legislativa. Esto se debía en gran parte al régimen de la Unión que confería al Bajo y al Alto Canadá un mismo número de representantes.²³La situación se había invertido desde el punto de vista demográfico.

Los canadienses de expresión inglesa del Canadá Unido que eran el 65% de la población, aceptaban mal la sobrerrepresentación parlamentaria de las circunscripciones de mayoría francesa (42% de las circunscripciones para una población del 35%). Por esta razón en el Alto Canadá dominaban los reformistas de George Brown, que reclamaba varias reformas: a) la representación proporcional en la Asamblea legislativa, b) un sistema de escuelas no confesionales y c) que Toronto fuese el centro económico y no Montréal como lo era hasta el momento.

El Bajo Canadá se oponía al sistema de representación proporcional porque, desde 1851 su población era menor que la del Alto Canadá, que se había beneficiado y seguía beneficiándose, desde los comienzos de la guerra americana, de una inmigración británica continua y muy importante en número. Además el Bajo Canadá, el futuro Quebec, de mayoría católica, rechazaba la ideología reformista porque les parece identificarse con el proselitismo protestante.

Canadá estaba en una situación ingobernable y los gobiernos siguieron sucediéndose sin ninguna estabilidad. El 17 de mayo de 1864, a propuesta del jefe reformista, Brown, un comité especial de las dos Cámaras del Canadá-Unido se encargó de realizar una encuesta sobre el federalismo como solución a las dificultades políticas y económicas del país.

²³ El Acta de la Unión acordaba al Bajo Canadá y al Alto Canadá 42 diputados respectivamente, aunque en el momento de la proclamación de la Unión, el 10 de febrero de 1841, el número de habitantes de las dos colonias era muy diferente. El Bajo Canadá (Quebec) contaba con 650.000 habitantes y el Alto Canadá (Ontario) con 450.000.

El 14 de junio, el mismo día de la caída del gobierno de coalición Taché-Macdonald, el comité presentó sus conclusiones que se pueden resumir en lo siguiente: El pueblo canadiense se mostraba favorable a la federación y recomendaba a la Legislatura que dedicase un debate al tema, en la próxima sesión.

Una semana más tarde, Macdonald anunciaba la formación de un nuevo gobierno de coalición entre el partido reformista y el conservador y se comprometía a favorecer por todos los medios la unión de todas las provincias británicas de América del Norte. Este gobierno de coalición acabó con seis años de inestabilidad política y dió al proyecto federalista el elemento político que le hacía falta para llevarse a cabo.

El 7 de julio de 1858, Alexander T. Galt, diputado de Sherbrooke, presentó por primera vez en la Asamblea Legislativa de Canadá una proposición sobre un proyecto federal. Sólo recibió el apoyo de un diputado, pero unas semanas más tarde, aceptó participar en el gobierno Cartier-Macdonald a condición de que el gobierno aprobase el proyecto federalista.

De acuerdo con esta promesa, Cartier anunció el 7 de agosto que el gobierno se pondría en contacto con el gobierno de Londres y con los de las otras colonias para elaborar definitivamente el proyecto federal. Efectivamente, en el otoño de 1858, Cartier, Galt y Ross viajaron a Londres para presentar al gobierno imperial, en nombre del gobierno canadiense, una memoria en favor de la Confederación.

El 23 de octubre el gobierno de Canadá envió un despacho a Londres, explicando las razones por las que se debía establecer una Confederación. El despacho trataba, entre otras cuestiones, de la representación proporcional en estos términos:

Cuando se adoptó el Acta de Unión, el Bajo Canadá tenía una población mucho más considerable que el Alto Canadá, pero esto no causó ninguna dificultad en el gobierno de las provincias unidas. Actualmente las cosas han cambiado y la población progresa mucho más rápidamente en la sección oeste y esta reclama ahora en favor de sus habitantes una representación, en la Legislatura, proporcional a su número. Esta pretensión creemos que supone una desviación importante de los principios que han servido como base de la unión y en consecuencia ha sido rechazada rigurosamente y enérgicamente por el Bajo Canadá. El resultado ha sido una agitación que amenaza el funcionamiento regular y tranquilo de nuestro sistema constitucional y en consecuencia es nocivo para el progreso de las provincias.²⁴

El despacho hace también referencia a que cada colonia era totalmente distinta de las demás por su gobierno, sus costumbres, industria y también por su legislación general, lo que favorece muy poco la unión moral tan necesaria para hacer frente a la potente Confederación de Estados Unidos.

En conclusión el gobierno de Canadá-Unido, a través de Cartier, Ross y Galt, pide al gobierno imperial la autorización para reunirse todas las provincias inglesas de América del Norte con el fin de discutir sobre la posibilidad de una unión federal y se comprometen a enviar un informe con los resultados, al Secretario de las colonias, lo más rápidamente posible.

La reacción del gobierno inglés fué de desconfianza ante esta propuesta, pues le parecía que era un proyecto exclusivo del partido conservador. Fué necesario

²⁴ Este texto forma parte de un despacho que recoge BONENFANT, J. C., en *La naissance de la Confederación*, Montréal, Leméac, 1969, p. 54.

esperar a la coalición de gobierno de 1864 para que comenzase el proceso propuesto en el despacho de 1858.

John Mcdonald presentó el 21 de junio de 1864 las condiciones de esta coalición conservadora-reformista, que el Gobernador general de la época, lord Monck había hecho posible, gracias a su talante conciliador.

El jefe conservador, John Macdonald, a propósito del proyecto de Unión, dijo lo siguiente:

El gobierno está dispuesto a asegurar que después de la prórroga pedirá la apertura de negociaciones para una Confederación de provincias inglesas de la América británica del Norte y si las negociaciones no tienen éxito, se compromete de nuevo, en la próxima legislatura durante una sesión del Parlamento, a remediar los problemas actuales, introduciendo el federalismo solamente para Canadá, con disposiciones que permitan a las provincias Marítimas y al Noroeste, incorporarse posteriormente al sistema canadiense. Con el fin de llevar a cabo el proyecto de las negociaciones y para regular los detalles de la legislación prometida, se formará una Comisión Real, que estará compuesta por tres miembros del Gobierno y tres de la Oposición. Entre estos últimos estará M. Brown. El gobierno se compromete también a poner la Administración a disposición de la Comisión para que esta cuente con todos los medios para poder alcanzar su objetivo. Si la Cámara permite al gobierno conducir los asuntos públicos, no habrá disolución.²⁵

²⁵ POPE, J Sir , *Memoirs of the Righ Honourable Sir John Alexander Macdonald*, Toronto, Oxford University Press, 1930, p. 684.

A la vista de esto, podemos concluir que el proyecto de Unión federal era para los hombres políticos canadienses el único medio de resolver los problemas políticos.

1.5.2. Causas económicas.

En la época prefederalista, la situación económica de las colonias inglesas de América del Norte y particularmente la de Canadá-Unido, no era precisamente buena. Después de 1840, el sistema colonial se había dislocado en beneficio de unas relaciones económicas más intensas con Estados Unidos. La metrópoli había abandonado sus tarifas aduaneras preferenciales para la madera y el trigo canadienses. Inglaterra estaba en plena crisis estructural de su sistema capitalista y conocía graves dificultades económicas. En consecuencia tenía necesariamente que orientarse a una política de libre cambio y abandonar el proteccionismo.

Durante la década de 1850-60, el Canadá-Unido intentó ajustarse a las nuevas condiciones engendradas por el final del sistema mercantilista, pero no logró corregir la situación. En 1854, firmó un tratado de reciprocidad con Estados Unidos, que resolvió en parte, el problema de la salida para sus materias primas. Nueva Inglaterra que había agotado la madera, permitió a los capitalistas canadienses de la industria forestal, vender a los americanos, la madera que ya no absorbía el mercado inglés y a la vez los americanos encontraron el Canadá una salida para sus productos agrícolas. Estos cambios en la estructura económica interna de Canadá se hicieron en detrimento del Bajo Canadá (el futuro Quebec).

En el sector agrícola, el Bajo Canadá no producía suficiente para cubrir sus necesidades y además ya no contaba con el mercado imperial en el que vendía su riqueza forestal. Como consecuencia de estos cambios perdió su situación

preponderante en beneficio del Alto Canadá, más próximo al Centro-Oeste americano de donde procedía la demanda de la madera. Estos cambios en la coyuntura económica traían consigo un importante problema del transporte.

Denis Monière en su estudio sobre *El desarrollo de las ideologías en Quebec* propósito del tema del transporte dice:

Una consecuencia indirecta de las modificación de la red comercial será facilitar el desarrollo de un nuevo sector industrial: el ferrocarril. La mejora del sistema de comunicaciones se hizo necesario para intensificar las relaciones entre las colonias de América del Norte, como consecuencia de la política de tarifas de Gran Bretaña. Los productores canadienses estableciendo acuerdos economicos con sus competidores del Norte, pretendían conservar el control del mercado canadiense de las provincias Maríimas para colocar los productos manufacturados. Para ello tenían que construir una vía férrea que uniese Halifax-Montréal. Las Provincias Marítimas exportaban carbón y pescado y encontraban en el Oeste la madera y los productos agrícolas que les hacían falta. Durante este periodo la economía canadiense tenía que hacer frente a tendencias diversas: la creación de relaciones económicas con Estados Unidos en un eje Norte-Sur y la creación de una red económica en un eje Este-Oeste. ²⁶

Se habían hecho una serie de canales para tener una salida al mar a través del río San Lorenzo. Cuando los canales se acabaron de construir en 1848, este sistema de

²⁶ MONIERE D, *Le Développement des idéologies au Québec*, Montréal, Québec/Amérique, 1977, p.161.

transporte no era ya válido para competir con la red ferroviaria de Estados Unidos, mucho más rápida, eficaz y económica.

En un país tan extenso como Canadá, las comunicaciones constituyen un gran problema de infraestructura y se hizo necesario afrontarlo. Cuando la construcción del ferrocarril empezó y se emprendieron mejoras en la vía marítima, el presupuesto de Canadá se comprometió seriamente durante muchos años. Mientras tanto, Nueva York se afirmaba, cada vez más, como el puerto principal del Atlántico.

Cada vez se veía más claro que, para relanzar la economía del país, hacía falta construir un ferrocarril transcontinental, que uniera las regiones económicas del Oeste con los puertos marítimos del río San Lorenzo, de los Grandes lagos y el puerto de Halifax; el único que permanecía abierto, durante todo el año. En una primera fase, el circuito ferroviario uniría Riviere du Loup con Halifax, para permitir a Toronto, Montréal y Quebec, comunicarse durante el invierno con el Atlántico y por tanto con los mercados europeos, sin pasar por territorio americano. En la segunda fase se construiría un circuito pancanadiense desde el Atlántico al Pacífico.

El proyecto ferroviario tuvo una gran importancia en la elaboración y conclusión del pacto federativo de 1867. No solo fué la principal causa económica, por ser el *"proyecto del siglo"* capaz de unir a todos los partidos, si no que fué la verdadera causa política de la unión federal.

En 1862, el 60% de la deuda canadiense se debía al financiamiento del sistema ferroviario. En 1866, la deuda pública era 6 veces mayor que los ingresos anuales.

La Compañía del Gran Tronco formada en 1852, que controlaba el conjunto de los ferrocarriles del país, pasaba por una situación financiera difícil. Los fondos procedentes de Canadá-Unido, no eran ya suficientes para alimentar las arcas de la compañía, aunque había dirigentes de la compañía que pertenecían también al gobierno, como es el caso de A.T. Galt. Quizás esta doble pertenencia explica por que Galt fué uno de los más fervientes partidarios de la unión federal y así puso el pacto federal como condición para aceptar el puesto de Ministro de Finanzas en el gobierno de Cartier-Macdonald de 1858.

También Cartier era desde 1853 consejero jurídico de la compañía del Gran Tronco y además ejercía funciones de portavoz y defensor de los derechos de la compañía en la Asamblea Legislativa de Canadá-Unido. Sin embargo esto no le impidió ser el Presidente del Comité parlamentario de los ferrocarriles. En 1851, cuando la situación era muy crítica, Cartier abogó para que el Canadá-Unido ayudase a la compañía a realizar el proyecto del ferrocarril Lévis-Hamilton. Un año más tarde, en 1852, elaboró las leyes que convertirían la compañía del Gran Tronco en Sociedad Anónima y consiguió la garantía del gobierno, para el funcionamiento de la sociedad. En la misma línea consiguió hacer adoptar una ley para la construcción del puente Victoria a Montréal y la *Amalgamation Act*, por la se que prometía al Gran Tronco anexionar a su red, las líneas locales, ya construidas. Siguió protegiendo la Compañía en los años siguientes, haciendo votar una legislación que le aseguraba garantías y préstamos para permitir a la compañía reorganizar todo el sistema ferroviario.

Para los hombres políticos que contemplaban una situación nacional comprometida desde el punto de vista económico y financiero, el federalismo les pareció el mejor medio para crear un mercado común de las provincias inglesas de

América del Norte que además se vería favorecido por un sistema ferroviario adecuado.

Hector Langevin en un discurso que pronunció en 1865, durante los debates sobre las Resoluciones de Quebec, resumió muy bien las causas económicas de la federación.

Hay tantas tarifas diferentes como provincias diferentes, tantos reglamentos comerciales y aduanas como provincias. Es verdad que un gran número de artículos pasan sin franquicia, pero es también exacto si decimos que hay tantos sistemas de aduanas como provincias.²⁷

1.5.3. Causas militares.

A las causas políticas y económicas se añaden las militares que tuvieron también gran importancia en la formación de la federación canadiense.

La guerra de Secesión americana acabó el 1865 con la victoria de los Estados del Norte, a pesar de la ayuda que Inglaterra prestó a los Sudistas. Esta guerra civil americana había dejado huellas muy profundas en el país. Canadá temía la invasión americana como represalia. Esta amenaza se hacía cada vez más probable, debido a la existencia de importantes problemas de delimitación de fronteras en el Oeste canadiense. Además existía un éxodo de americanos hacia el Oeste y con el entusiasmo violaban la frontera canadiense para establecerse en la Praderas. Por otra parte, muchos americanos y canadienses estaban animados por un movimiento anexionista.

²⁷ Discurso recogido en *Débats parlementaires sur la Confédération*, Québec, 1865, p. 224.

Además de la amenaza americana existían los fenianos. Estos pertenecían a una organización nacionalista irlandesa que había nacido en Estados Unidos hacia 1861. Querían contagiar a Canadá de su lucha contra Inglaterra. Se proponían conquistar las colonias inglesas de América del Norte para luego negociar la independencia de Irlanda. Este grupo había aprovechado la guerra de Secesión para organizarse y armarse. En 1866 pasaron a la acción y atacaron Nueva Brunswick en Campobello, el Alto Canadá en Niagara y el Bajo Canadá en Feligsburg. Se creía que tenían contactos en Quebec. El cónsul de Francia en Quebec en esos años, Abel-Frédéric Gauthier, dejó por escrito el temor que existía de un ataque feniano la víspera del 17 de marzo, día de San Patricio, fiesta nacional de los irlandeses.

Algunos de los párrafos de la correspondencia del cónsul con Francia, del mes de marzo de 1866, nos muestran lo serio de la situación.

.....El 1 de marzo anuncia que la milicia está movilizada y añade: Pase lo que pase el público está inquieto porque hay en Canadá y también en Quebec, una población irlandesa numerosa y turbulenta de la que se sospecha que pertenece en gran parte a los fenianos.

.....Hoy 10 de marzo la situación es muy seria. La noche pasada, las puertas de ciudad de la parte alta de Quebec, que siempre quedan abiertas se cerraron desde medianoche hasta las seis de la mañana y así se seguirá haciendo hasta nueva orden.

.....El 17 de marzo ha pasado sin ningún desorden a pesar de los rumores de un levantamiento feniano. El clero católico ha contribuido a ello con sabias exhortaciones, pero también han colaborado las medidas tomadas por la autoridad militar para reprimir duramente, si lo intentasen , el levantamiento.

.....El 23 escribe: los siniestros pronósticos que se habían extendido sobre la posible invasión de Canadá por los fenianos venidos de Estados Unidos y de un levantamiento de sus afiliados de Canadá el 17 de marzo, no han tenido lugar en ninguna parte.²⁸

Es fácil imaginarse las consecuencias que estos acontecimientos pudieron tener en las discusiones que tenían lugar, en esta misma época, sobre el proyecto federal. Es posible que los hombres políticos pudieran exagerar la situación para favorecer la adopción de la unión federal. Estas amenazas reales o imaginarias hacían pensar en el problema de la defensa del país. Se necesitaba un millón de dólares para fortificar las colonias inglesas de América del Norte y Londres no estaba dispuesto a colaborar ni económicamente ni militarmente.

La realidad es que la metrópoli buscaba, desde hacía tiempo, el mejor medio de conservar sus colonias, pero limitando al mínimo su ayuda financiera. Parece que Londres vió en la unión federal el medio ideal para liberarse de un gran peso. Podemos afirmar que el deseo de Inglaterra de resolver el problema económico, político y militar que le causaban sus colonias, fué una de las causas importantes de la creación del federalismo canadiense.

²⁸ BONENFANT. J. C, *Les projets theoriques du fédéralismo canadien*, 1964 29 Cahiers des Dix 71 p. 51.

**CAPITULO II. EL PROCESO CONSTITUYENTE. LA CONFERENCIA
DE QUEBEC.**

2.1. Los debates sobre la Confederación.1864-1867.

De las provincias Marítimas, fué en Nueva Escocia, donde empezaron los debates sobre la Confederación, durante la sesión parlamentaria del año 1864. Concretamente, el Doctor Tupper apoyado por el Primer Ministro Charles Tupper, depositó en la Asamblea Legislativa una resolución, proponiendo a las otras provincias Marítimas, la celebración de una Conferencia de delegados que serían los encargados de estudiar la posibilidad de que las tres provincias Marítimas se unieran bajo un mismo gobierno. Anteriormente, Tupper había propuesto, sin éxito, tener una Conferencia de todas las colonias inglesas de América del Norte.

Por tanto, esta Conferencia del Atlántico pretendía ser un primer paso hacia la unión general que no habían conseguido en el primer intento.

La Asamblea legislativa de Nueva Escocia la aprobó y también la suscribieron Nueva Brunswick y la Isla del Principe Eduardo. La Conferencia se celebraría, en Charlottetown, en el mes de septiembre de ese mismo año.

Al comienzo de las deliberaciones, los delegados recibieron un comunicado de los representantes de Canadá-Unido, pidiendo ser admitidos a la Conferencia. Querían participar con el fin de proponer una unión general de las colonias inglesas de América del Norte. La propuesta fué aceptada, aunque no con mucho entusiasmo, y los delegados del Canadá-Unido se incorporaron a las deliberaciones.

La Conferencia se prolongó durante todo el mes de septiembre. Estuvo amenizada con una serie de banquetes y reuniones mundanas en Charlottetown,

Halifax, Frédricton y San Juan, para dejar constancia de esta primera etapa hacia la Confederación.

Se pronunciaron muchos discursos exponiendo las muchas y buenas razones que existían para formar una Confederación. Los participantes acordaron reunirse en Quebec el mes siguiente, es decir en octubre, para rematar el proyecto, que en su opinión, había comenzado bien.

Entre los participantes que deseaban la unión de las colonias, había dos grupos. Uno, el mayoritario, compuesto sobre todo por canadienses ingleses, procedentes del Alto Canadá, favorecía un régimen unitario para el conjunto del territorio. Un segundo grupo, que era minoritario, estaba formado fundamentalmente por los delegados de lengua francesa del Bajo Canadá y los delegados de las colonias del Atlántico que preconizaban una unión de tipo federal.

Los argumentos de grupo minoritario traducían la preocupación de los canadienses franceses y de los habitantes de las provincias Marítimas que querían evitar perder las ventajas de las que gozaban. Los canadienses franceses en un régimen unitario hubieran sufrido una mayor subordinación y los habitantes de las colonias Marítimas, las más ricas y desarrolladas entonces, se hubieran arriesgado a pagar los gastos de la política económica de un gobierno en el que tendrían muy poca representación.

2.2. La Conferencia de Quebec.

Tal como estaba previsto, el 9 de octubre de 1864, llegaron a Quebec los delegados de las provincias Marítimas. Viajaban acompañados de sus familias en el

Queen Victoria, lujoso crucero que el Canadá-Unido había puesto a su disposición. Algunos de estos delegados no estaban en absoluto convencidos de incluir el Canadá-Unido en la Confederación, pues esto no solucionaría sus problemas, sino todo lo contrario. Además conocían muy bien el endeudamiento del Canadá-Unido debido a la construcción de canales, que unían los grandes lagos en el Alto Canadá.

La Conferencia de Quebec empezó el lunes 10 de octubre en una sala del Parlamento que estaba situado en lo alto de la Cuesta de La Montaña en el actual parque de Montmorancy. Después de diecisiete días de sesiones a puerta cerrada, y también de festejos, porque como ha dicho J.C. Bonenfant; la Conferencia de Quebec fué también una fiesta mundana.¹ Esta se termina con la publicación de setenta y dos resoluciones, que serán la base del compromiso federal. Cada delegación ,presente en la Conferencia se comprometía a presentarlas para su adopción ante su Parlamento respectivo.²

2.3. Las Resoluciones de Quebec.

En estas Resoluciones se encuentran las líneas maestras del Acta de América del Norte Británica de 1867. En primer lugar, estas Resoluciones confirman claramente el deseo de la mayoría de los delegados de establecer una unión federal y no legislativa, es decir no un estado unitario. Los partidarios más destacados de una unión legislativa eran Macdonald, Tupper y Lord Monck, es decir los representantes del Alto Canadá y de Nueva Escocia. Los canadienses franceses del Bajo Canadá, así como los delegados de las provincias Marítimas, en especial de Nueva Brunswick, dirigidos por Leonard Tilley, ardiente federalista, rechazaron el estado unitario. Así lo reconoce Brown, durante los debates de las Resoluciones en la Asamblea legislativa de Canadá-Unido.

¹ BONENFANT. J. C, *La naissance de la Confédération*, Montréal, Leméac, 1969, p. 12.

² Resolución n° 70 de la Conferencia de Québec

*.... hay otra razón por la cual la unión no puede ser legislativa: ha sido imposible de hacerla adoptar. Había que aceptar una unión federal o abandonar la negociación. No solamente nuestros amigos del Bajo Canadá estaban en contra, sino también los delegados de las provincias Marítimas. No podíamos escoger, había que aceptar la unión federal o nada.*³

Además las Resoluciones de Quebec dejan traslucir que el Estado federal será muy centralizado porque los poderes no atribuidos específicamente, pertenecerán al gobierno federal, mientras que las provincias tendrán los poderes de interés local debidamente enumerados. Se establece la supremacía del gobierno federal en caso de conflicto entre las legislaciones concurrentes de los dos órdenes de gobierno.

Otro hecho significativo que nos muestra las intenciones centralizadoras de los Padres de la Confederación, es que atribuyen a la autoridad federal el poder de reserva y desaprobación de las leyes provinciales.

También encontramos el cuadro general de las instituciones tanto federales como provinciales. Habrá una Cámara Alta y una Cámara Baja, a nivel federal. La federación, estará dividida en tres distritos teniendo el mismo número de representantes en la Cámara Alta o Senado, mientras que en la Cámara Baja la representación será proporcional a la población de cada provincia.

2.4. La discusión de las Resoluciones de Quebec en las Colonias.

³ *Débats parlementaires sur la Confédération*, Québec, 1865, p. 109.

El proyecto federalista no fué bien acogido por todos. Tanto en las provincias Marítimas como en el Canadá-Unido, los representantes de la oposición al régimen federalista, descrito en las 72 Resoluciones de Quebec, hicieron una campaña muy dura contra los federalistas, en todas las colonias. Vamos a verlo en detalle.

2.4.1. En las provincias Marítimas.

De las cuatro provincias que participaron en la Conferencia de Quebec, solo Nueva Escocia y Nueva Brunswick entraron en la Confederación el 1 de julio de 1867, y esto con gran esfuerzo por parte de los federalistas.

Las cuatro colonias Marítimas del Atlántico eran entidades políticas bien definidas y autónomas. Por ejemplo, Terranova tenía un gobierno responsable desde 1855 y sus relaciones tanto políticas como económicas eran más intensas con Inglaterra que con las colonias vecinas. Por esta razón, sin duda, las otras tres provincias no la invitaron a la Conferencia de Charlottetown en septiembre de 1864. Si los delegados de Terranova estuvieron en Quebec fué porque Londres se lo impuso. Asistieron Cartier, Presidente de la Cámara legislativa, y Ambrose Shea, Jefe de la Oposición, pero no intervinieron de manera activa en las deliberaciones, considerándose, en todo momento, como observadores.

A pesar de esto, las 72 Resoluciones de Quebec, fueron sometidas a los electores de Terranova en Noviembre de 1865, que las aprobaron por un estrecho margen. El gobierno, ante una oposición considerable, decidió aplazar el estudio de la cuestión y no enviar delegados a la Conferencia de Londres. La historia nos muestra, que si bien inmediatamente después del 1 de julio de 1867, el gobierno de Terranova

estableció contactos con Canadá para integrarse en la Confederación, los federalistas perdieron las elecciones en 1869 y esta provincia no se incorporó a la federación canadiense hasta 1949.

También la Isla del Príncipe Eduardo tenía una buena organización política. Sus instituciones eran representativas y reponsables. Su interés por el proyecto federal era menor que el de las otras colonias. Por su caracter insular temía, en menor medida, el ser asimilada por Estados Unidos y tampoco veía que se siguiesen grandes ventajas económicas de su entrada en la Confederación. Sus delegados participaron en las Conferencias de Charlottetown y de Quebec. En esta última, sus siete representantes formaron una verdadera oposición al proyecto federal. A la vuelta de la Conferencia de Quebec los delegados se pronunciaron contra las 72 Resoluciones y depositaron, en la Asamblea legislativa, cuatro proposiciones que resumen las reticencias que tenían.

1) El proyecto federal atenta contra el comercio de la isla obligando a sus habitantes a comprar productos manufacturados en Canadá sin poder exportar nada a cambio.

2) Atenta contra los derechos de aduanas en el comercio con Gran Bretaña y Estados Unidos, y por tanto dañaría mucho al comercio de la isla en materias agrícolas.

3) La representación en la Cámara Baja no favorece a la isla, ya que ésta tiene menos población que las otras provincias y su evolución demográfica es más lenta y menos importante.

4) Las condiciones financieras ofrecidas no eran ventajosas ya que tenían pocas tierras públicas.

Después de muchas discusiones en las que intervino Inglaterra, la Isla del Príncipe Eduardo se adhirió a la Federación en 1873.

La provincia de Nueva Brunswick tenía a la cabeza de su delegación en Quebec a Leonard Tilley, uno de los más fervientes defensores del régimen federal. Cuando volvieron a casa, decidieron no depositar las Resoluciones en la Asamblea legislativa sino que fueron directamente a las urnas. Prefirieron que fueran tema de la campaña electoral que tendría lugar en marzo de 1865. Los federalistas perdieron las elecciones, pero debido a los problemas políticos que tuvo el nuevo gobierno salido de las urnas, se celebraron, de nuevo, elecciones el año siguiente y Tilley con los partidarios de la opción federalista fueron los triunfadores.

Este cambio de actitud de los ciudadanos se debe fundamentalmente a que el Gobernador General, a instancias de Londres, intervino abiertamente en la campaña electoral e hizo campaña a lado de los federalistas. Además, la mala administración del gobierno que se oponía a la federación, durante los años 1865-66, hizo que disminuyera su credibilidad y que perdieran la batalla en las urnas. Hay que constatar que los federalistas recibieron del Canadá-Unido abundante ayuda económica durante toda la campaña.

Después de las elecciones, la Asamblea Legislativa aprobó la designación de delegados para negociar con los delegados de otras colonias inglesas de América del Norte y con el gobierno imperial la unión de la colonia bajo un régimen federal.

En Nueva Escocia fué todavía más difícil. Era la colonia inglesa más antigua en América del Norte. Tenía desde hacía mucho tiempo instituciones parlamentarias que funcionaban muy bien y que habían favorecido un sentimiento muy fuerte de comunidad. También era la que estaba más desarrollada demográficamente y económicamente. Por eso quería simplemente la unión de las cuatro provincias del Atlántico a las que ella podría dominar bien.

Los adversarios de la federación tenían como jefe de filas a Joseph Howe, un antiguo Primer Ministro y obligaron al Primer Ministro del momento, Charles Tupper, a contentarse con adoptar en la Asamblea Legislativa, en abril de 1865, una proposición que pedía abrir nuevas negociaciones con vistas a una federación exclusiva de las cuatro provincias Marítimas.

Al año siguiente, Tupper gana las elecciones por mayoría absoluta. Su campaña estuvo basada en el tema de la federación canadiense. Después logró que la Cámara adoptara una resolución para nombrar los delegados que asistirían a las negociaciones con el gobierno imperial para la formación de una federación que garantizase los derechos e intereses de Nueva Escocia. La resolución incluía que cada provincia tenía derecho a un voto en cada discusión y Canadá-Unido dos.

Resumiendo, podemos decir que de las cuatro colonias inglesas del Atlántico, solo dos, Nueva Brunswick y Nueva Escocia aceptaron, después de la Conferencia de Quebec, estudiar más detenidamente el proyecto de crear una federación canadiense.

Nos parece interesante destacar que las Resoluciones de Quebec, no fueron aceptadas formalmente por ninguna de las Cámaras Legislativas de las cuatro provincias, aunque fueron objeto de elecciones legislativas en todas ellas, excepto en la Isla del Príncipe Eduardo.

2.4.2. En el Canadá-Unido.

En el Canadá Unido, el debate que siguió a la Conferencia de Quebec fué muy diferente. Las 72 Resoluciones fueron estudiadas por las dos Cámaras durante la tercera sesión del 8º Parlamento, que tuvo lugar en el invierno de 1865. Las Resoluciones fueron adoptadas por la Cámara Baja al finalizar la sesión.

La oposición al federalismo dirigida por Antoine-Aimé Dorión, reclamaba, a gritos, elecciones sobre el tema. Los partidarios de la federación, Cartier y Macdonald no quisieron. Decían que la soberanía del Parlamento, formado por diputados elegidos por el pueblo, era suficiente para tomar esta decisión.

Las elecciones no habrían cambiado probablemente gran cosa en el Alto Canadá, porque el régimen federal proponía una representación proporcional a la población y un mercado más amplio para los mercaderes y financieros. Estas propuestas, como sabemos, favorecían enormemente a esta parte del Canadá-Unido.

Georges Brown, jefe reformista, miembro del gobierno conservador en 1865, declaraba en la Asamblea legislativa:

Yo puedo ignorar en una cierta medida los sentimientos del Bajo Canadá, pero conozco perfectamente los del Alto Canadá y no dudo en afirmar que no hay en esta Cámara más de cinco diputados que puedan presentarse delante de sus electores, en el Alto Canadá, con la mínima posibilidad de ser reelegidos si se declaran en contra de la federación.⁴

⁴ Ibid ,p. 108.

El análisis de Brown era seguramente cierto en lo que se refiere al Alto Canadá, pero no para el Bajo Canadá, pues 22 de los 48 diputados canadienses franceses, votaron en contra de las Resoluciones de Quebec.⁵ Tenían como jefe a Dorión, que supo ganarse para su causa a los liberales que no se habían integrado en la coalición de 1864 y a algunos conservadores disidentes. Querían una federación pero no la que se proyectó en Quebec. Dorión resumió en 4 puntos, para los electores de Hochelaga, su oposición.

1. El proyecto es prematuro.
2. La Cámara Alta (Senado) no es electiva.
3. El proyecto solamente está hecho pensando en promover los intereses de las compañías ferroviarias.
4. El reparto de competencias legislativas entre los dos órdenes de gobierno amenazan las instituciones canadienses-francesas como por ejemplo la indisolubilidad del matrimonio y el derecho civil.

Sobre el último punto, Dorión, hizo la siguiente declaración, recogida durante los debates en la Cámara Baja.

Yo no quiero esta Confederación en la que la milicia, el nombramiento de jueces, la administración de la justicia, y nuestros derechos civiles más importantes, están puestos bajo el control de un gobierno general en el que la mayoría será hostil al Bajo Canadá. El Gobierno general está revestido de grandes poderes, mientras que en el Gobierno local sus poderes serán restringidos, primero por el límite de poderes que le son delegados, segundo, por el veto

⁵ El Acta de Unión creó una única Asamblea para el Alto y el Bajo Canadá. Cada provincia elegía 42 diputados. A partir de 1853 cada una de las dos partes del Canadá Unido elegía 65 diputados.

reservado a la autoridad central y tercero, por la jurisdicción concurrente del Gobierno central. Dos demandas con más de 20.000 firmas contra este proyecto han sido presentadas en esta Cámara. Se han celebrado asambleas numerosas en 19 condados del Bajo Canadá y una en Montréal. En todas partes se protesta contra este proyecto y se pide una consulta al pueblo, si no le robaremos, -dándole esta Constitución-, la poca influencia que les queda bajo la Unión actual. Sino hacemos esto, renunciaremos por ellos a sus derechos más queridos y además sin consultarles. Sería una locura, sería un crimen. Yo me opongo con todas mis fuerzas a la adopción de este proyecto e insistiré para que sea sometido al pueblo antes de adoptarse.⁶

En suma los críticos del Bajo Canadá discrepaban tanto de la articulación de la "inordinación" como de la "coordinación". El diseño de la primera le parecía escaso y desproporcionado. Escaso porque dejaba la judicatura en bloque en manos de la Federación. Desproporcionado porque la presencia de Quebec en el Parlamento diluía su peso político y además la articulación del federalismo excluía una Cámara Alta electiva. De este modo las posibilidades de ser asimilados por la federación eran excesivas. Con respecto de la coordinación, porque el nivel de centralización les parecía excesivo y porque las magras competencias reservadas a la provincia no garantizaba la defensa de lo que más les importaba: sus señas de identidad como pueblo; su lengua, su cultura, sus costumbres y su régimen de derecho civil.

⁶ *Débats parlementaires sur la Confédération*, Québec, 1865, p. 697.

La visión tan realista de Dorión contrasta con los conservadores canadienses franceses. Lo comprobamos a través de la contestación que el honorable Cauchon le dió en la Cámara.

En cuanto a la soberanía de las legislaturas provinciales, si esta existe debe encontrarse en la Constitución. Si no se encuentra es que no existe. Los tribunales habiendo jurado respetar las leyes y la Constitución entera serán los encargados por la naturaleza misma de sus funciones si tal o cual ley del Parlamento federal o de las Legislaturas locales afecta o no a la Constitución. No hay soberanía absoluta. Cada Legislatura teniendo atributos distintos e independientes no procede por delegación, venga ésta de arriba o de abajo. El Parlamento federal tendrá la soberanía legislativa para todas las cuestiones sometidas a su control en la Constitución. Igualmente las Legislaturas locales serán soberanas en todas las cosas que le son atribuidas específicamente.⁷

Según los conservadores, las Resoluciones de Quebec reconocían al Bajo Canadá, no solo su identidad política perdida por el Acta de Unión de 1840, sino también su autonomía en cuanto a las instituciones esenciales para salvaguardar su identidad cultural. Así lo expresó Taché cuando presentó las Resoluciones de Quebec ante la Asamblea en 1865.

Si obtenemos una unión federal, equivaldrá a una separación de provincias y por tanto el Bajo Canadá conservará su autonomía con

⁷ Ibid., p. 700.

*todas las instituciones más queridas y sobre las que podrá ejercer la vigilancia necesaria para preservarlas de todo peligro.*⁸

La Oposición, a través de Sanborn, consejero legislativo, resumió su posición:

*Queremos amplios poderes para los gobiernos locales. Que los gobiernos locales sean verdaderos gobiernos, que la federación no sea más que nominal para fines menores y que el Gobierno central tenga débiles poderes.*⁹

Por estos y otros testimonios que sería muy largo de citar, podemos afirmar que las Resoluciones de Quebec fueron muy discutidas en el Bajo Canadá. El pueblo canadiense francés debió manifestar sus temores, si tenemos en cuenta los discursos que hacían los conservadores en las asambleas políticas de los condados. Los jefes conservadores afirmaban, una y otra vez, para tranquilizar al pueblo, lo siguiente:

El Bajo Canadá no tiene nada que temer. Sus instituciones, sus leyes, su religión, su autonomía estarán constitucionalmente garantizadas. Tendrá el control de todo lo que hace referencia a sus instituciones,¹⁰ a sus leyes, a su religión, a sus industrias y a su autonomía. El Bajo Canadá por el proyecto federal será el único dueño de sus asuntos y nuestros intereses de raza, de religión y de nacionalidad estarán mejor protegidos, ya que todos los intereses locales estarán alimentados y dejados a la decisión de las legislaturas locales.

Respecto a la supranacionalidad que resultaría de la unión y de los peligros que podría comportar para los canadienses franceses, Cartier explicaba:

⁸ Ibid., p. 10.

⁹ Ibid., p. 226.

¹⁰ *Débats parlementaires sur la Confédération*, Québec, 1865. p. 220. (Intervención de Sir N.F. Belleau, del 14 de febrero de 1865).

Cuando nos unamos, formaremos una nacionalidad política independiente del origen nacional y de la religión de cada individuo. Hay quienes rechazan el hecho de que haya diversidad de razas y esperan que el carácter distinto desaparezca. La idea de la unidad de razas es una utopía: es imposible. Una distinción de esta naturaleza existirá siempre, lo mismo que hay diversidad en el orden del mundo físico, moral o político. En cuanto a la objeción de que una gran nación no puede formarse porque el Bajo Canadá es en gran parte francés y católico y que el Alto Canadá es inglés y protestante y que las provincias interiores son mixtas, en mi opinión es un razonamiento falso en extremo. En nuestra propia federación tendremos católicos y protestantes, ingleses, franceses, irlandeses, escoceses y cada uno con sus esfuerzos y sus éxitos colaborará a la gloria de la nueva confederación. Somos de razas diferentes, no para hacernos la guerra, sino con el fin de trabajar conjuntamente para nuestro bienestar.¹¹

A la vista de los recelos que provocaba la Confederación, varios autores, especialistas del tema, tales como Groulx¹² y Remillard¹³, no han dudado en afirmar que fué un grave error el que cometió Canadá-Unido al no acudir a las urnas, ante un asunto tan crucial para el destino del país.

Si bien es verdad que en la tradición británica y por tanto en Canadá, que el Parlamento es soberano, sin embargo, para cambiar el régimen político establecido se

¹¹ Ibid., p. 379. (Intervención del Fiscal General del Estado Hector Langevin el 21 de febrero de (1865).

¹² GROULX. L, Conferencia pronunciada en l'Université Laval sobre *La Confédération canadien: ses origines*. Montréal, impr. au Devoir, 1918.

¹³ REMILLARD. G , *Le fédéralisme canadien*, Québec, Québec/ Amérique, 1980. p. 76.

debía de haber consultado al pueblo ya que es este el que tiene originariamente la soberanía.

El porqué de esta decisión de no apelar al pueblo por parte de los defensores de la Confederación lo podemos explicar teniendo en cuenta el ambiente ideológico, cultural y religioso del momento.

Cartier, gran protagonista de este momento, era ultramontano y creía que la soberanía pertenecía a Dios que la delega en una autoridad humana, bajo la vigilancia de la Iglesia. Era conservador, jefe de un partido homogéneo, apoyado por el clero. Fué federalista por necesidad, ya que le parecía la única salida posible para evitar la anexión a Estados Unidos. Debido a sus creencias religiosas, tenía horror a las instituciones republicanas y demócratas del país vecino. Era monárquico, autoritario y gran admirador del Imperio británico. Por todo esto no vió necesario consultar al pueblo. En 1865 declaraba en la Cámara:

*Soy contrario al sistema democrático que prevalece en Estados Unidos. En nuestro país es necesaria una forma propia de gobierno, donde se encuentre el espíritu monárquico.*¹⁴

No podemos saber lo que hubiera pasado si el proyecto federal se hubiera sometido al pueblo, pero aún en el caso de que el resultado hubiese sido muy ajustado, seguramente hubiera triunfado el sí al proyecto federal, porque el clero era conservador y defensor del proyecto federal y tenía en estos años gran influencia en el pueblo canadiense francés según Groulx.¹⁵

¹⁴ BONENFANT. J. C., *Les canadiens français et la naissance de la Confédération* , 1952 C.H.A.R. 39, 42.

¹⁵ GROULX. L, conf. cit. nota 12.

Recogemos una muestra del discurso conservador, protagonizado por Cartier, queriendo tranquilizar al pueblo canadiense francés.

*La opinión del clero es favorable a la Confederación. El clero en general es enemigo de las disensiones políticas y sí es favorable al proyecto es porque ve en la Confederación una solución a las dificultades que existen desde hace mucho tiempo.*¹⁶

Efectivamente tenía razón Cartier. El apoyo de la Iglesia fué discreto durante los debates pero a partir de marzo de 1867, los obispos se manifestaron favorables al proyecto federalista. La oposición a la federación, es decir los "rojos" de Dorión, eran percibidos como anticlericales, imbuidos de las ideas revolucionarias europeas. Las mismas ideas que habían inspirado a los fundadores del federalismo americano y provocado la guerra civil. También el clero pensaba que la Confederación era la única solución para evitar la anexión a Estados Unidos. Así lo explicaba el 18 de junio de 1867, monseñor Larocque, Obispo de Saint-Hyacinthe.

*Cerrad los oídos a la páfida insinuación tantas veces rechazada: antes la anexión a Estados Unidos que la Confederación, tal como nos la proponen. Estad convencidos que los que mantienen este lenguaje sobre la Confederación, es solo un pretexto. La anexión es claramente el objeto de su lucha desde hace tiempo y lo que ellos quieren.*¹⁷

¹⁶ BONENFANT. J. C., *Les Idées politiques de Georges-Emile Cartier*, Hamelin. Editions de l'Université de Ottawa, 1969, p. 36.

¹⁷ *Débats parlementaires sur la Confédération*, Québec, p. 59.

Para el clero, el proyecto federal, era el medio más seguro de preservar la sociedad católica francesa. Además el proyecto gustaba, tanto a la pequeña burguesía de comerciantes como a la alta burguesía. Veían en el proyecto, no solo una consolidación de sus posiciones sino también nuevas perspectivas económicas.

Por todo esto, nos parece difícil que el proyecto federal pudiera haber sido rechazado si se hubiese sometido al electorado del Bajo Canadá. Las fuerzas federales eran muy fuertes en la primavera de 1865. El partido conservador era homogéneo y estaba bien dirigido. Además estaba apoyado por un clero católico muy influyente. Las primeras elecciones federales que se celebraron en 1867 las ganó el partido conservador, lo que nos prueba la fuerza de la tesis federalista en la población de Quebec de esta época.

El historiador Jonh Willison no ha dudado en afirmar: "*Sin Cartier y el clero católico de Quebec, la Unión de 1867 no se hubiera llevado a cabo.*"¹⁸ Sin embargo es una gran laguna en la historia del pueblo quebequense, el no saber cual era verdaderamente el sentimiento de los canadienses franceses sobre la Confederación.

Se trata de una cuestión fundamental que es necesario tener en cuenta en todo el proceso de análisis del federalismo canadiense.

El federalismo como sabemos es una unión de Estados pero también de personas, que se apoya en un deseo de vivir juntos, ya que, contrariamente al Confederalismo, el federalismo crea una nación nueva y es la primera condición de toda federación. Es posible que una amenaza exterior, un momento de dificultad empuje a los Estados a unirse, pero no se puede confundir esta solidaridad de un momento con la solidaridad nacional necesaria en la formación de un federalismo viable. En el caso de la Federación canadiense, es muy difícil decir que nació de la libre

¹⁸ WILLISON. J. S., *Sir Wilfrid Laurier and the Liberal Party*, Toronto, Morang, 1903, p. 1.

expresión, del deseo de los Canadienses franceses del Bajo Canadá de formar una nueva nación canadiense con las otras colonias inglesas de América del Norte. Es verdad que la carencia de esta información no empaña para nada la validez jurídica del Acta de América del Norte, pero lo tenemos que tener en cuenta para comprender la evolución del federalismo.¹⁹

Las Resoluciones de Quebec solo fueron aprobadas por las Cámaras de Canadá Unido. Nueva Escocia y Nueva Brunswick solo se pronunciaron sobre la oportunidad de enviar delegados a Londres para asistir a una sesión de negociación bajo la protección imperial.

2.5. La Conferencia de Londres.

La documentación que podemos manejar sobre la Conferencia es muy incompleta y limitada. Sabemos que la Conferencia tuvo lugar en el Palacio-Hotel de Westminster el 4 de diciembre de 1866, bajo la presidencia de John A. Macdonald.

El Canadá-Unido envió como delegados, además de Macdonald a Cartier, Galt, McDougall, Howland y Langevin. Cuatro eran canadienses ingleses y dos canadienses franceses.

De Nueva Escocia asistieron Tupper, Henry, Ritchie, McCully y Archibald. Nueva Brunswick estaba representado por Tilley, Johnston, Mitchell, Fischer y Wilmot.

¹⁹ REMILLARD G, ob. cit., p. 75.

Los delegados decidieron utilizar las Resoluciones de Quebec como base de sus trabajos. No podía ser de otra manera ya que los delegados de Canadá-Unido tenían ese mandato y no otro como lo explica Macdonald al comienzo de la Conferencia.

Los delegados de las provincias Marítimas no están en nuestro caso. Nuestra Legislatura adoptó una petición solicitando de la Reina un Acta de Unión fundada sobre las Resoluciones de Quebec. En la última reunión de nuestro Parlamento respondimos, a los que nos preguntaron, que estimábamos que no éramos libres de modificar estas Resoluciones. A pesar de esto, quiero que quede claro que Canadá acogerá y examinará con mucho gusto, cualquier objeción seria que hagan las provincias Marítimas.²⁰

Si bien es verdad que se modificó la Resolución 43, relativa a la educación, para hacerla extensiva a todas las provincias, Galt, representante de Canadá-Unido, manifestó:

Yo me siento comprometido por el proyecto de Quebec, tal cual lo hemos aprobado en dos ocasiones, en Canadá.²¹

La situación de Nueva Escocia y de Nueva Brunswick era diferente. No habían aceptado las Resoluciones de Quebec y habían enviado delegados para negociar otras Resoluciones más acordes con sus intereses.

²⁰ O'CONNOR. W. F., *Rapport au Sénat sur l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961, p. 49.

²¹ Idem., p. 50.

El ambiente de la Conferencia fué tenso y difícil como nos lo dejan ver los pocos documentos que poseemos. Además según el historiador Lionel Groulx,²² entre Mcdonald y Cartier, los dos líderes del momento, había diferencias. El primero quería acentuar el carácter centralizador del proyecto y hacer una unión legislativa y Cartier no estaba de acuerdo.

La Conferencia se prolongó durante todo el mes de diciembre y concluyó con la redacción de la Resoluciones de Londres, que en substancia son una nueva edición de las Resoluciones de Quebec, excepto en las cuestiones relativas a aspectos financieros de la Unión y al ferrocarril intercontinental. A continuación fueron presentadas al gobierno imperial. Este las confió a los mejores redactores legislativos, que las tradujeron en términos jurídicos y se convirtieron en un proyecto de ley. Tanto en la Cámara de los Comunes como en la de los Lores, el proyecto de ley recibió el asentimiento general, sin despertar gran interés. La metrópoli se mostraba satisfecha de esta solución para sus colonias.

LA BRITISH NORTH AMERICA ACT 1867 fué sancionada por la Reina Victoria el 29 de marzo de 1867. La proclamación tuvo lugar el 22 de mayo del mismo año y se fijó la fecha del 1 de julio para la entrada en vigor de la ley. Por esta ley se creaba un nuevo Estado: *El Dominio de Canadá*.

Resumiendo, podemos decir que el Acta de 1867 fué un compromiso difícil de alcanzar como brevemente hemos analizado. Según el profesor Wheare,²³ cinco grandes razones empujan a los Estados a unirse en una federación y no en un Estado unitario.

²² GROULX. L, conf. cit. nota 12.

²³ WHEARE. K. C., *Federal Government* 4e éd., Londres, Oxford University Press, 1964, p. 40.

- a) una experiencia anterior propia de Estados, provincias o colonias que quieren unirse.
- b) intereses económicos divergentes, pero complementarios.
- c) un cierto aislamiento geográfico.
- d) diferencias de raza, lengua, religión o nacionalidad.
- e) la diversidad de instituciones sociales.

Por estas razones, sigue diciendo el citado profesor, las entidades políticas deciden sacrificar su soberanía, manteniendo una cierta autonomía, que les permita ser partes de un todo federal.

Parece que efectivamente son estas mismas razones las que llevaron a los Padres de la Confederación a establecer el compromiso de 1867. Para ello no elaboraron grandes principios como habían hecho sus vecinos del Sur. El deseo de libertad e independencia no tienen en Canadá la misma importancia que en los federalistas americanos. Los Padres de la Confederación canadiense buscaron antes que nada, la seguridad, el bienestar y la prosperidad.

Mientras que Nueva Escocia y Nueva Brunswick veían en la Confederación un medio de conservar su identidad, participando en un mercado económico común; el Bajo Canadá, es decir Quebec, atisbaba otra etapa de su emancipación progresiva como entidad nacional.

**CAPITULO III. LA NATURALEZA DEL ACTA DE AMERICA DEL
NORTE BRITANICA DE 1867.**

3.1. Consideraciones generales sobre el A.A.N.B. de 1867.

El Acta de América del Norte británica es la Constitución canadiense. La naturaleza de este documento fundamental está indicada en el primer párrafo del preámbulo y dice así.

Considerando que las provincias de Canadá (el Alto y el Bajo), Nueva Escocia y Nueva Brunswick, han manifestado su deseo de federarse en un Dominio.... regido por una Constitución parecida en principio a la del Reino Unido.

Por tanto queda establecido que el Acta es la consecuencia de un compromiso entre cuatro provincias inglesas para formar un nuevo estado dotado de una Constitución federal y gobernado según los principios del parlamentarismo inglés.

Según Maxwell,¹ ésta declaración de principios, como todo Preámbulo de una ley, no es más que una prueba *prima facie* de la veracidad de los hechos que menciona. Según las reglas de la interpretación legislativa, el preámbulo es parte integrante de la ley, pero no puede ser considerado como un elemento de interpretación. Su carácter subsidiario sirve para que en caso de duda o ambigüedad, se acuda a él como referencia, pero no tiene sentido hacerlo cuando se interpreta una disposición clara de la ley. Esto equivale a decir, que el preámbulo no determina la verdadera naturaleza del Acta de 1867.

Inmediatamente después de la promulgación del Acta se planteaba la cuestión siguiente: El Acta, ¿ es un pacto o simplemente una ley británica?.

¹ MAXWELL. P. B., *On the Interpretation of Statutes.*, 11^{èd.} Lawson England, Londres, 1961, vol. 36, p. 337.

También se cuestionaba que tipo de federalismo había creado. ¿ Se había creado realmente un Estado federal o simplemente una forma degenerada de Estado unitario ?.

Como veremos a continuación, el A.A.N.B. es un pacto entre 4 partes, una ley británica, y además constataremos que este compromiso creó un estado federal muy centralizado. Analizaremos cada una de estas afirmaciones.

3.2. El A.A.N.B. es un pacto negociado entre cuatro partes.

Vamos a empezar analizando sí, como algunos pretenden, el pacto que dió lugar a la Confederación, fué o no un pacto negociado por dos pueblos, el canadiense francés y el canadiense inglés.

Los canadienses franceses en 1867, formaban una comunidad original por su lengua, su religión, sus costumbres, su historia, es decir por su manera de ser, en definitiva por su particular identidad. Ocupaban un territorio, el Bajo Canadá, pero no residían exclusivamente en ese territorio, pues había canadienses franceses en todas las colonias inglesas de América del Norte. Por esta y otras razones, desde el punto de vista jurídico es difícil hablar de una nación canadiense francesa, es más apropiado hablar del pueblo canadiense francés ya que éste no se circunscribía a un territorio, ni estaba politicamente organizado, aunque estaban muy unidos y tenían un sólido sentimiento de pueblo.

La situación de los canadienses ingleses era muy parecida, ya que tampoco ellos tenían un gobierno específico, ni vivían en todo el territorio colonial inglés y aunque tenían la misma lengua, se distinguían por ciertos regionalismos. Los habitantes de Terranova, Nueva Escocia, Nueva Brunswick y la Isla del Principe

Eduardo y del Alto Canadá, aunque no forman comunidades distintas, tienen sentimientos regionales diferentes debido a su historia colonial. Lo que sí podemos afirmar, sin lugar a dudas, es que en 1867 vivían, en el extenso territorio de Canadá, dos pueblos: el canadiense francés y el canadiense inglés.

Ahora bien, ¿podemos afirmar que estos dos pueblos negociaron un pacto federativo?. A nuestro entender la respuesta es negativa.

Cartier y los delegados francófonos se sentían representantes del pueblo canadiense francés y aceptaron una unión con los anglófonos del Alto Canadá y de las provincias del Atlántico, con dos condiciones: que la unión fuera federal y que se les reconociese como grupo distinto, con los mismos derechos que las otras provincias.

Es decir la federación nació con una asimetría de hecho. Además, estas dos condiciones son la razón por la que encontramos en el Acta de 1867 disposiciones que tienen como finalidad proteger las minorías de manera general y dar un cierto estatuto particular a la provincia de Quebec, territorio nacional de los canadienses franceses. El art. 93 del Acta es muy elocuente sobre este punto. Reconoce a las provincias la competencia exclusiva de legislar en materia de educación, pero con la reserva de proteger las minorías religiosas, la protestante y la católica, contra posibles injusticias por parte de las provincias. Por tanto también podemos reconocer una cierta asimetría legal.

Lord Carnavon, Secretario de las Colonias inglesas, explicaba el sentido de este artículo en el Comité parlamentario de Westminster, encargado de estudiar el proyecto de ley.

El objeto de esta cláusula ha sido el tomar medidas contra la posibilidad de una opresión indebida de la mayoría contra los miembros de una minoría. Se han colocado todas las minorías, cualquiera que sea la religión a la que pertenecen en una perfecta igualdad, ya estén esas minorías en auge o en crisis. Así la minoría católica del Alto Canadá y la minoría protestante del Bajo Canadá y también la minoría católica de las provincias Marítimas tendrán todas una perfecta igualdad.²

El art. 133³ del Acta de 1867, es otro ejemplo del deseo que tenían los canadienses franceses de ser reconocidos como grupo. Así lo expresó Macdonald, que defendió la necesidad de este artículo con estas palabras.

En el presente, el mantenimiento de la lengua francesa se deja a la buena voluntad de la mayoría; pero esto puede ser un inconveniente, y a fin de remediarlo, le ha parecido a la Conferencia introducir esta disposición en el acta imperial. Esto ha sido propuesto por el gobierno canadiense, por temor, a que más tarde ocurra un accidente, ya que los delegados de todas las provincias consintieron en que el uso de la lengua francesa, este es uno de los principios sobre los que está basada la Confederación y por tanto su utilización, tal como se hace hoy, deberá ser garantizada por el acta imperial.⁴

² Discours du 19 février 1867, recogido por H. MOLYNEUX en *Speeches on Canadian Affairs*, bajo el título *Earl of Carnarvon*, edité par Sir Robert Hebert, Londres, 1902, p. 105.

³ Art. 133 del A.A.N.B. "En la Cámaras del Parlamento de Canadá y de las Cámaras de la Legislatura de Quebec, el uso de la lengua francesa o inglesa, en los debates será facultativo; pero en la redacción de los registros, los procesos verbales y los diarios de las Cámaras el uso de las dos lenguas es obligatorio. Entre otras cosas, en la defensa o procedimiento ante los tribunales de Canadá establecidos con la autoridad de este Acta, o emanando de esos tribunales y ante los tribunales de Quebec, o emanando de estos últimos se podrá hacer uso de una u otra lengua indistintamente. Las leyes del Parlamento de Canadá y de la Legislatura de Quebec deberán imprimirse y publicarse en las dos lenguas.

⁴ *Débats sur la Confédération*, Québec, 1865, p. 243.

Además parece lógico pensar que los delegados francófonos fueron los responsables de los párrafos 8 y 13 del art. 92 del Acta de 1867, que atribuyen a las provincias la jurisdicción exclusiva sobre las instituciones municipales, la propiedad y los derechos civiles. También debieron influir en la redacción del artículo 94, que da al Parlamento canadiense la competencia necesaria para unificar las leyes relativas a la propiedad y a los derechos civiles de Ontario, Nueva Escocia y Nueva Brunswick, pero no se menciona Quebec. Todas estas referencias nos demuestran un cierto Estatuto particular del pueblo canadiense francés.

En otra intervención de Lord Carnavon, en la Cámara de los Lores, con motivo de la presentación del Acta, se observa también esa concepción particular de Quebec. Recogemos un extracto de sus palabras:

El Bajo Canadá está celoso y orgulloso, y con derecho, de sus costumbres y de sus tradiciones ancestrales; está muy apegado a sus instituciones particulares y no entrará en la Unión sino hay un compromiso claro para conservarlas. La costumbre de Paris es todavía el fundamento reconocido de su Código civil, de sus instituciones nacionales que han sido respetadas por sus compatriotas ingleses y queridas por ellos. Y es por estos sentimientos y con estas condiciones por lo que el Bajo Canadá está de acuerdo ahora en entrar a formar parte de la Confederación.⁵

Como venimos comentando, los representantes del Bajo Canadá negociaron para el conjunto del pueblo canadiense francés. No ocurrió así del lado de los canadienses ingleses, pues el consenso era muy frágil y las diferencias numerosas, lo

⁵ *Speeches on Canadian Affairs*, par Henry Molguez, *Earl of Carnavon*, édité par Sir Robert Hebert, Londres, 1902, pp. 110-111.

que llevó a Macdonald a abandonar los deseos que tenía del Estado unitario, no solo por la negativa del Bajo Canadá, sino por la presión de las provincias anglófonas del Atlántico. Así lo declaró Brown en la Asamblea Legislativa de Canadá Unido, durante el debate de las Resoluciones de Quebec.

Hay otra razón por la cual la unión no puede ser legislativa: ha sido imposible hacerla adoptar. Había que adoptar una unión federal o abandonar la negociación. No solamente nuestros amigos del Bajo Canadá, estaban en contra, sino que también los delegados de las provincias Marítimas, se oponían; no podíamos escoger. Había que aceptar la unión federal o nada.⁶

No podemos olvidar que las Resoluciones de Quebec no las aprobó ninguna de las Legislaturas de las provincias Marítimas, por tanto si nos atenemos a esto, es difícil poder afirmar que el Acta de 1867 fué un pacto entre dos naciones.

En principio el Acta fué negociada por seis partes, el Alto y Bajo Canadá, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Terranova y la Isla del Principe Eduardo. Las dos últimas como ya hemos dicho, no aceptaron los términos de 1867 y posteriormente negociaron individualmente la entrada en la Unión.

A la vista de esto, nos parece más justo hablar de un pacto negociado originalmente por 4 partes que aceptaron formar una nación compuesta por dos pueblos, el canadiense francés y el canadiense inglés.

⁶ *Débats sur la Confédération, Québec, 1865, p. 109.*

El Bajo Canadá no tenía un mandato *de iure*, para negociar en nombre del pueblo canadiense francés, aunque *de facto* actuó como si lo tuviese. Además, cuando se reunieron en Quebec, el Bajo Canadá, Nueva Escocia y Nueva Brunswick, para la Conferencia, estaban representando de algún modo, la gran mayoría de los francófonos de Canadá del momento.

Por el contrario nos resulta difícil poder afirmar que el Alto Canadá, Nueva Escocia y Nueva Brunswick negociaron el Acta de 1867 en nombre del pueblo canadiense inglés. Cada una de estas entidades políticas coloniales negociaban para ellas, en función de sus intereses particulares.

Compartimos la tesis de Rémillard,⁷ porque nos parece que se ajusta más a la realidad, cuando afirma que el Acta fué un pacto entre cuatro partes, y no un pacto entre dos pueblos, aunque efectivamente unía dos mayorías; los canadienses ingleses y los canadienses franceses.

De acuerdo con la interpretación que demos a ésto entenderemos o no las exigencias actuales de Quebec, de ser reconocido no solo como pueblo distinto sino como sociedad distinta.

Los canadienses franceses veían en el A.A.N.B., un pacto constitucional que les permitía afirmarse como pueblo distinto, sobre una base de igualdad con la mayoría anglófona. Los negociadores francófonos sabían que la minoría que ellos representaban, podía en el futuro, tener difícil la supervivencia, frente a la mayoría anglófona, tanto de Canadá como de Estados Unidos. Pero ello no autoriza a entender el pacto como un acuerdo entre dos pueblos y menos aún entre dos naciones. En rigor, los conflictos de sentimientos e intereses que impedían el Estado unitario y buscaban el

⁷ REMILLARD. G, *Les intentions des Pères de la Confédération.*, 1979, 20 C de D. 797-832, p. 810.

equilibrio en el pacto federal eran complejos y se entrecruzaban. Es cierto que entre el Alto Canadá y las provincias Marítimas había lazos específicos derivados de la igualdad de lengua, de la tradición del *common law* y de la religión protestante, pero ninguno de estos factores determinan por sí mismo y sin más una conciencia nacional. Y no es menos cierto que existían entre ellos serios factores de desintegración: los diversos intereses económicos, los sentimientos encontrados respecto a Estados Unidos, el diverso nivel de desarrollo, la situación financiera, la discontinuidad geográfica, y la heterógenas tradiciones de autogobierno y sentimiento de comunidad. *Por otra parte tampoco puede afirmarse que la comunidad francófona fuera una realidad estrictamente geográfica asentada territorialmente de modo homogéneo, ni que su voluntad política fuera uniforme.*

El dato verdaderamente relevante era, quizás, que aún sin la existencia del Bajo Canadá, la unión legislativa en un Estado unitario era políticamente inviable en el último tercio del siglo pasado, que las provincias atlánticas exigían el pacto federal para unirse entre ellas y con más razón para unirse con el Alto Canadá. Este argumento es suficiente para descartar la idea interesada del pacto entre dos pueblos.

Cuestión distinta es que la evolución de los distintos factores de integración y diferenciación hayan evolucionado históricamente de forma asimétrica, siguiendo cursos distintos. Así hoy día, podemos hablar de un Canadá inglés relativamente homogéneo e integrado, frente a un Canadá francés reivindicativo y relativamente enfrentado, de suerte que el conflicto se ha agudizado por una parte y por otra se ha simplificado.

Aunque tenían presente esta posibilidad, juzgaron que las garantías que recibían por el Acta de 1867 eran suficientes para justificar la adhesión al proyecto federal. Incluso Dorión, jefe de la oposición creía en esas garantías, cuando afirmaba:

*La Constitución tiene la naturaleza de un pacto, de un tratado y no puede ser modificada.*⁸

El jefe de la oposición, no se oponía, como hemos visto, a la federación, sino que reclamaba más garantías, más poder para las provincias y menos posibilidades de intervención para la autoridad federal. En definitiva, Dorión quería una verdadera Confederación, con todas las implicaciones jurídicas de este término, empleado incorrectamente para denominar el Acta de 1867. Los "rojos" (los liberales de Dorión), querían que Quebec fuera un verdadero Estado soberano y que se asociase a otros estados en una Confederación, sobre la base de ciertos aspectos de interés común.

El A.A.N.B. fué un compromiso muy favorable para los canadienses franceses de 1863. Les permitió afirmarse jurídicamente como pueblo distinto y con igualdad de derechos, perteneciendo al Dominio de Canadá, frente a la mayoría de anglófonos que los habían conquistado y dominado desde 1760.

La población francófona del Bajo Canadá era de 847.320 habitantes en 1867. Con las minorías francófonas que residían en las otras partes de Canadá no alcanzaban un tercio de la población total de la nueva federación. Ahora bien, tal como sucedieron las cosas, cabe pensar que el Bajo Canadá, hubiera podido negociar un acuerdo, todavía más ventajoso e incluso la independencia.

La realidad es que el A.A.N.B, fué un pacto interesante para los canadienses franceses que ponía fin a las injusticias del régimen de la Unión de 1841 y permitía al pueblo canadiense francés quemar otra etapa hacia su emancipación nacional, proporcionando a Quebec un gobierno autónomo en la esfera jurídica.

⁸ REMILLARD, G. *Le fédéralisme canadien*, éd. Québec/Amérique, p. 114.

Cartier, aunque tuvo que tener en cuenta sus intereses económicos, dadas sus relaciones con la Compañía de los ferrocarriles del Gran Tronco, y entenderse con el Alto Canadá, demostró ser un hábil negociador, y permitió a los canadienses franceses dar un paso definitivo, hacia su expresión nacional, como pueblo.

3.3. El A.A.N.B. de 1867 es una ley del Parlamento inglés.

Una característica importante del Acta de 1867 es que los Padres de la Confederación omitieron la manera de modificarla. De todas las Constituciones federales, es la única que no prevé un proceso de modificación, bien para cambiar los términos ya inscritos, o bien para añadir nuevas disposiciones.

¿Porqué actuaron así los muy pragmáticos Padres de la Confederación?. ¿Fue por olvido o intencionadamente?. Estas preguntas han suscitado multitud de estudios y de apasionados debates como nos lo describe Durand,⁹ pero todavía no se ha logrado aportar una respuesta definitiva a este tema.

Esta laguna en la Constitución, ha servido sin embargo para elaborar argumentos en favor de la teoría de que el A.A.N.B. de 1867 es un pacto, e igualmente ha servido a aquellos que piensan que es una ley inglesa, como veremos más adelante.

Los partidarios de la teoría del pacto, Rémillard¹⁰ entre otros, entre cuatro provincias, dicen que si la Conferencia de Quebec de 1864 estaba compuesta por delegados de las cuatro provincias que iban a unirse en una federación y esos delegados adoptaron las 72 Resoluciones que servirían de base para redactar el Acta de

⁹ DURAND CH., *L'État fédéral dans le fédéralisme*, Presses universitaires françaises, Paris, 1956.

¹⁰ REMILLARD. G, ob. cit. nota 8. p. 72.

1867, no era necesario incluir un procedimiento de modificación, porque se entiende que todas las modificaciones susceptibles de hacerse al Acta de 1867, deben ser aprobadas por el consentimiento unánime de las provincias. También se apoyan para defender la tesis del pacto el hecho de que se utilizan en las Resoluciones con mucha frecuencia los términos pacto y tratado.

Los partidarios de considerar el A.A.N.B. como una ley del parlamento inglés también tienen buenos argumentos. El primero es que resulta difícil identificar las partes del pacto. Según ellos Ontario y Quebec no pueden ser consideradas partes del pacto porque no existían separadamente antes de 1867. Además cabe preguntarse, con respecto a las provincias que se incorporaron posteriormente, si han hecho un pacto con las primeras provincias o con el Dominio, que es quién las acepta.

Otro argumento a su favor es que ni la Conferencia de Quebec, ni la de Londres dieron lugar a un pacto o tratado entre las provincias inglesas, porque simplemente no tenían derecho. Solo la corona imperial estaba capacitada para hacer tratados.

Ahora bien, del primer párrafo del preámbulo se deduce que el compromiso salió de la voluntad de cuatro provincias que querían unirse en una federación. Por tanto desde el punto de vista material es un pacto, pero efectivamente desde el plano formal el A.A.N.B. es simplemente una ley del Parlamento inglés.

La consecuencia inmediata es que las provincias podían modificar su propia constitución como lo prevé el art. 92(1), excepto el cargo de Teniente-gobernador.¹¹ Sólo el Parlamento inglés puede cambiar las otras disposiciones del Acta de 1867,

¹¹ En el Acta encontramos la figura del *Lieutenant-gouverneur* que hemos traducido por Teniente-gobernador o simplemente Gobernador provincial. Algunos autores españoles, entre ellos, Lucas Verdú lo traduce por Vice-Gobernador.

porque solo una ley puede modificar otra ley, debido a un principio muy establecido en la tradición británica: solo el Parlamento puede modificar las leyes que el mismo ha adoptado. Esto explicaría que los Padres de la Confederación no incluyeran ningún proceso de modificación de la Constitución, sabiendo que al ser el A.A.N.B. de 1867 una ley del Parlamento inglés, sólo en Westminster se podía modificar la Constitución que ellos redactaban.

Lo que está claro es que la polémica dista de ser inocente y que lo que en última instancia se discute es la titularidad de la soberanía y el derecho de revisión, de acuerdo con los intereses políticos enfrentados de los federalistas anglófonos o de los independentistas francófonos.

Desde un punto de vista político es difícilmente negable que nos encontramos ante un pacto materialmente constituyente, no entre dos, sino entre cuatro comunidades que buscan una fórmula jurídica de integración política que preserve sus intereses particulares en el seno de la federación.

Desde el punto de vista jurídico el Acta es una Constitución otorgada por la Metrópoli que es quien ostenta la soberanía (legal y legítima puesto que las colonias se la reconocían) y, por tanto, la titularidad del poder constituyente. Por ello la cláusula de reforma no existe: porque responde a la realidad británica de flexibilidad constitucional. Pero por ello mismo la potestad de reforma y, de nuevo, la titularidad de la soberanía, reside en el Parlamento de Londres mediante un Estatuto parlamentario.

El que el Parlamento británico respete habitualmente las decisiones democráticamente asumidas primero en las colonias y luego en el Dominio, nada dice sobre la competencia jurídica.

La integración de nuevas provincias se ha producido también, a mayor abundamiento, mediante el instrumento formal de la Ley británica y no mediante adhesión a un Tratado Internacional.

Por todo esto, el conflicto de soberanías, sí se sitúa en términos jurídicos, no puede existir como consecuencia de una pretendida soberanía originaria. Quebec nunca fué jurídicamente soberano ni nunca se le reconoció el derecho a la autodeterminación. Tales reivindicaciones no pueden plantearse desde el derecho positivo.

Cuestión distinta es el planteamiento político del problema o la fundamentación de la reivindicación en un derecho preexistente (que solo podrá situarse en la esfera del Derecho Natural sobre la autodeterminación de los pueblos y en la eterna y confusa dialéctica entre legalidad y legitimidad).

3.4. El A.A.N.B. es la Constitución de Canadá.

En Canadá, aunque hablamos de la Constitución canadiense, la realidad es que no existe ningún documento que lleve este nombre y que pueda reivindicar para sí solo este título. El porqué de esta realidad se debe a lo siguiente:

- a) a su calidad de antigua colonia inglesa.
- b) a las lagunas del Acta de 1867.
- c) a los numerosos documentos que se han añadido.

Como sabemos en Inglaterra no existe Constitución escrita. Sin embargo existen una serie de leyes, usos, costumbres, declaraciones y convenciones que algunas son flexibles y otras rígidas, y que reglamentan la organización y el funcionamiento del Estado. Canadá como colonia británica recibió de la metrópoli su iniciación a la vida política. De ella recibió las leyes constitucionales, la mayoría de las instituciones, las costumbres, etc. Concretamente la vida parlamentaria es un calco del parlamentarismo inglés. Reglas, tradiciones y costumbres políticas han sido

naturalmente transferidas a la vida política canadiense y forman parte del Derecho constitucional, pero a la vez todo es impreciso, diluido y difícil de explicar, porque se presenta bajo la forma del derecho consuetudinario y no de Constitución escrita.

La Constitución de un país encuadra a todos, rige a todos, estructura la vida política y ninguna de las instituciones está fuera de su control, incluidos los gobiernos que también están bajo su autoridad.

En Canadá, existe un documento que, por su importancia constitucional única, ocupa el lugar de la Constitución. Nos estamos refiriendo al Acta de América del Norte Británica adoptada en 1867. En virtud de este Acta se realizó la unión de las colonias, los diferentes gobiernos recibieron los poderes y las cuatro provincias primitivas recibieron sus constituciones particulares.

Este Acta dió nacimiento al Canadá actual y rige todavía en gran medida la actividad política. Su influencia es tal que la mayoría de las personas la identifican espontáneamente como la Constitución canadiense.

No hay duda que los autores del Acta de 1867, ya sean los Padres de la Confederación o los miembros del Parlamento imperial, tenían la intención de dar una Constitución al país que iba a nacer.

Más adelante, el Comité jurídico del Consejo Privado, repitió muchas veces que el objeto del Acta era dotar a Canadá de una Constitución. Sin embargo la expresión "*Constitución de Canadá*" no se encuentra en el A.A.N.B.

Hay que esperar a 1949 para que esta expresión se introduzca oficialmente mediante una modificación y que en el año 1965 el Gobierno de Canadá la adopte y popularice publicando un Libro Blanco que llevo por título: "*Modificación de la Constitución de Canadá*".

La segunda razón se debe a las lagunas que encontramos en el Acta de 1867. No se contempla nada, por ejemplo, de la organización y del funcionamiento del gobierno, de la responsabilidad ministerial etc. Tampoco encontramos nada sobre el Primer Ministro, los Ministros, el Gabinete en general, ni sobre las relaciones entre la Cámara de los Comunes y el Consejo de Ministros. Como consecuencia de esto la referencia obligada ha sido el derecho, las costumbres y convenciones del derecho constitucional británico.

La tercera razón que podemos invocar es que el Acta ha sido objeto de numerosas modificaciones, hasta tal punto que hoy hablamos de las Actas de América del Norte. Además otros documentos provenientes de Gran Bretaña o de Canadá se han añadido al Acta y deben también ser considerados como formando parte de la Constitución de Canadá.

Nada más revelador sobre el tema, que la fórmula general de Modificaciones que los gobiernos han pretendido hacer adoptar , bajo el título de "*Ley en previsión de la Modificación en Canadá, de la Constitución de Canadá*". Si los gobiernos se hubiesen puesto de acuerdo, ¿ qué es lo que se hubiese podido modificar?. La propia ley lo concretaba en el art. 11. La expresión "*Constitución de Canadá*" comprende un gran número de las disposiciones legislativas. Concretamente todas las decisiones tomadas en Consejo, todas las reglas o todos los reglamentos establecidos bajo su autoridad. Las más importantes son:

- a) Las Actas de América del Norte Británica de 1867 a 1964.
- b) El Acta de Manitoba de 1870.
- c) el Acta del Parlamento de Canadá de 1875.
- d) El Acta referida al Orador canadiense de 1895 (nombramiento del Orador suplente).
- e) El Acta de la Alberta de 1905.
- f) El Acta de la Saskatchewan de 1905.
- g) El Estatuto de Westminster de 1931 en la medida que forma parte de las leyes de Canadá y de la presente Ley.

Por tanto, hablar de Constitución canadiense significa que nos estamos refiriendo a un conjunto extremadamente complejo en el que se entremezclan leyes, costumbres, convenciones, pero del que emerge un cuerpo principal, alrededor del cual se centra todo, se une todo y es el que lo soporta todo. Ese cuerpo es: *El Acta de América del Norte Británica de 1867*, que aunque no ha recibido oficialmente este título, siempre ha cumplido este papel.

Si bien es verdad que la Constitución canadiense tiene muchas cosas prestadas, sin embargo ha inaugurado una experiencia original de gobierno. Nadie duda de que la Constitución canadiense ha copiado mucho de Gran Bretaña y de los Estados Unidos. Las provincias que se unieron en 1867 eran colonias de Inglaterra. De ésta copiaron sus instituciones políticas, su modo de gobernar y en particular la fórmula de un gobierno responsable. En la Conferencia de Quebec de 1864 se adoptó una Resolución expresando el deseo de tomar como modelo la Constitución inglesa. Esta misma Resolución se encuentra en el Preámbulo del Acta Confederal diciendo que querían ser regidos por una Constitución parecida a la del Reino Unido.

Leyendo el Acta descubrimos la influencia e incluso la nomenclatura británica. Concretamente encontramos la Cámara de los Comunes, el Consejo Privado de la Reina para Canadá, la Reina como Jefe del Ejecutivo, una Cámara Alta en la que los miembros no son elegidos, sino nombrados con carácter vitalicio. Como vemos es tan importante la influencia de la Constitución inglesa que hay partes que parece que están calcadas de ella.

Pero también hay otra clara influencia en la Constitución canadiense. La experiencia americana la tenían muy cercana las colonias inglesas. Estados Unidos se convirtió en un gran pueblo, muy atrayente para sus vecinos del Norte, pero también muy inquietante debido a la guerra de Secesión.

Desde el principio del período constituyente, los delegados de las provincias canadienses se dieron cuenta de que la unidad solo era posible si se respetaba la diversidad, es decir que debían adoptar un régimen federal como se había hecho en Estados Unidos.

En un discurso pronunciado por John A. Macdonald lo reconoció abiertamente e hizo un homenaje a la Constitución americana.

*Hemos tenido como guía la experiencia de Estados Unidos. Yo no soy de los que miran la Constitución de los Estados Unidos como un fracaso. Yo creo que es una de las más grandes obras que el genio humano ha creado. Pero decir que es perfecta sería engañarse.*¹²

¹² *Débats sur la Confédération, Québec, 1865, p. 33.*

Contrariamente a lo que sucede en Inglaterra, el Parlamento federal y las Legislaturas provinciales tienen una soberanía limitada. Es la Constitución la que es la ley suprema del país y los Parlamentos no pueden actuar más que en los límites que la Constitución les reconoce a cada uno. Para el espíritu británico, esta subordinación del Parlamento elegido por el pueblo a un documento escrito es muy difícil de admitir, pero esta fue la decisión de los Padres de la Constitución y tal es el régimen político actual que el Acta de 1867 impone. Se trata de un régimen en el que las exigencias del Parlamentarismo se deben armonizar con las exigencias del federalismo. Este aspecto fue sin duda de inspiración americana.

La Constitución canadiense tiene la reputación de una gran rigidez, sin embargo ha sido modificada en muchas ocasiones. La reputación arranca de una grave laguna del Acta misma. No existe ninguna disposición sobre la Modificación de la Constitución. Por esta razón cuando se ha querido cambiarla se ha tenido que recurrir al autor supremo de la ley, es decir, al Parlamento británico. Pero además ha habido otras modificaciones que no las ha hecho el Parlamento de Londres. El testimonio más claro lo encontramos en el Libro Blanco que el gobierno federal publicó en 1965 que llevaba por título "*Modificación de la Constitución de Canadá.*"

En la presentación divide en tres grandes categorías las modificaciones aportadas al Acta inicial de 1867.

Primera: las modificaciones directas, es decir, las que directamente han cambiado el texto del Acta, ya sea, que han abolido un artículo, modificado algún otro, añadido alguna cosa, o bien sustituida una disposición por otra.

Segunda: las modificaciones indirectas, es decir, los cambios aportados indirectamente al Acta, bien sea el Parlamento del Reino Unido, el Parlamento canadiense o las Legislaturas de las provincias.

Tercera: las disposiciones derogadas, es decir, disposiciones del Acta que ya no tienen ninguna aplicación en la actualidad, por ejemplo el art. 119 sobre las subvenciones suplementarias a Nueva Brunswick.

El cuadro que hemos visto de modificaciones sufridas por el Acta de la Confederación desde hace un siglo, nos demuestra que no es tan rígida como pueda parecer a primera vista.

Parece que describe mejor la flexibilidad de la Constitución, la imagen utilizada en 1930 por el Consejo Privado.

*La Constitución es un árbol lleno de vida que crece y se desarrolla en sus límites naturales.*¹³

Sobre este árbol plantado en tierra canadiense en 1867 no ha dejado de existir una triple influencia. A veces se ha estimulado el crecimiento, a veces se ha retardado y siempre se le ha orientado y trabajado, modelado, dado forma.¹⁴ Nos estamos refiriendo, concretamente a las mutaciones constitucionales llevadas a cabo por los gobiernos, por los tribunales al interpretar la Constitución y a por el Parlamento.

¹³ Expresión utilizada por el Consejo Privado en 1930, recogida por ARES R., en su libro *Le Système politique de Canada*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1970, p. 41.

¹⁴ Ibid. p. 42.

3.4.1. La influencia ejercida por los Gobiernos.

En todos los países dotados de una Constitución, con frecuencia es oportuno distinguir entre el texto escrito y la puesta en práctica de ese texto. Puede ocurrir que los gobiernos dejen de utilizar uno de sus poderes, o lleven a cabo actos al margen de la Constitución, incluso a veces fuera de la legalidad constitucional. Si esto se repite hasta el punto de transformarse en una política deliberada sin que nadie conteste la validez, se crean precedentes, costumbres, tradiciones y formalidades que terminan por suplantar las disposiciones escritas de la Constitución. El texto existe pero en la práctica los gobiernos no lo tienen en cuenta y los ciudadanos lo aprueban tácitamente. Es así como en Canadá hay un buen número de artículos del Acta confederal que se encuentran privados total o parcialmente de valor práctico debido a la política seguida por los gobiernos. Por ejemplo, los artículos que se refieren al Gobernador general, nos podrían hacer pensar casi en un dictador, pues en él se concentran todos los poderes, ya que él es único responsable ante la Reina, sanciona, reserva o desaprueba, según su parecer, los proyectos de ley adoptados por la Cámaras del Parlamento canadiense. Como todos sabemos hoy día la realidad es otra. El Gobernador es el representante de la Reina, pero no actúa sobre el Consejo de Ministros, ni reserva, ni desaprueba ninguna ley. Reina pero no gobierna. La mutación constitucional, por vía consuetudinaria, que vacía políticamente las competencias de las instituciones, es evidente.

En el campo de las relaciones de supra y subordinación de la federación y las provincias, se han dado transformaciones importantes, aunque no sean radicales. Por ejemplo en el poder de desaprobación de las leyes provinciales. Esta era un arma favorita de Macdonald para que fuese siempre reconocida y asegurada la supremacía del Gobierno central, que actualmente está en desuso. Este poder ha sido reemplazado

por el recurso a la Corte Suprema. Lo que en el fondo no es sino una autenticación del federalismo desnaturalizado en un principio por un claro predominio de la subordinación sobre la coordinación.

Otro ejemplo son la Conferencias federales-provinciales, de las que la Constitución no habla para nada, y que juegan, desde hace años, un papel constitucional importantísimo. En el mismo orden de cosas, la práctica de una política, consentida y permanente, sobre subvenciones federales en campos de competencia provincial sobre las que la Constitución no dice nada, si exceptuamos el art. 118 sobre las subvenciones imperiales, actualmente derogadas.

Podríamos seguir citando otras mutaciones constitucionales como consecuencia de las políticas adoptadas por los gobiernos.

3.4.2. La influencia debida a las interpretaciones de los Tribunales.

Al mismo tiempo y en el mismo sentido, otra influencia se ha ejercido sobre la Constitución de 1867: la de los tribunales.

En un régimen federal, la Constitución, ley suprema del país y fuente de poderes para los gobiernos, exige ser respetada y precisada siempre y por eso se confía normalmente la guarda y la interpretación a más alto tribunal del país. En Canadá es la Corte Suprema. Hasta 1949 este papel lo desempeñaba el Comité jurídico del Consejo Privado de Londres.

Es de todos conocida la gran influencia que ha tenido el Comité jurídico en la evolución del federalismo canadiense. Algunos sostienen que la interpretación dada por

el Consejo Privado traiciona las intenciones de los Padres de la Confederación y falsea el sentido del régimen que habían querido instaurar. Otros pretenden que se quería un gobierno central fuerte y unos gobiernos provinciales débiles y que el Consejo Privado le ha quitado parte de los poderes al gobierno central y le ha conferido prestigio y poder a las provincias.

Aunque no es el momento de detenerse en estas afirmaciones, sí es interesante para conocer la evolución constitucional, recordar algunas aclaraciones, sobre este tema, del propio Consejo Privado. La primera observación interesante es saber que, lo que el Comité Jurídico del Consejo Privado pretendía, era interpretar el texto de la ley y no las intenciones de los Padres de la Confederación, si nos atenemos a sus propias palabras.

*La cuestión no es lo que podrían haber querido decir sino lo que se ha dicho.*¹⁵

Además está claro que el Consejo Privado ha entendido mejor que ningún otro Tribunal que el objeto fundamental del Acta era, según el mismo afirmó en 1932:

*Establecer un sistema de gobierno sobre los principios esenciales del federalismo.*¹⁶

Teniendo siempre en cuenta estos principios, ha tratado de hacer una interpretación amplia y generosa, de manera que el Dominio pueda, dentro de ciertos límites, ser dueño de su destino, como las provincias son dueñas en su territorio. El

¹⁵ Sentencia del Consejo Privado en la causa *Edwards v. Le Procureur general du Canada* . 1930 A.C. pp. 124, 192, 349.

¹⁶ Sentencia del Consejo Privado sobre La reglamentación de la aeronáutica en 1932.

Consejo Privado sostuvo que el principio parlamentario incorporado al Acta de 1867, se aplicaba a las provincias y por tanto las Legislaturas provinciales poseían una autoridad plena y suprema en las materias de su competencia.

Macdonald y sus seguidores creyeron que con el nuevo régimen confederal, el gobierno federal ocuparía con respecto a las provincias la misma posición que el Parlamento imperial había ocupado con respecto a las colonias inglesas, pero olvidaban lo que no tardó en recordar el Consejo Privado: que el objeto del Acta de 1867 no era *hacer de los gobiernos provinciales meros subordinados de una autoridad central*. Olvidaban que la misma fuerza que empujaba a Ottawa a librarse de la tutela imperial, incitaba también a las provincias a no tolerar el yugo federal, pues ellas poseían gobiernos responsables, instituciones representativas y parlamentarias que el mismo pueblo había elegido.

El papel de guardián e intérprete que el Consejo Privado cumplió durante casi un siglo, pertenece ahora a la Corte Suprema. Por desgracia la Corte Suprema es un órgano federal, que recibió del Gobierno central la misión de reemplazar al Consejo Privado. Además hay que señalar que en la creación de la Corte Suprema, prevista en el Acta confederal, no tuvieron parte las provincias. Esta es, como veremos, una de las graves deficiencias de las relaciones de "*inordinación*" en la federación canadiense.

3.4.3. Las Modificaciones aportadas por el Parlamento.

El hecho de que el Acta no contenga una fórmula general de Modificación no quiere decir que todo sea rigurosamente intangible. Las Legislaturas provinciales han recibido el derecho explícito de modificar su propia constitución, salvo las

disposiciones relativas al cargo de Gobernador provincial y hay que decir que con frecuencia han ejercido este derecho.

Además un cierto número de artículos contienen el poder de ser modificados. En principio todos los que comienzan con las palabras: *Hasta que el Parlamento de Canadá ordene otra cosa.....Hasta que la Legislatura de Ontario o de Quebec, etc., ordene de otra manera.....*

Desde 1949, el Parlamento federal se hizo atribuir por Londres el poder de Modificar la Constitución de Canadá, para las materias de su competencia. Sin embargo para los temas fundamentales y por supuesto, para modificar el reparto de competencias, hasta el año 1982 había que recurrir al Parlamento de Londres. Esto ha sido así porque Canadá lo quiso, pues aunque aceptó la independencia política de Inglaterra que le otorgó el Estatuto de Westminster de 1931, no quiso la independencia constitucional y por eso incluyó, en el artículo 7 del Estatuto, la cláusula siguiente:

Nada de la presente ley se aplicará a la abolición, enmienda o modificación de las Actas de América del Norte Británica de 1867 a 1930, o de toda sentencia, regla o reglamento hecho en virtud de estas Actas.¹⁷

Esta cláusula tuvo como consecuencia el mantenimiento en Canadá del "statu quo" constitucional, quedando sometida a la ley británica de 1865, relativa a la validez de las leyes coloniales, y por tanto era requisito obligado dirigirse a Londres cada vez que se quería Modificar el Acta de 1867.

¹⁷ Le Statut de Westminster, 1931, art.7°.

Como sabemos, Londres nunca tuvo la iniciativa. Siempre actuó como consecuencia de la demanda expresa de las Cámaras federales de Canadá. A veces el Parlamento federal consultó las Legislaturas provinciales, otras veces actuó unilateralmente.

La enmienda de 1949 zanjó la cuestión. A partir de esta fecha, el Parlamento central podía actuar, por sí mismo, sin dirigirse a Londres en todas las materias que le conciernen, pero no en las materias que dependen de los poderes, derechos y privilegios de las provincias. Esto lo veremos más ampliamente en la última parte del tema.

Para terminar con este análisis general del Acta diremos que a pesar de ser constantemente criticada y atacada, el Acta de 1867 ha servido bien al país. Se ha dicho que es un texto muy técnico, seco y aburrido, un texto que no suscita ningún entusiasmo popular, un texto que no trata ni de derechos, ni de libertades garantizados, ni de objetivos a conseguir, ni de ideal de vida en común. Además el texto incluye muchas modificaciones que no se aplican y que no tienen ninguna razón de ser, ni ningún valor práctico, sino que están impregnadas de colonialismo e imperialismo.

Otra de las críticas, es que los canadienses de hoy no pueden estar contentos al leerla, puesto que se darán cuenta que la unión de las provincias favoreció el Imperio británico pues le solucionó el problema de las colonias americanas.

Para los canadienses franceses es todavía más grave, pues su Constitución no tiene valor legal en su propia lengua. Además de que no garantiza ni el bilingüismo ni el multiculturalismo. A esto se puede añadir que en muchas ocasiones se ha intentado

utilizar la Constitución para tratar de hacer de Quebec una provincia más dentro de la federación.

A pesar de estas y otras críticas que son justas, nos parece igualmente justo decir que la Constitución de 1867 no ha servido mal a Canadá en su conjunto. El que Canadá sea lo que es hoy a pesar de tantas dificultades de toda índole, geográficas, económicas, sociológicas, políticas etc, en una palabra, que haya durado, quiere decir que los Padres de la Confederación no hicieron mal su trabajo.

Que la Constitución hay que completarla, rejuvenecerla, hacerla canadiense, actualizarla, nadie lo ignora y todos están de acuerdo. Ha habido serios intentos y no menos serios fracasos como tendremos ocasión de analizar más adelante.

3.5. La Modificación y Repatriación de la Constitución.

Podemos dividir la historia de las Modificaciones Constitucionales en dos períodos, desde 1867 a 1949 y desde 1949 hasta nuestros días.

En el primer período las provincias hicieron reformas en sus Constituciones provinciales, tal como les permitía el artículo 92 (1) del Acta de 1867. El Parlamento federal hizo también alguna modificación prevista en el Acta, como por ejemplo en lo estipulado en el artículo 52; aumentar el número de miembros de la Cámara de los Comunes.

Las demás modificaciones referentes al gobierno federal y a los gobiernos provinciales fueron adoptadas por el Parlamento británico. Algunas de estas

modificaciones fueron simplemente técnicas, concretamente en 1893, 1927 y 1950, el Parlamento británico abolió todas las disposiciones en desuso. Otras fueron más importantes. La primera modificación importante tuvo lugar en 1871, con el fin de hacer desaparecer ciertas dudas sobre los poderes del Parlamento federal de establecer nuevas provincias. En 1907 otra modificación permitió al gobierno federal aumentar las subvenciones a las provincias.

En 1916 se modificó el número de Senadores, guardando la proporción inicial contenida en el Acta. El año 1940 se transfirió la competencia provincial sobre el subsidio de desempleo al gobierno federal. Esta modificación fué sin duda la más substancial de este período. Para hacer estas modificaciones el proceso era el siguiente:

Las dos Cámaras del Parlamento federal adoptaban una "*adresse*", es decir un Memorial, por el cual estos dos cuerpos deliberantes expresaban al Soberano sus deseos. El gobierno inglés presentaba una ley en el Parlamento británico inspirada en la "*adresse*" y la ley se adoptaba prácticamente sin discusión. Londres se limitó siempre a proceder según los deseos canadienses, rehusando siempre implicarse en las querellas entre las provincias y el gobierno federal, en cuanto a la participación de cada orden de gobierno en el proceso de reforma de la Constitución.

En este período las provincias fueron llamadas a dar su consentimiento en las modificaciones de 1907 y 1940 para dar a Ottawa la competencia en lo referente al aumento de las subvenciones federales a las provincias y al subsidio de desempleo, respectivamente.

En 1949, el primer Ministro Saint-Laurent hizo votar, por las Cámaras legislativas canadienses, un Memorial que adoptado por el Parlamento de Westminster

bajo forma de ley preveía que el Parlamento canadiense podía modificar su Constitución, salvo en ciertos temas considerados especialmente importantes:

- derechos y poderes de las provincias.
- jurisdicción provincial en materia de enseñanza.
- dualidad de las lenguas oficiales.
- duración del Parlamento.

A esto se le llamó "*Repatriación parcial de la Constitución*".

Esta Modificación fué el fruto de un largo debate que había comenzado en 1927, en una Conferencia federal-provincial en la que se había propuesto que Canadá debía tener el poder de Modificar su propia Constitución.

El hecho de estar obligados a dirigirse al Parlamento inglés para cambiar la Constitución, suponía una subordinación de Canadá a Inglaterra, gesto que no correspondía al lugar cada vez más importante que ocupaba Canadá en la escena internacional, a partir de la primera guerra mundial.

Además desde 1926, con la declaración de Balfour, se reconocía la personalidad de los Dominios, señalando que eran comunidades autónomas en el Imperio británico, con un status de igualdad y que ninguno estaba subordinado a otro bajo ningún aspecto de sus asuntos interiores o exteriores.

Aunque todas las provincias y el gobierno federal estaban de acuerdo en el principio de poder modificar la propia Constitución, el desacuerdo era total en cuanto al procedimiento de modificación que se debería adoptar. Como consecuencia de este

desacuerdo, cuando en 1931 fué adoptado el Estatuto de Westminster que sancionaba la soberanía de Canadá, permitiéndole modificar o abolir todas las leyes británicas que le eran aplicables, las provincias, sobre todo Quebec y Ontario, pidieron que se exceptuaran del Estatuto el poder de revisar las Actas de América del Norte británica. Esta petición se recogió en el artículo 7(1) del Estatuto que dice:

*Nada de la presente ley debe interpretarse refiriéndose a la abrogación o modificación de las Actas de América del Norte británica, desde 1867 a 1930, u otras sentencias, estatutos o reglamentos cualquiera dictados en virtud de las dichas Actas.*¹⁸

Esta reserva cubre cinco casos que se encuentran enumerados en el artículo 91 (1) del Acta de 1867.

*La modificación de la Constitución de Canadá, salvo en lo que concierne a las materias comprendidas en las categorías de temas que la presente ley atribuye exclusivamente a las Legislaturas de las provincias o en lo que concierne a los derechos y privilegios acordados y a las garantías, por la presente ley u otra ley constitucional, a la Legislatura o al gobierno de una provincia, o a alguna categoría de personas en materia de escuelas, o en lo que hace referencia al empleo del inglés o del francés, o las prescripciones sobre la celebración de una sesión del Parlamento cada año y a que la duración de cada Cámara de los Comunes tenga un límite máximo de cinco años....*¹⁹

¹⁸ Las leyes a las que hace referencia son las siguientes: A.A.N.B.1867, ley imperial; A.A.N.B.1871, establecimiento de nuevas provincias; A.A.N.B. 1886, representación de los territorios; A.A.N.B.1915, modificación de la constitución del Senado; A.A.N.B. 1930 sobre los recursos naturales.

¹⁹ A.A.N.B. 1867, art. 91 (1).

Es decir que se debe volver al Parlamento inglés para modificar:

- el reparto de competencias entre los dos órdenes de gobierno.
- lo referente a la enseñanza.
- en todo lo referente al empleo del inglés y del francés.
- que el Parlamento tiene que tener un período de sesiones anual.
- la duración máxima de la Cámara de los Comunes debe ser de 5 años.

Estas cinco excepciones, consecuencia directa de la reserva del Estatuto de Westminster de 1931, son temas que pueden ser interpretados con más o menos amplitud. Así en 1980, la Corte Suprema, nos da una muestra de ello, en un "Avis" (dictámen) sobre la posibilidad de modificar la constitución del Senado por el Parlamento federal, y lo mismo en los asuntos *Blaikie*²⁰ y *Forest*²¹, sobre la utilización del inglés y del francés.

En el dictámen sobre el Senado la Corte Suprema recoge cuatro principios que se han mantenido a lo largo de la historia de la Federación.

Primero. Aunque una ley del Reino Unido sea necesaria para Modificar el Acta de América del Norte británica de 1867, ésta ley solo es promulgada si lo pide oficialmente Canadá. El Parlamento británico no adopta ninguna ley que haga referencia a Canadá, si no es pedida y adoptada por Canadá, y al revés toda Modificación propuesta por Canadá ha sido aceptada.

²⁰ *Le Procureur général de la province de Québec v. Peter M. Blaikie* 2 R.C.S. 1016. 1979. En este caso Blaikie recurrió dos artículos de la Carta de la lengua francesa aprobada por la Asamblea nacional de Quebec que restringía el uso de la lengua inglesa en los anuncios. la Corte Suprema invocó el art. 133 del A.A.N.B. considerandolo parte del pacto inicial y por lo tanto las provincias no pueden modificarlo. Los artículos fueron declarados inconstitucionales.

²¹ *Le Procureur général du Manitoba v. Georges Forest.*(1979 2. R.C.S. 1032. Se trata de un recurso semejante pero puesto por un francófono de la provincia de Manitoba a quien se le había negado en un momento de su defensa en una prueba el uso del francés. La Corte Suprema igualmente dice en su sentencia que el art. 23 del Acta de Manitoba forma parte de la Constitución de la federación y la provincia no puede unilateralmente modificarla.

Segundo. El Parlamento canadiense debe autorizar toda demanda que se haga al Parlamento británico, pidiendo la modificación del A.A.N.B. Este modo de proceder se estableció desde el principio y se ha requerido siempre. Una demanda de Modificación tiene la forma de un "Adresse" conjunta de la Cámara de los Comunes y el Senado de Canadá a su Majestad.

Tercero. El Parlamento británico no puede proceder a una Modificación de la Constitución de Canadá a la demanda de una sola provincia canadiense. Ciertas provincias lo han intentado en el pasado, pero sin resultados. Por ejemplo en 1868 lo intentó Nueva Escocia y otras la siguieron en 1869, 1874 y 1887. En todas las ocasiones el Gobierno británico rechazó la Modificación propuesta por las provincias alegando que no debía intervenir en los asuntos de Canadá, salvo en el caso de que el requerimiento viniese del Gobierno federal actuando en nombre de todo Canadá.

Cuarto. El Parlamento de Canadá no procede a una Modificación de la Constitución que haga referencia a las relaciones federales-provinciales sin haber consultado previamente a las provincias y haber obtenido su consentimiento. Este principio no se concretó tan rápidamente como los otros, pero a partir de 1907 y sobre todo desde 1930 fué afirmado y aceptado por todos.

En virtud de estos principios la Corte Suprema llega a esta conclusión: El poder del Parlamento canadiense de modificar la Constitución se limita a los elementos internos de esta, pero no puede tocar las relaciones federales-provinciales. Por tanto, el Parlamento no puede abolir el Senado porque es una institución que forma parte del sistema federal establecido en el Acta de 1867. Es decir, a partir de ahora, se debe considerar que el Senado forma parte de las excepciones del art. 91 (1) del Acta.

En los asuntos *Blaikie y Forest* se trataba del poder de las provincias de modificar el art. 92(1) del Acta de 1867. En los dos casos la Corte Suprema llegó a la misma conclusión. Quebec no podía modificar unilateralmente el art. 133 del Acta de 1867²² y lo mismo Manitoba no podía hacerlo del art. 23 del Acta de Manitoba de 1870²³. Tanto las disposiciones sobre el Senado, como sobre la posibilidad de utilizar las dos lenguas en todas las instituciones y en los tribunales, según la Corte Suprema solo pueden ser modificadas por el Parlamento inglés, pues caen bajo la reserva del Estatuto de Westminster.

En la práctica, repatriar la Constitución quiere decir olvidarse de la reserva del Estatuto y asumir plenamente el poder de Modificar la Constitución que equivale a decir que no sea el Parlamento inglés el que siga ejerciendo, al menos teóricamente, el poder de modificar la Constitución. Hay que decir que el Parlamento inglés no deja de ser una mera formalidad, ya que Londres ha hecho siempre lo que Canadá ha querido. Esta formalidad si bien no disminuye en nada de soberanía de Canadá, no deja de ser una reliquia histórica que recuerda lazos coloniales y que puede inducir a error a los extraños.

¿Por qué las provincias no han querido, durante muchos años, que se repatrie completamente y definitivamente la Constitución?. Para responder a esta pregunta hay que hacer un análisis histórico aunque sea brevemente.

²² Artículo 133 del Acta de 1967: En las Cámaras del Parlamento de Canadá y de la Legislatura de Québec, cada uno podrá, en los debates, hacer uso de la lengua inglesa o de la lengua francesa; pero los registros y los procesos verbales de estas Cámaras deberán hacerse en las dos lenguas. En todo proceso jurídico celebrado en un tribunal de Canadá establecido en virtud de la presente ley u en un tribunal de Quebec, cada uno podrá hacer uso de una u otra de las dos lenguas en el proceso y en las vistas que se celebren y en las actas del proceso. Las leyes del Parlamento de Canadá y de la Legislatura de Quebec deberán ser imprimidas y publicadas en una y otra lengua.

²³ Artículo 23 del Acta de Manitoba: El uso de la lengua francesa o de la lengua inglesa será facultativo en los debates de las Cámaras de la Legislatura; pero en la redacción de archivos, procesos verbales y diarios respectivos de las Cámaras, el uso de las dos lenguas será obligatorio; y en todo juicio o elemento de un proceso de los tribunales de Canadá, que se establecen bajo la autoridad del Acta de América del Norte británica de 1867 y de los tribunales que emanan de la provincia se podrá igualmente hacer uso de una u otra lengua. Las actas de la Legislatura deberán imprimirse y publicarse en las dos lenguas.

Inmediatamente después de la *Repatriación parcial* de la Constitución se empezó a trabajar para encontrar un proceso de reforma constitucional que fuese aceptado por las provincias y por el gobierno federal y poder llevar a cabo posteriormente la *Repatriación total*. En enero de 1950 se celebró una Conferencia federal-provincial sobre el tema. En ella se elaboró un principio según el cual se dividieron las disposiciones del A.A.N.B. en grandes categorías y cada una de ellas podrían ser modificadas siguiendo procedimientos diferentes dependiendo de su naturaleza e importancia.

Las categorías fueron las siguientes:

- a) disposiciones que interesan únicamente al Parlamento federal.
- b) disposiciones que interesan únicamente a las Legislaturas provinciales.
- c) disposiciones que interesan al Parlamento federal y a una o varias Legislaturas provinciales, pero no a todas.
- d) disposiciones que interesan al Parlamento y a todas las Legislaturas provinciales.
- e) las disposiciones que tienen relación con los derechos fundamentales de las personas y de las provincias.
- f) las disposiciones que se deben derogar.

Las dificultades aparecieron cuando trataron de clasificar las disposiciones del Acta en estas categorías. Unos se mostraron partidarios de la regla de la unanimidad de las provincias y otros de la mayoría simple. Como algunos dijeron en su momento: habían fabricado unos bonitos cajones, pero no se ponían de acuerdo en lo que debían meter dentro.

Diez años más tarde, se volvió a abordar el problema. El ministro de Justicia, del gobierno conservador de Diefenbaker, David Fulton, elaboró un proyecto, que fué

completado años más tarde en 1964, por Guy Favreau, ministro de Justicia, del gobierno liberal de Pearson. El proyecto completo se llamó *Fórmula Fulton-Favreau*.

Estaba redactado en forma de proyecto de ley que sería presentada, al Parlamento británico, a continuación de una demanda planteada por el Parlamento canadiense, con el consentimiento de todas las provincias.

La fórmula establecía un principio importante: Canadá sería en adelante, el dueño de toda su Constitución y preveía un mecanismo de Modificación del Acta de 1867 que consistía en el acuerdo unánime de todas las provincias para ciertos temas y en otros una mayoría simple.

Esta fórmula recibió numerosas críticas. En el Canadá inglés, particularmente en el Oeste, decían que la fórmula favorecía mucho a las provincias e impedía a Ottawa el ejercer los poderes necesarios para conducir a Canadá a un Estado moderno.

En Quebec se consideraba que la fórmula no tenía en cuenta suficientemente las provincias. En un primer momento el Primer Ministro de Quebec, Jean Lesage, se mostró favorable, pero las críticas de la opinión pública y de los expertos eran cada vez más fuertes y le convencieron de que debía rechazar la fórmula. Así lo hizo, por considerar que la fórmula era muy rígida para el desarrollo posterior de Quebec. Desde entonces se empezó a barajar la posibilidad de un Estatuto particular para esta provincia, dentro de la federación.

El rechazo de Quebec, que fué la única provincia que se opuso, impidió que se realizara la unanimidad necesaria para proceder a la Repatriación de la Constitución.

El tema se trató de nuevo en 1971, durante la Conferencia de Victoria, que reunía a las provincias y al gobierno federal. El Primer Ministro de Canadá, Pierre-Elliott Trudeau, presentó a las provincias un documento que se le llamó *Carta de Victoria*. Las propuestas que contenía eran las más importantes que un Gobierno federal hacía a las provincias. *La Carta de Victoria* preveía incluir en la Constitución:

- 1) los derechos lingüísticos y políticos.
- 2) un nuevo modo de nombrar los jueces de la Corte Suprema, que permitía una cierta participación de las provincias, aunque dejando la iniciativa al gobierno federal.
- 3) el proceso de *Modificación de la Constitución*. Esta propuesta era sin duda la más importante.

El proceso de Modificación de la Constitución hacía desaparecer la exigencia del requisito de la unanimidad de las provincias que contenía la *Fórmula Fulton-Favreau* y preveía que para modificar las disposiciones importantes, que se especificaban, era necesaria la proclamación del Gobernador General, después de una autorización del Senado, de la Cámara de los Comunes y de las Asambleas Legislativas de una mayoría de las provincias. Esta mayoría debía comprender obligatoriamente cada provincia que tuviese en el último censo al menos el 25% de la población de Canadá, dos provincias del Atlántico y dos provincias del Oeste, como mínimo, con la condición que estas tengan al menos el 50% de la población de las provincias Atlánticas o del Oeste, respectivamente. En la práctica, este proceso solo permitía que las grandes provincias tuvieran derecho al veto; las otras no podrían paralizar la revisión constitucional.

De modo general, la parte anglófona se mostró favorable a la proposición del gobierno federal. En Quebec, sin embargo, la *Carta de Victoria*, fué muy mal acogida.

Una corriente de opinión importante se formó rápidamente contra ella, proclamando que hacía falta decir *No* al últimatum de la *Conferencia de Victoria*, pues Pierre Trudeau había pedido una respuesta rápida.

El 23 de junio, el Primer Ministro de Quebec, Robert Bourassa, respondía a su homólogo federal, que no podía aceptar la *Carta de Victoria*, explicando así las razones de su negativa.

Esta decisión se debe a la necesidad de llegar a un acuerdo, en la medida de lo posible, de textos constitucionales claros y precisos, evitando así trasladar al poder judicial una responsabilidad que pertenece al poder político. Concretamente los textos que tratan de la seguridad de la renta dejan entrever una incertidumbre que cuadra mal con los objetivos inherentes de una revisión constitucional.. Si ésta incertidumbre se elimina, nuestra conclusión podría ser diferente.²⁴

Esta contestación causó una profunda decepción en Ottawa y en las otras provincias que habían pensado que por fin se había encontrado la famosa fórmula que permitiría repatriar la Constitución.

El *No* de Quebec estaba motivado por las mismas razones que el que se dió a la fórmula Fulton-Favreau en 1964, es decir, el peligro de verse encerrado en un proceso muy rígido de Modificación de la Constitución, antes de proceder a una revisión constitucional, en profundidad, satisfactoria para Quebec, como por ejemplo en el tema de asuntos sociales, que entonces era considerado prioritario.

²⁴ Carta de R. Bourassa a P. Trudeau del 23 de junio de 1971.

Quebec no podía dejarse atezar por una verdadera camisa de fuerza, pues lo que realmente quería era una revisión previa de la Constitución y la Carta de Victoria no satisfacía sus reivindicaciones.

Con respecto a la Corte Suprema, la Carta preveía una cierta consultación a las provincias para nombrar a los jueces, pero Ottawa conservaba toda la autoridad para nombrar los jueces, que al fin y al cabo son los árbitros supremos de la Constitución.

Debido a que la revisión constitucional no respondía a las exigencias de Quebec, la consecuencia lógica era no aceptar la fórmula de Modificación, ya que esta fórmula incluía el derecho de veto de Ontario y otras provincias que hubiera hecho probablemente imposible la revisión constitucional que reclamaba Quebec.

La posición de Quebec estaba justificada desde el punto de vista jurídico: *"procedamos primero a una revisión constitucional y luego podremos aprobar la fórmula de modificación"*.

Sobre el plan político constituía una excelente estrategia, pues el Primer Ministro Trudeau había manifestado su deseo de proceder lo más rápidamente posible a la repatriación de la Constitución. Quebec le contestó lacónicamente al Gobierno federal diciendo: *"No a la repatriación sin revisión"*

La costumbre era que para modificar elementos constitucionales que eran todavía competencia del Parlamento inglés, como por ejemplo el reparto de competencias legislativas, era necesario el consentimiento del Parlamento federal y de todas las Asambleas Legislativas provinciales. Esta costumbre era el resultado de una

práctica establecida por el proceso seguido cada vez que se hicieron modificaciones en las competencias legislativas.

Como lo subrayó la Corte Suprema, en el Dictámen sobre el Senado, las Modificaciones de 1940, 1951, 1960, 1964 sobre el subsidio de desempleo, pensiones de vejez, jubilación de los jueces y prestaciones adicionales a las pensiones de vejez, han sido todas hechas con el consentimiento unánime de las provincias. Más concretamente, la Corte Suprema cita un pasaje del Libro Blanco publicado en 1965 sobre la Modificación de la Constitución con motivo de la Fórmula Fulton-Favreau, que dice así:

El Parlamento de Canadá no procedera a una Modificación de la Constitución que interese directamente las relaciones federales sin haber consultado las provincias y obtenido su consentimiento.²⁵

Aunque es difícil afirmar, de modo tajante, que la regla de la unanimidad sea un principio de derecho constitucional, el *Dictámen* de la Corte Suprema sobre el Senado, parece confirmarlo, pues el espíritu mismo de esta decisión histórica parece ir en ese sentido. En consecuencia el Gobierno federal no podría unilateralmente proceder a un repatriamiento de la Constitución.

Realmente el problema de la repatriación de la Constitución no era tal. El verdadero problema era que la revisión constitucional debía llevar incluida una fórmula de modificación adecuada. Es precisamente en lo relativo a la fórmula en lo que Quebec no estaba de acuerdo. Hay que constatar que fueron los gobiernos liberales y

²⁵ Dictámen sobre el Senado, (1980) 1 R.C.S. p. 64.

federalistas de Lesage y Bourassa los que se opusieron a la fórmula Fulton-Favreau y la de la *Carta de Victoria* respectivamente.

En toda Constitución, la fórmula de modificación es una pieza maestra y en una Constitución federalista su importancia es todavía mayor porque la constitución es un pacto entre diferentes Estados y este mecanismo es el que permite modificar este pacto.

El problema que presenta la fórmula de Modificación de la Constitución en un Estado federal es que ha de ser a la vez flexible para que se pueda aplicar y lo suficientemente rígida para que las diversas partes del Estado puedan conservar los derechos establecidos en el compromiso original. La ausencia de fórmula de Modificación en el Acta de 1867 es una laguna importante que debía ser subsanada de manera prioritaria.

Después del fracaso de la Carta de Victoria debido a la negativa de Quebec, la repatriación de la Constitución estaba en vía muerta. Años más tarde, el Primer Ministro federal, M. Trudeau, aprovechó el compromiso hecho a los quebequenses durante la campaña del referéndum del 20 de Mayo de 1980, para poner en marcha, de nuevo, el tema constitucional. Empezó anunciando la Repatriación de la Constitución como paso previo a la revisión constitucional

A esta propuesta se pusieron jurídicamente dos provincias, Terranova y Quebec. El conflicto llegó a la Corte Suprema que se pronunció a favor de la repatriación siempre que tuviera el consentimiento de una mayoría sustancial de las provincias. La propuesta del Gobierno federal tuvo el apoyo de todas las provincias, excepto Quebec. Como era costumbre el Parlamento de Londres adoptó la Resolución de repatriación sin ninguna objeción. A continuación se aprobó una ley, llamada *Ley*

Constitucional de 1982, que la Reina Isabel II proclamó, con toda solemnidad, en Ottawa el 17 de abril de 1982.

Esta ley incluía aspectos muy importantes y de gran trascendencia para la federación como veremos más adelante. En lo que se refiere a la revisión constitucional, que es el tema que nos interesa ahora, incluía un cambio importante. Se exigía como regla general para las Modificaciones constitucionales, el consentimiento del Parlamento federal y de las Asambleas legislativas de 2/3 de las provincias que representen la mitad de la población del país. Es decir se abandona la regla de la *unanimidad excepto para cinco categorías de modificaciones constitucionales que son las siguientes:*

- el cargo de Reina, de gobernador general y de gobernador provincial.
- el derecho de cada una de las provincias a tener en la Cámara de Comunes, como mínimo, el número de diputados que tenía de Senadores el 17 de abril de 1982.
- el bilingüismo institucional a nivel federal.
- la composición de la Corte Suprema .
- el procedimiento de modificación de la Constitución.

Todas las provincias la aprobaron, excepto Quebec. Desde 1982 se intentó que esta provincia, volviese al seno de la federación, firmando, el Primer Ministro de la provincia, la Ley Constitucional de 1982, pero no se ha conseguido. Quebec a través de su Primer Ministro Robert Burassa ha puesto varias condiciones para reintegrarse a la federación.

Estas condiciones han sido estudiadas y el gobierno federal y las provincias llegaron al famoso Acuerdo del Lac Meech, que firmaron los Primeros Ministros de todas las provincias, en Ottawa el 3 de junio de 1987 y en el que se incluían las reivindicaciones de Quebec. Una de las reivindicaciones de Quebec era que la regla de

la unanimidad debía seguir siendo válida para modificar la Corte Suprema y la fórmula de Modificación misma. Este acuerdo se transformó en la ley que lleva el título de Modificación Constitucional de 1987 y que para entrar en vigor debía ser adoptada por todas las Legislaturas provinciales. Contra todas las previsiones, algunas provincias no la aceptaron y el gobierno federal se vió avocado a emprender nuevas negociaciones y posteriormente convocar un referéndum pancanadiense para someter, a los ciudadanos los acuerdos constitucionales.

*El referéndum tuvo lugar el el día 26 de octubre de 1992 con un resultado del 55,3% para el *No* y el 42,5 para el *Si*.*

En consecuencia, estos resultados mantienen vigente la fórmula de modificación de la Constitución recogida en el art. 41 de la Ley Constitucional de 1982. Ley que Quebec no ha aceptado hasta la fecha.

**CAPITULO IV. LA ESTRUCTURA DE PODER DEL DOMINIO DE
CANADA NACIDO DEL A.A.N.B. de 1867.**

4.1. La soberanía y el poder constituyente.

Hacia la mitad del siglo XIX, en el plano interno, las colonias inglesas de América del Norte, que posteriormente integraron Canadá podían actuar prácticamente en todas las materias, es decir, eran soberanas, aunque desde el punto de vista formal tenían dos limitaciones de gran importancia. La primera era la supremacía absoluta del Parlamento británico y la segunda era la necesidad de que el derecho colonial fuera compatible con el derecho británico. Respecto a esta limitación de la soberanía, la *Colonial Laws Validity Act* de 1865, precisó que las leyes de las colonias no eran nulas por incompatibilidad con el *common law* británico, sino solamente cuando eran incompatibles con las leyes del Parlamento imperial que se aplicaban a las colonias.

El preámbulo del A.A.N.B. de 1867, dice que Nueva Brunswick y Nueva Escocia se unen, de ahora en adelante, a las provincias del Canadá-Unido, para formar un Dominio. Más adelante se especifica que el nuevo gobierno ha sido constituido según el modelo parlamentario británico, que ya conocen los habitantes del futuro Dominio, para gestionar los asuntos comunes de las diversas poblaciones del conjunto del territorio.

Por tanto, en el Acta, que como hemos visto es una ley del Parlamento inglés, se confirmaba la autonomía del nuevo estado en todas las materias domésticas. Así lo interpretaron los tribunales en los primeros años de la federación. En la jurisprudencia encontramos que los órganos canadienses de expresión de la soberanía ejercían funciones normativas propias, por sí mismos y que desde ningún punto de vista eran poderes delegados del Parlamento de Londres. La sentencia del Comité jurídico más importante sobre este tema es la dictada sobre el asunto *Hodge v. La Reine*,¹ en el año

¹ *Hodge v. La Reine*, 1883-84. A.C. 117. p.132. El texto completo de la sentencia, referido a este aspecto, que es el que nos interesa destacar, es el siguiente: Sus Señorías opinan que las Legislaturas provinciales no son de ninguna manera autoridades delegadas del Parlamento imperial y no son los mandatarios de este. Decretando que Ontario tiene derecho a tener un Parlamento y que este Parlamento tiene competencia para adoptar leyes para la provincia sobre las categorías mencionadas en el art. 92 del A.A.N.B., se le confiere no

1883. El párrafo más concluyente dice: *"los poderes distribuidos al Dominio por un lado y los distribuidos a las provincias por otro, comprenden todas las competencias internas del Dominio. Las provincias son tan soberanas en su campo como el Dominio lo es en el suyo"*.

Puesto que el Acta de 1867 crea un estado federal, la soberanía debía ser ejercida de una manera compleja. Desde el punto de vista jurídico el Estado nacido del Acta comprende a la federación en su conjunto y a las provincias que la integran.

La soberanía del Dominio se expresa en el reparto de competencias entre el gobierno federal y las provincias y también mediante el ejercicio del poder de los dos niveles de gobierno. El Dominio ejerce la soberanía a través de los órganos federales competentes para todo el territorio de la federación, pero también se ejerce la soberanía a través de órganos descentralizados competentes para cada una de las provincias siguiendo las reglas del reparto de competencias.

Por otra parte tenemos que recordar igualmente que en el preámbulo del Acta se dice que *"nace el Dominio bajo la Corona del Reino Unido"*, en otras palabras la Monarquía encarna el Estado canadiense y es una e indivisible, pero los poderes y prerrogativas de la Corona se ejercen en función de un reparto de poderes inscritos en el Acta entre el gobierno federal y los gobiernos de las provincias.

El juez Bissonnette afirmó, en 1954, que aunque la soberanía es una e indivisible, sin embargo en Canadá es compartida de hecho y de derecho, ya que esto no repugna a los preceptos del federalismo. Concretamente el poder Ejecutivo federal

el poder por delegación o en calidad de agente imperial, sino una autoridad tan completa y tan vasta como la que tiene el Parlamento imperial. Teniendo en cuenta los límites geográficos y competencias, la Legislatura provincial ejerce un **poder soberano** y posee la misma autoridad que el Parlamento imperial, y que el Parlamento del Dominio.

es atribuido a la Corona e igualmente en la provincias lo ejerce la Corona a través del Gobernador provincial y su Consejo. En definitiva en un régimen federal la divisibilidad de la Corona hay que darla por supuesto.

La soberanía que el A.A.N.B. de 1867 reconoce al Dominio de Canadá y que es un hecho que esa soberanía se ejercía al interior de Canadá necesitaba ser reconocida en el exterior. A grandes rasgos, los pasos más importantes en este sentido se produjeron a partir de la Primera guerra mundial. Por una parte, la adquisición de Canadá, de un estatuto internacional en 1926, debido a la Declaración de Balfour mediante la cual Inglaterra concedía el estatuto internacional a sus colonias y el Estatuto de Westminster de 1931 que consagró la independencia de todas las colonias de Gran Bretaña. Después de la Segunda guerra mundial, Canadá asistió a la Conferencia de San Francisco como país independiente y separado de la delegación británica. Colaboró en la creación de las Naciones Unidas, formando parte desde el principio como país soberano e independiente del Reino Unido.

Aunque, antes de 1982 nadie dudaba de que Canadá era un país soberano, formalmente el poder constituyente lo tenía el Parlamento de Londres para determinadas materias como ya hemos analizado en el capítulo tercero. A partir de ese año, con el repatriamiento del Acta de 1867 llevado a cabo mediante la Ley sobre Canadá, la soberanía de Canadá es plena de hecho y de derecho. Actualmente la autoridad constituyente se encuentra en Canadá. Como estudiaremos con detenimiento esta autoridad la detentan el conjunto de intervinientes que en virtud del procedimiento de revisión constitucional tienen la competencia de competencias es decir pueden hacer todo. Para la mayor parte de modificaciones constitucionales los constituyentes son el Parlamento federal y las Legislaturas de siete provincias que deben representar el 50% de la población de la federación.

4.2. La supremacía del A.A.N.B. de 1867.

Según García Pelayo² la existencia jurídica del estado federal se expresa en una Constitución en el sentido jurídico-político y no en un pacto. En el caso del Dominio de Canadá, tal como hemos apuntado en el capítulo anterior, hubo un acuerdo entre cuatro provincias que a la vez eran colonias inglesas y por tanto no eran sujetos de derecho internacional y en consecuencia no tenían capacidad jurídica para firmar un Tratado desde el punto de vista formal. Sin embargo, también es un hecho el que el Acta de 1867 fué fruto de un pacto entre las cuatro provincias originarias de la federación. Además, este pacto lo aprobó el Parlamento imperial y lo sancionó su majestad la Reina Victoria.

En el preámbulo del Acta se recoge que la Unión federal formará un único Estado con una Constitución que se basa en los mismos principios que la del Reino Unido.³ También se establecen los órganos de poder a nivel federal y provincial, así como las relaciones jurídicas del nuevo Estado con las provincias. A partir de este momento la Constitución no depende de la voluntad de las provincias sino de la voluntad de la federación como totalidad y las provincias existen jurídicamente en virtud de la Constitución federal porque sus propias constituciones se han insertado en el Acta.

La supremacía del Acta de 1867 es un hecho y siguiendo la doctrina anglosajona solo el mismo Parlamento que había aprobado el Acta podía modificarla. Esto fué así desde el principio y así lo reconocieron siete jueces de la Corte Suprema en 1981 cuando se pronunciaron sobre la Resolución para Modificar la Constitución.

² GARCIA PELAYO, M., *Obras Completas*. Tomo I. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 416 y ss.

³ A A.N.B. de 1867.

Según los jueces, las dos Cámaras federales podían legalmente pedir a Londres que hiciera una serie de modificaciones en la Constitución aunque afectasen a los poderes de las provincias y sin el consentimiento de estas y el Parlamento británico tenía todo el poder para llevarlas a cabo. Sin embargo, desde el punto de vista histórico, por una convención constitucional siempre se ha requerido el consentimiento unánime de las provincias para alterar el reparto de competencias, pero como los jueces apuntaban, las provincias no deben su existencia al poder que el Acta les otorga sino a la tolerancia del Parlamento federal, puesto que lo que el Parlamento federal no podía hacer directamente, podía pedirle a Londres que lo hiciera en su lugar.

En pura teoría federal y según la letra del Acta, el gobierno federal hubiera podido reclamar a Londres modificaciones constitucionales sin el consentimiento de las provincias, pero la realidad es que nunca lo ha hecho en lo que se refiere a los poderes de éstas, sin contar con su consentimiento.

Después del repatriamiento de la Constitución en 1982, la supremacía de la Constitución sigue siendo una realidad y las competencias de las provincias siguen estando protegidas por una fórmula de modificación supra-legislativa asegurando así la participación de los dos órdenes de gobierno.

4.3. Las relaciones jurídicas del Dominio según el Acta de 1867.

El Dominio nacido del Acta de 1867 posee todas las características, al menos teóricamente de un Estado. Se asienta sobre una nación, tiene un territorio y población propias y su poder es soberano puesto que la Constitución le asegura su autonomía que

además es incondicionada. Ahora bien no podemos olvidar lo difícil que fué llegar a esa unidad debido a intereses dispares, a la diversidad sociológica y las concesiones que en el Acta se debieron hacer, con respecto a la provincia de Quebec.

Si en cualquier Estado federal la dialéctica entre centralización-descentralización, unidad y diversidad es clave y se resuelve mediante la conexión de una serie de relaciones de coordinación, de subordinación y de inordinación que se complementan y apoyan, en Canadá por razones que ya hemos apuntado, tienen una configuración de estas relaciones en parte atípica y propia según veremos en cada caso.

4.3.1 Las relaciones de coordinación.

A) El reparto de competencias.

Lo que hace que un Estado sea realmente federal es el reparto de competencias entre los dos órdenes de gobierno. Una constitución federal puede ser oral u escrita, pero el reparto de competencias debe estar obligatoriamente escrito. Es la piedra angular de todo federalismo, por ser la razón principal del compromiso entre los Estados federados y la Federación.

El reparto de competencias legislativas que encontramos en el Acta ha sido muy estable a lo largo de la vida de la federación porque desde el principio, por la fuerza de las cosas, adquirieron una gran rigidez. Han colaborado a la rigidez el hecho de que el Acta solo podía ser modificada por Londres y por lo mismo no se podía cambiar nada referente al reparto de competencias por simples leyes canadienses ni por consentimiento bilateral de los dos niveles de gobierno. En una sentencia del año 1951,

sobre el asunto *A.G. Nova Scotia v. A.G. Canadá*,⁴ la Corte Suprema invocó la imposibilidad de intercambiarse competencias entre el gobierno federal y una provincia, en este caso Nueva Escocia.

Este carácter inintercambiable de las competencias confirma la supremacía de la Constitución en este campo y protege las provincias. Esta rigidez teórica no presenta problemas prácticos a la hora por ejemplo que un Parlamento delegue de competencias a un organismo subordinado de otro orden de gobierno. Lo que realmente está prohibido es la delegación de poderes de un Parlamento a otro.

a) Principios seguidos en la atribución de competencias.

Uno de los principios que se tuvieron en cuenta los Padres de la Confederación fué que las colonias mantienen sus instituciones políticas, pero las competencias legislativas y ejecutivas de las instituciones políticas provinciales se limitarían a las cuestiones locales, sociales o privadas, determinadas en función de la experiencia adquirida del Canadá-Unido en el curso de los años precedentes y en función de los acuerdos financieros. En consecuencia, el reparto de competencias legislativas entre los dos órdenes de gobierno se hizo en el Acta siguiendo la pauta según la cual todo lo que era de interés general se confiaría al gobierno federal, mientras que lo de interés local se reservaba a los gobiernos provinciales.

Las otras competencias, en el terreno económico en particular, son atribuidas al nuevo gobierno del Dominio constituido por la Unión. Esto se hizo así, pero con

⁴ *A.G. Nova Scotia v. A.G. Canada*, 1951, R.C.S. 31. La Corte Suprema fundamentó la imposibilidad de intercambiarse competencias basándose en la Ley de 1867 que consagra el reparto de competencias en una ley británica y por tanto no puede modificarse por simples leyes canadienses, ni transformarse con el consentimiento bilateral.

ciertas matizaciones, puesto que se distinguieron también los poderes específicos y los poderes generales.

Las competencias específicas atribuidas al Parlamento federal en virtud del art. 91 comprenden 28 categorías y pueden agruparse en tres apartados diferentes: a) las de naturaleza económica que se refieren a un conjunto de hechos, actividades, contratos y obras públicas;⁵ b) las competencias comunes como consecuencia del régimen federal, tales como la Deuda y propiedad pública, la organización de las fuerzas armadas, la defensa, el servicio postal, los extranjeros y la nacionalidad, los censos y las estadísticas;⁶ y c) las competencias heredadas de las circunstancias del momento como los indios y sus reservas, el matrimonio y el divorcio, el derecho penal y el procedimiento penal, el establecimiento, mantenimiento y administración de los penales.⁷

Entre las razones históricas que explican la atribución de estas competencias al Parlamento hay que destacar que en cuanto al derecho penal las provincias quisieron mantener las leyes existentes en la época. La competencia federal sobre los Indios se explica por la naturaleza de los acuerdos concluidos con los aborígenes que fueron asimilados antes de 1867 mediante tratados de paz. Respecto a la jurisdicción federal sobre el matrimonio y divorcio fué inspirada, sin duda, por las preocupaciones de la mayoría protestante muy diferentes, en ese momento de las de la minoría católica.⁸

Las competencias específicas atribuidas a las Legislaturas provinciales son en su mayoría de contenido social y cultural. Hacen referencia también a instituciones

⁵ A.A.N.B., art.92, (2) (3) (4) (9) (10) (12) (13) (15) (16) (18) (19) (20) (21) (22) (23).

⁶ Ibid., (1) (4) (5) (6) (7) (8) (11) (14) (17) (25).

⁷ Ibid., (24) (26) (27) (28).

⁸ BONENFANT, J, *Les Pères de la Confédération et la repartition des compétences en matière de droit.* 1972 , R.J.T. p. 31.

propiamente provinciales y algunas a la provincia de Quebec. Están recogidas en el art. 91 del Acta. Son un total de 16 categorías de temas. Concretamente se mencionan el establecimiento de hospitales y asilos, las instituciones municipales, la celebración del matrimonio, la propiedad y los derechos civiles en la provincia y la administración de justicia en la provincia, comprendiendo la creación de tribunales de jurisdicción civil y penal así como el procedimiento civil.⁹

La atribución a las provincias de la competencia relativa a la "*propiedad y el derecho civil en la provincia*" tenía como objetivo mantener la existencia de dos sistemas jurídicos diferentes, según podemos deducir del art. 94 del Acta.¹⁰

Además las provincias tienen competencias sobre ciertos aspectos locales de algunas materias económicas.

La administración y venta de terrenos públicos pertenecientes a la provincia; la madera y los bosques; las licencias, la constitución en Corporación (Sociedad Anónima) de compañías con objetos sociales provinciales, y en general, todas las materias de naturaleza puramente local o privada en la provincia.¹¹

Con respecto a los impuestos, el art. 91(3)¹² atribuye al Parlamento el poder de recaudar impuestos mediante cualquier modo o sistema de imposición, mientras que el art. 92 (2)¹³ prevé, en favor de las provincias, el poder de imposición directa en la provincia para fines provinciales. La distinción entre impuestos directos e indirectos

9 A.A.N.B. de 1867, art. 91.

10 Ibid., art. 94. No obstante, el Parlamento de Canada podrá adoptar medidas con el fin de uniformar todas las leyes relativas a la propiedad y derechos civiles de Ontario, Nueva Escocia y Nueva Brunswick....

11 Ibid., art 92.(2) (5) (8) (9).

12 A.A.N.B., art. 91 (3) : La recaudación de impuestos por todos los medios o sistemas de imposición.

13 Ibid. art. 92 (2): La tasación directa dentro de los límites de la provincia, con vistas a cobrar un ingreso para fines provinciales.

que tuvieron en cuenta los redactores del Parlamento inglés es la clásica enunciada por Stuart Mill. La imposición directa no se utilizaba prácticamente en ningún caso en 1867, era además muy impopular esta manera de contribución pública. Por esta razón, se creía en ese momento que la mayor parte de los ingresos provinciales provendría de los permisos de licencias en virtud del art. 92(1), del reparto de los fondos federales arts. 109 y 125 y de las subvenciones federales, art. 118.¹⁴

Nos parece interesante hacer hacer una mención especial del art. 93 del Acta de 1867 que trata sobre *la educación*. El Acta de 1867 solo confirmaba el uso obligatorio del francés en los textos legislativos del Parlamento federal y de las instituciones legislativas de Quebec. El francés como el inglés era facultativo en los debates del Parlamento federal y en las instituciones legislativas de Quebec. Lo mismo ocurría en los tribunales federales y quebequenses. Las minorías francesas, fuera de Quebec no tenían ninguna garantía en materia de educación. Da la impresión de que se pensó que las minorías francesas, fuera de Quebec estaban en vías de asimilación. El art. 93, que concierne a las cuestiones de educación, se elaboró como una garantía para la minoría inglesa y protestante de Quebec, pero también como un seguro en favor de las minorías católicas anglófonas de otras provincias. Sin embargo, las minorías francófonas fuera de Quebec no tienen ninguna garantía en materia de educación en la medida en que el art. 93 solo garantiza los derechos conferidos por la ley en el momento de la Unión. Estos derechos solo estaban claramente definidos en el caso de la minoría protestante. Además, en caso de perjuicio o lesión, el art. 93¹⁵ prevé un recurso al Parlamento federal, pero el Parlamento estaba compuesto de una fuerte mayoría de diputados anglófonos y protestantes y era poco probable que una mayoría inglesa de diputados contradijese una mayoría anglófona de electores que hubiese lesionado a un pequeño grupo de canadienses franceses en una provincia.

¹⁴ A.A.N.B. de 1867, arts. 92 (1), 109, 118 y 125.

¹⁵ Ibid., art. 93 , párr., (4).

En cuanto a las *competencias generales del Parlamento federal*, el preámbulo del art. 91 del A.A.N.B. indica que la lista de temas enumerados en este artículo, designadas como competencias específicas, son un ejemplo del poder general del Parlamento de Canadá, que puede legislar por "*la paz, el orden y el buen gobierno*".¹⁶ Por tanto, el preámbulo no habla de dos tipos de poderes, uno general y otro específico, sino de un solo poder general. Ahora bien, la interpretación dada por el Comité jurídico del Consejo Privado en los primeros años de la federación, fué de limitar el poder general concedido al Parlamento. Es muy interesante a este respecto la opinión de Lord Watson.

*Si hubiera que admitir que el Parlamento puede legislar en lo relativo a las materias locales en las provincias, considerando que estas materias están relacionadas con "la paz, el orden y el buen gobierno", el Parlamento podría legislar sobre todas las materias enumeradas en el art. 92 del Acta de 1867.*¹⁷

Los tribunales vieron en las materias enumeradas en el art. 92 unas competencias que eran la excepción al poder general contemplado en el art. 91. En la práctica los tribunales, siempre han considerado opuestos los poderes inscritos en el art. 91 y en el 92. Ahora bien, como consecuencia del preámbulo del art. 91 se ha atribuido al Parlamento federal el poder general, es decir la competencia residual.

¹⁶ Ibid., art. 91: La Reina puede con el conocimiento y consentimiento del Senado y de la Cámara de los Comunes hacer leyes por la paz, el orden y el buen gobierno de Canadá, relativas a todas las materias que no esten incluídas en las categorías que en este Acta se asignan exclusivamente a las provincias.

¹⁷ A.C. 1896. p. 248.

b) La forma de distribución de las competencias legislativas.

El reparto de competencias legislativas plantea dos dificultades fundamentales. Una consiste en determinar qué competencias relevan del Gobierno federal y cuales de los Estados federados y la otra dificultad también importante, se refiere a la forma en que este reparto debe ser hecho.

Hay tres maneras de hacer el reparto de las responsabilidades legislativas.

1) Se pueden determinar las competencias del gobierno federal y todo lo demás dependerá de la jurisdicción de los Estados federados. Es el medio más seguro para asegurar la autonomía de los Estados, cuyas competencias no tienen límite, una vez concretadas las competencias federales.

2) Se puede hacer a la inversa, establecer la lista de competencias de los Estados federados y dejar al Parlamento federal la capacidad de legislar en todas las otras materias. Esta manera de proceder es la más peligrosa, pues a la larga plantea problemas a la hora de respetar el compromiso federal. La ausencia de delimitación de los poderes federales puede crear grandes desequilibrios entre el Estado federal y los Estados federados.

3) La última fórmula consiste en trazar una lista de competencias federales y de competencias de los Estados federados, dejando a uno y otros la competencia residual, es decir la capacidad de legislar en todo lo que no esté previsto en las dos listas.

Los Padres de la Confederación eligieron esta última fórmula, que es la más difícil de todas, dejando la competencia residual al gobierno federal. Esta manera de

proceder estaba de acuerdo con su pretensión: querían un gobierno central fuerte y que las provincias tuvieran cierta autonomía. Como comenta Garcia Pelayo,¹⁸ Canadá es una excepción en cuanto a la delimitación formal de las competencias. Al tomar esta decisión, los Padres de la Confederación orientaban de alguna manera la evolución del compromiso federal hacia un incremento de poder, cada vez más importante, del Parlamento federal, en detrimento del poder de las provincias.

c) La competencia residual.

Se entiende por competencia residual aquellas competencias que en una federación no son atribuidas expresamente ni al Estado federal ni a los Estados federados. Lo más común es atribuirla a los Estados federados, pero en Canadá no es así.

En el reparto de competencias legislativas, el Acta de 1867, contrariamente a la Constitución de Estados Unidos, acordó al gobierno central el conjunto del poder residual, es decir todo lo que no estaba específicamente atribuido a otro gobierno en el texto constitucional. El art. 91 atribuye al Parlamento federal el poder de legislar por *la paz, el orden y el buen gobierno*. Este poder que la jurisprudencia ha denominado residual, ha permitido al gobierno federal legislar sobre temas variadísimos, no previstos por los Padres de la Confederación, tales como el uranio,¹⁹ las comunicaciones,²⁰ la aeronáutica,²¹ las bebidas alcohólicas²² y las

¹⁸ GARCÍA PELAYO, M., ob. cit, p. 419.

¹⁹ *Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board* 1956 2 R.C.S. 373, p. 443. En ésta sentencia la Corte Suprema decidió que era competencia del Parlamento federal legislar sobre el uranio porque se trataba de un tema que se desprendía de la competencia general de Ottawa de legislar por la paz, el orden y el buen gobierno. La Corte Suprema de Ontario había decidido anteriormente que el tema del control de la energía atómica era una cuestión que por su naturaleza concernía a la nación entera y por tanto era competencia del Parlamento federal.

²⁰ *In Regulation and control Radiocommunication in Canada* .1932. A. C. 204. Esta sentencia fue provocada debido a una emisión de radio llamada "La hora de la provincia" que inauguró el gobierno de Quebec siendo Primer Ministro provincial Taschereau, con el fin de afirmar los derechos de Quebec sobre radiodifusión. Ante esto el Gobierno federal pidió un Dictámen a la Corte Suprema. Este tribunal dió la razón a Ottawa y más tarde confirmó la sentencia el Comité jurídico.

²¹ *In re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada* .1932. A.C. p. 54.

medidas de urgencia en tiempo de paz y de guerra.²³ Nos damos cuenta como esta cláusula ha dado lugar a decisiones muy centralizadoras.

En este mismo artículo 91 se enumeran 28 categorías de materias de competencia federal. Este elenco de materias no limita la competencia general de Ottawa de poder legislar *por el orden, la paz y el buen gobierno*. Además, para más seguridad este artículo prevé que las provincias no pueden legislar nada que toque a estas materias aunque haga referencia a aspectos locales o privados.

Por el contrario en el art. 92 el poder residual de las provincias es muy limitado. Solo una interpretación liberal del Comité jurídico del Consejo privado permitió ampliar un poco el campo de aplicación del art. 92, para establecer un cierto equilibrio con el poder residual federal.

d) Las competencias exclusivas.

Hay que resaltar que el principio de exclusividad de las competencias enumeradas en los arts. 91 y 92 del Acta ha sido afirmado en varias ocasiones por los tribunales. Las competencias inscritas en el art. 91 pertenecen exclusivamente al Parlamento federal, mientras que las mencionadas en el art. 92 pertenecen exclusivamente a las Legislaturas provinciales. En consecuencia el que el Parlamento federal no intervenga en los campos de su competencia exclusiva no autoriza, en principio, a las provincias a ocupar este campo y también a la inversa. La no intervención de las provincias en su campo de competencias no autoriza al gobierno federal a hacerlo. Como consecuencia de la exclusividad, la jurisprudencia ha

²² *Russel v. The Queen*, 1932, 7 A.C. p. 829. El Comité permitió a la autoridad federal legislar sobre una materia provincial como era la venta de alcohol puesto que el Comité juzgó esta materia de interés nacional.

²³ *Reference as to Validity of the Wartime Leasehold Regulations*. 1950. R. C. S. p. 124. Se trataba de la subida de alquileres en tiempos de guerra. La Corte Suprema confirmó el poder del Parlamento federal para legislar en tiempos de urgencia nacional sobre todas las materias de competencia provincial, dejando además en manos de gobierno federal el cuidado de definir el estado de urgencia y su duración.

rechazado siempre la delegación Legislativa del Parlamento a las Legislaturas o de las Legislaturas al Parlamento.²⁴

e) Las competencias concurrentes.

Al ser difícil de atribuir a uno u otro orden de gobierno algunas competencias legislativas, los Padres de la Confederación decidieron que la agricultura y la inmigración pertenecerían a los dos niveles de gobiernos, constituyendo lo que llamaron legislación concurrente. Efectivamente los dos órdenes de gobierno pueden legislar sobre estas materias simultáneamente, pero en caso de conflicto, la legislación federal será preponderante y la de las provincias inoperante, así lo ha establecido la jurisprudencia del Comité jurídico y de la Corte Suprema.

En 1951 se añadió otra competencia concurrente, por vía de modificación constitucional, sobre las pensiones de vejez y prestaciones adicionales, pero en estas materias la preponderancia corresponde a la legislación provincial y la inoperancia a la legislación federal.

El Estado federal y las provincias tienen la posibilidad de ejercer en común la autoridad legislativa sobre la agricultura, la inmigración y las pensiones de vejez. Los arts. 94 A y 95 del A.A.N.B. son una excepción a la regla de la exclusividad de las competencias específicas. Por esta razón se les califica de competencias concurrentes.

²⁴*Union Colliery Co. v. Bryden* 1899 A.C. p. 580 à 588. Textualmente el Comité justificó que este principio tiene como fundamento lógico la supremacía de la Constitución y como fundamento textual el término "exclusividad" que se encuentra en los párrafos introductorios de los arts. 91 y 92 de la ley de 1867.

Cabría una conclusión final, acerca del reparto de competencias y es que el Acta de 1867 favorece al poder federal de acuerdo con las intenciones de los Padres de la Confederación como hemos comentado en el Capítulo 2.

B) La duplicidad de Cámaras.

Además de la distribución de competencias entre la federación y las provincias hacen falta dos Cámaras legislativas para que exista una buena coordinación entre los dos niveles de gobierno.

En el Acta se prevé que el poder legislativo de la federación lo tenga el Parlamento federal. Según el art. 17 de la Constitución, el Parlamento está compuesto por la Reina, una Cámara Alta, llamada Senado, y la Cámara de los Comunes. La Cámara de los Comunes es elegida sin referencia alguna a las provincias. Sus representantes son elegidos directamente por el pueblo y representan a la colectividad canadiense. La Cámara Alta es designada por el Ejecutivo federal y en nada se parece a una Cámara federal. Como veremos lo que cuenta es la representación en función de la población de las regiones y no en función de las provincias.

En Canadá las provincias no han participado nunca a la formación de los órganos legislativos federales ni a la toma de decisiones. En virtud de la ley de 1867, los Senadores son nombrados en función de criterios regionales o provinciales, pero lo que es más importante es que son designados por el gobierno.

En 1980, la Corte Suprema estableció, en un Dictámen²⁵ sobre la competencia del Parlamento para transformar el Senado en una Cámara federal, que el Senado había sido instituido fundamentalmente para asegurar la protección de los diversos intereses de las regiones de Canadá en lo que hace referencias a la adopción de leyes federales y en el mismo Dictámen afirmó que las características esenciales atribuidas al Senado en el sistema legislativo federal son supra-legislativas y no se pueden alterar por una ley del Parlamento canadiense.

Aunque los Padres de la Constitución quisieron atribuirle al Senado las características de una verdadera Cámara federal y así lo hicieron formalmente, en la realidad es que el Senado no ha representado nunca los intereses de las provincias y mucho menos ha participado en la formación de la voluntad legislativa federal. Difícilmente podría hacerlo siendo los Senadores nombrados por el gobierno federal, además de que el Senado por convención constitucional no se opone a la voluntad legislativa de los Comunes que son los representantes de la colectividad.

El mismo Dictámen aclara que los Senadores no podrán ser propuestos por los Ejecutivos provinciales porque implicaría una participación indirecta de las provincias en la legislación federal, lo que sería contrario al espíritu de la Constitución de 1867.

4.3.2. Las relaciones de supra y subordinación.

Dentro de estas relaciones jurídicas debemos considerar la autonomía de que goza la federación y las provincias dentro del marco constitucional. Las provincias tienen inscritas sus constituciones en el Acta de 1867, por tanto gozan de una

²⁵ *Renvoi sur la compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, 1980. 1 R.C.S. 54.

autonomía reconocida en la Constitución. Pueden modificar sus constituciones, excepto el cargo de Gobernador provincial. Para que un Estado sea de verdad federal es necesario que no haya subordinación de la federación a los estados miembros y viceversa. En el caso de la federación canadiense veremos que la figura del Gobernador provincial supone una subordinación de la legislación provincial al Ejecutivo federal. A continuación analizamos el poder legislativo en la federación y en las provincias.

A) La existencia de dos niveles de órganos legislativos.

La Ley constitucional de 1867, en los Capítulos IV y V y en los artículos 91 y 92 ha dotado a la federación y a las provincias de órganos legislativos propios y les ha otorgado competencias que en principio son mutuamente exclusivas.

La autonomía del poder legislativo federal nunca se ha puesto en duda. El preámbulo del art. 91 es muy claro. El Parlamento central goza de numerosas competencias originarias a las cuales las provincias no tienen acceso. Ninguna provincia puede impedir la aplicación de leyes federales en todo el Canadá.

Por el contrario, poco tiempo después el Gobierno federal actuó a partir de la idea de que el poder legislativo de las provincias no era de la misma naturaleza que el poder del Parlamento británico ni el del Parlamento federal. A pesar de esto, el Comité jurídico del Consejo Privado afirmó rotundamente lo contrario en dos sentencias *Hodge v. La Reine*,²⁶ (1883-84) y en *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v.*

²⁶ *Hodge v. La Reine* 1883-84 9 A. C. p. 127.

Receiver General of New Brunswick²⁷ (1892). El Comité equiparó el poder de las Legislaturas provinciales con el del poder federal afirmando que son igualmente supremas y autónomas en sus campos de competencias de manera que existen verdaderamente dos niveles independientes de órganos legislativos. En las materias reservadas a las Legislaturas provinciales la legislación de cada provincia no está sometida al control federal y por tanto es suprema, no tiene otros límites que la Constitución.

Existe pues en Canadá una verdadera descentralización legislativa y no una simple delegación de competencias federales en beneficio de las provincias. En otras muchas sentencias los jueces han reconocido expresamente que era de la esencia del régimen que nació con el Acta de 1867 que las provincias puedan conservar intactos sus campos de competencia y que el gobierno federal no puede inmiscuirse en ellos.

Podemos concluir que el Estado federal se manifiesta a través de los dos niveles de órganos legislativos de manera igualmente autónoma.

a) La existencia de una suficiente descentralización legislativa.

Partiendo de la base de que existen dos niveles de órganos federales vamos a analizar si la descentralización legislativa es suficiente para que podamos calificar de federal, el régimen nacido del Acta.

En cuanto a la formación de órganos descentralizados debemos analizar el estatuto del Gobernador provincial y la sanción de las leyes. Los Padres de la Confederación para evitar las dificultades que conocieron los americanos, otorgaron al

²⁷ *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver General of New Brunswick*, 1892, A.C. p. 437. En esta sentencia el Comité reiteró que las Legislaturas provinciales dentro de sus competencias son autónomas como lo es el Parlamento federal dentro de las suyas.

Gobierno central del nuevo Dominio el nombramiento de los jueces, de los gobernadores provinciales y de los Senadores.

El Acta de 1867 prevé en el art. 58 que el Gobernador federal nombrará para cada provincia un Gobernador²⁸. Será el Jefe de Estado de la provincia, como el Gobernador federal es el Jefe de Estado federal. Una de las funciones mas importantes consistirá en el nombramiento del Ejecutivo y los principales funcionarios de las provincias. Así se recoge en el art. 63 del Acta.

*El Consejo ejecutivo de Ontario o de Quebec estará compuesto por personas que el gobernador provincial nombrará , cuando lo juzgue conveniente. Formarán parte los funcionarios siguientes, a saber: el procurador general, el secretario y registrador de la provincia, el tesorero, el comisario de tierras de la Corona, el comisario de agricultura y de trabajos públicos. En la provincia de Quebec también formaran parte el Orador del Consejo legislativo y el Fiscal general del Estado.*²⁹

En teoría el Gobernador provincial nombra el Consejo Ejecutivo, pero en la práctica por la fuerza de la costumbre, dado el principio de responsabilidad ministerial, quien nombra el Ejecutivo es el Primer Ministro. Según los Padres de la Confederación, el Gobernador provincial no solo era a nivel provincial igual al Gobernador federal, sino que era representante de éste y dependiente de él. El Primer Ministro federal, Macdonald³⁰ dirá: *"lo que es el Gobernador federal a la Reina, es el*

²⁸ A.A.N.B. Artículo 58: Habrá, para cada provincia, un funcionario llamado gobernador provincial, el cual será nombrado por el gobernador general en Consejo, como funcionario bajo el sello de Canadá.

²⁹ Ibid. Art. 63. Este artículo ha sido modificado en Ontario por la "*Ley sobre el Consejo ejecutivo*", 1970, c.153 y en Quebec por la "*Ley del ejecutivo*", 1977, c.18. Las provincias han utilizado su poder de cambiar su Constitución excepto el cargo del gobernador provincial.

³⁰ Primer Ministro federal (conservador) dos veces. Desde el 1 de julio de 1867 (por tanto fué el primero de la Confederación) el hasta 1873. El segundo mandato duró desde el 17 de octubre de 1878 hasta 1891.

*Gobernador provincial al gobierno federal. El Gobernador federal ocupará la misma posición hacia los gobiernos provinciales que el gobierno imperial ocupaba, en ese momento, con respecto a los gobiernos de las colonias*³¹.

El Gobernador provincial es un oficial federal, nombrado por el Gobernador general con su Consejo, es decir el gobierno federal³². Puede ser destituido por la misma autoridad³³. Es remunerado por el gobierno federal.

Para los Padres de la Confederación era tan importante la figura del Gobernador provincial que lo excluyeron del poder de las provincias, de modificar su propia constitución. Art. 92 (1). Esta restricción del poder de modificar las provincias su propia constitución en este punto, ha tenido gran importancia y consecuencias. En el referéndum de Quebec del 20 de mayo de 1980 se puso de manifiesto. Esta reserva impide cambiar la forma de Estado a República y el nombre de Gobernador por el de Presidente. El Gobierno independentista de Quebec, presidido por Lévesque se planteó cambiar el nombre de gobernador por el de Presidente y convertir la provincia en una República. Históricamente ha habido polémica en torno al tema porque en el texto inglés del Acta (art. 58), aparece la palabra *oficio* y en el francés *función* atribuída al Gobernador provincial.

La facultad legislativa del Gobernador provincial se ejerce mediante la sanción real que se exige para cada ley que deseen adoptar las provincias. Este funcionario goza de un derecho de veto sobre todos los proyectos de ley.

³¹ *Débats parlementaires sur la Confédération*, Québec, 1865, p. 42.

³² A.A.N.B. 1867, art. 58.

³³ *Ibid.*, art. 59.

A pesar de las funciones atribuidas al Gobernador provincial, podemos afirmar que no han sido obstáculo para la descentralización legislativa pues la jurisprudencia estableció en los primeros años de la Federación que el Gobernador provincial no era un funcionario federal sino un representante de la Reina en las provincias lo mismo que el Gobernador general es el representante de la Reina para toda la federación, cuando tenía que actuar en la esfera de las provincias. Con el tiempo, se ha ido reforzando la función de Jefe de Estado en detrimento de su papel de funcionario de Ottawa.

b) Desaprobación y reserva de leyes.

En cuanto al funcionamiento de los órganos descentralizados comentaremos la *reserva y la desaprobación de las leyes*.

Con el fin de fortalecer la autoridad del gobierno central del Dominio y para contribuir a precisar las fronteras de las competencias legislativas de los gobiernos de las provincias, el gobierno central tiene el poder de desaprobación de las leyes provinciales. Los controles federales sobre la legislación provincial son confirmados en el art. 90 que se debe leer conjuntamente con los arts. 55, 56 y 57.

En Canadá estos poderes dan al Gobierno central el control de los puestos alrededor de los cuales se podrían haber polarizado las fuerzas centralizadoras del nuevo país. El gobierno central podía invalidar toda ley provincial. En Estados Unidos, el gobierno federal no tiene tal poder. Este poder federal sobre la legislación provincial debía, en el espíritu de los Padres, contribuir a marcar la autoridad del nuevo Estado y limitar los conflictos ligados al reparto de competencias legislativas.

Estos poderes del Gobernador provincial, representante del gobierno federal, según la Constitución aunque como hemos visto en la práctica fué un representante de la Corona en la provincia, tienen como fin velar por los intereses del gobierno federal en la provincias.

Dentro de los poderes del gobernador provincial está la sanción de las leyes de la legislatura provincial y tiene el poder de *reservarlas* o presentarlas al gobierno federal para la aprobación o *desaprobación*³⁴. El derecho de desaprobación no está muy claro a nivel del Gobernador provincial, por lo que se ha hecho poco uso de él a lo largo de los años. Sin embargo el poder de reserva se ha aplicado con mucha frecuencia.

c) Origen y evolución de los poderes de reserva y de desaprobación.

El gobierno inglés tenía desde 1865 por la *Colonial Laws Validity Act*, el poder de desaprobación una ley de sus colonias. Esta ley del Parlamento de Westminster estaba basada sobre el principio de supremacía absoluta del Parlamento británico y sobre la necesaria y obligatoria compatibilidad del derecho de las colonias con el derecho inglés.

Según la concepción de Macdonald, principal artífice del federalismo canadiense, el parlamento federal era a los parlamentos provinciales lo que el parlamento inglés era a los parlamentos de las colonias y por esta razón fueron acordados al gobierno federal el poder de *desaprobación* y *reserva*. (arts. 55, 56, 57 y 90 del A.A.N.B. de 1867)

³⁴ Ibid., art. 55 y 90, respectivamente.

Desde el principio, Macdonald como primer Ministro y Ministro de Justicia del gobierno federal, quiso que estuviese claro el alcance de estos poderes. Se utilizarían, no solo cuando las leyes provinciales se juzgasen ilegales o inconstitucionales, enteramente o en parte, sino también cuando entrasen en conflicto con la legislación del Parlamento central o si entraban en conflicto con el interés del Dominio.

En los primeros años de la Confederación, el gobierno que presidió Macdonald desaprobó varias leyes provinciales. En diez años aplicó el poder de reserva a 39 leyes provinciales y desaprobó 29.

Los Comisarios de la Comisión Real de Encuestas Rowell-Sirois, creada por el gobierno federal en 1937, sobre las Relaciones entre el Dominio y las provincias, dicen en su informe que el gobierno federal pretendía atribuirse el poder judicial efectivo de decidir sobre la constitucionalidad de las leyes provinciales.

Este poder fué contestado por primera vez en 1881 por el gobierno de Ontario dirigido por Mowat, uno de los Padres de la Confederación. La Legislatura de Ontario había adoptado una ley para proteger los intereses públicos sobre los rios y riachuelos, que fué desaprobada por Ottawa. Al año siguiente se volvió a aprobar y Ottawa la desaprobó de nuevo y así hasta tres veces. Durante este tiempo, el litigio se sometió a los tribunales y finalmente en 1883, el Comité jurídico del Consejo privado inglés, que era el más alto tribunal del país, dió razón a la tesis provincial, sin pronunciarse específicamente sobre el poder de *desaprobación*.³⁵

En octubre de 1887 se celebró en Quebec la primera Conferencia interprovincial. Asistieron 5 primeros ministros provinciales: el de Quebec, Ontario,

³⁵ S. O (1881) 44 Vict., C. 11: *An Act for Protecting the Public Interest in Rivers Streams and Creeks*.

Nueva Escocia, Nueva Brunswick y Manitoba. Macdonald, Primer Ministro federal en ese momento, no quiso enviar una delegación del gobierno federal y la Isla del Príncipe Eduardo y la Colombia Británica declinaron la invitación. En el discurso de bienvenida, Mercier, primer ministro de Quebec, declaró:

El gobierno de Quebec desea el mantenimiento de nuestras instituciones federales y para asegurar su mantenimiento y buen funcionamiento, os demanda de adoptar los medios necesarios para impedir toda posibilidad de conflicto entre el gobierno central y los gobiernos provinciales.³⁶

La Conferencia pidió que desapareciese el poder de desaprobación del gobierno federal. Aunque la propuesta no prosperó, Mercier, en 1889, adoptó una ley para arreglar la cuestión de los bienes de los jesuitas y el Primer Ministro federal, Macdonald, a quien aconsejaron fuertemente desaprobando la ley, no se atrevió.

Una ley provincial que ha sido desaprobada es nula a partir del día que el Gobernador provincial lo comunica al gobierno de la provincia. Este poder federal si se aplicase frecuentemente sería un grave obstáculo al principio de autonomía de las provincias, ya que el principio federal está basado en la completa autonomía de los Estados federados en su esfera de competencias sin que medie ninguna ingerencia de la autoridad federal.

El gobierno federal ha utilizado este poder de desaprobación de leyes provinciales en 112 ocasiones desde 1867, pero su última aplicación remonta a 1943 en el caso de una ley de la Alberta.

³⁶ *Conférence fédérale-provinciale et conférence interprovinciale de 1887 à 1926*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1951, pp.10-11.

Por tanto podemos preguntarnos si están vigentes estos poderes puesto que no se utilizan, desde hace mucho tiempo. Los profesores Henri Brun y Guy Tremblay, nos dan su opinión al respecto:

Para asegurar en el presente, la inexistencia de los poderes de la reserva y la desaprobación de las leyes provinciales, en el derecho constitucional canadiense no podemos hacerlo sin el desarrollo de una costumbre constitucional que asegure que están obsoletos desde 1938. De la existencia de una tal convención no hay señales claras, no hay efectivamente texto, ni acuerdo oral explícito al respecto. Sería necesario un pacto constitucional tácito, lo que no deja de ser comprometido para los gobiernos que quedarían ligados por él.³⁷

No podemos, si atendemos a esta autorizada opinión, afirmar categóricamente que los poderes de *reserva y desaprobación* no tienen validez jurídica, pero en el contexto político actual, parece imposible su aplicación, por tanto podemos afirmar que, en la práctica, no existen por acuerdo tácito. Para la desaparición legal será necesaria una modificación constitucional. En los Acuerdos del Lac Meech y de Charlottetown se propuso la abolición formal de estos poderes todavía inscritos en la Constitución.

B) La compatibilidad de las leyes en la federación canadiense.

Las posibilidades de conflicto entre leyes federales y leyes provinciales son numerosas. Cuando hablamos de incompatibilidad de una ley queremos decir que ha

³⁷ BRUN, H. et TREMBLAY, G, *Droit public fondamental*, Qué, P.U.L., 1972, p. 233.

sido adoptada por un Parlamento competente, en virtud de sus poderes exclusivos o accesorios, pero que entra en conflicto con una ley igualmente válida de otro orden de gobierno.

Para juzgar la validez de una ley desde el punto de vista del reparto de competencias se tendrá en cuenta si es "*intra vires*" del Parlamento que la ha adoptado. Será inválida si es "*ultra vires*". La invalidez que resulta del reparto de competencias es una de las principales formas de inconstitucionalidad que se puede presentar en Canadá.

La legislación que es válidamente adoptada por el Parlamento federal es preponderante; prima sobre toda la legislación provincial igualmente válida pero incompatible con la federal. Aunque la ley provincial haya sido adoptada en virtud de las competencias exclusivas y la federal sobre las accesorias sigue primando la federal. Ahora bien, la preponderancia federal no hace inoperantes automáticamente las leyes provinciales como analizaremos en la interpretación de la Constitución.

La primacía del Derecho federal sobre el de las provincias es importante para que existan las relaciones de supra y subordinación. Lo que podría plantearse es que la legislación federal no está de acuerdo con la constitución y para que esto no ocurra, existe un tribunal federal que decide. Según los principios de un régimen federal, descritos por Garcia Pelayo,³⁸ este tribunal debe ser un órgano federal y en ningún caso una especie de tribunal de arbitraje entre la federación y los Estados. Las provincias nunca han aceptado que este órgano federal, La Corte Suprema, no sea precisamente un tribunal de arbitraje independiente para todos los conflictos entre la Federación y las provincias y sus propuestas van en ese sentido.

³⁸ GARCIA PELAYO, M., ob. cit. p. 421.

C) El control de la legislación.

El federalismo es esencialmente un compromiso que permite a dos órdenes de gobierno legislar sobre temas de derecho, simultáneamente sobre los mismos sujetos, cada uno en la esfera de su competencia. Así cada sujeto de derecho de una federación está sometido a la legislación de la autoridad federal y a la de las entidades federadas.

Corresponde al poder judicial aplicar, interpretar, enunciar el derecho, ya sea escrito o no, sobre un conflicto entre las partes enfrentadas en un problema de derecho, en una palabra, hacer justicia tanto en el terreno civil como en el penal. Pero su misión no se limita, solamente, a resolver un litigio civil o a imponer una sanción penal; le pertenece también asegurar el respeto de la Constitución, que es la ley fundamental del país, declarar "*ultra vires*" toda medida legislativa que infrinja la Constitución, invalidar un acto de gobierno que atente contra los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Si la misión de los tribunales, en lo que al control de la constitucionalidad se refiere es importante en un Estado unitario, es importantísima, como veremos, en un Estado federal.

Generalmente en los Estados federales, los litigios que surgen son de la responsabilidad del sistema jurídico que pertenece al nivel de gobierno que ha dictado la legislación en litigio. En Estados Unidos por ejemplo, si hay un conflicto como consecuencia de una legislación federal, será un tribunal federal el encargado de resolverlo. En Canadá no ocurre así, pues el litigio surgido de la aplicación de una ley federal puede ser dirimido en un tribunal provincial y viceversa.

En la federación canadiense, la autonomía recíproca del gobierno federal y de las provincias es particularmente dependiente de la interpretación jurídica, debido a las

lagunas o fallos que venimos constatando en la Constitución y a la rigidez de las reglas de revisión constitucional. El federalismo canadiense depende en gran medida de la concepción que tengan los tribunales. No es raro encontrar que bajo una apariencia jurídica los tribunales canadienses ejerzan en realidad una función política en relación a la situación del federalismo. Es un hecho admitido por todos que la interpretación de las reglas del reparto de competencias no tiene nada que ver con la interpretación de las leyes ordinarias en cuanto a la evaluación política.

El papel político de los Tribunales se manifiesta, fundamentalmente, cuando los gobiernos le demandan su opinión o dictámen sobre una legislación que presenta dudas sobre su constitucionalidad. Por esta razón, el papel del Tribunal de última instancia tiene tanta importancia en un régimen federal. En Canadá es la Corte Suprema quien asume en última instancia el papel de árbitro último del federalismo.

Por esto interesa conocer el sistema jurídico que se diseñó en el Capítulo VII del A.A.N.B., que lleva por título, Sistema jurídico.

a) Principios generales sobre la Justicia.

Los artículos 96 al 101 de la Constitución, puestos en relación con el 91(27) y el 92(14) determinan las competencias de la federación y las provincias, con respecto a la administración de la justicia en Canadá. También del A.A.N.B., en su conjunto, y de la situación histórica anterior a la Confederación podemos deducir unos cuantos principios en los que se basa la Justicia en Canadá.

El primer principio es que los tribunales tienen como misión general interpretar las leyes y concretamente su constitucionalidad. Su papel consiste en

obligar a los poderes ejecutivos y legislativos a actuar dentro de los límites de sus jurisdicciones respectivas.

El segundo lo encontramos en los art. 92 (14)³⁹ y 101⁴⁰ del Acta de 1867, según los cuales, las provincias y el gobierno federal, respectivamente, poseen la *autoridad correspondiente para establecer tribunales según lo reconoció el Comité jurídico*⁴¹. Por eso la mayoría de las provincias canadienses han establecido varios tribunales tanto de jurisdicción civil como penal, mientras que el gobierno federal ha creado la Corte Suprema de Canadá y la Corte del Tablero llamada ahora Corte Federal.

La existencia de los tribunales de Canadá no está prevista en la Constitución canadiense. Solamente, el art. 96 del A.A.N.B. estipula que el gobierno federal nombra los jueces de las Cortes Superiores de Justicia, de las Cortes de los Distritos y de las Cortes de los Condados, establecidas en cada provincia. Los jueces serán elegidos entre aquellos que forman parte de los Colegios de Jueces de cada provincia. Este artículo crea una situación difícil porque de una parte las provincias tienen competencias para crear tribunales que entiendan en materias de derecho civil y criminal, si nos atenemos al art. 92 (14) y por otra parte solo Ottawa tiene autoridad para nombrar los jueces de las Cortes Superiores.

El tema ha suscitado mucha polémica y no se ha encontrado una solución definitiva. Primeramente ha sido necesario llegar a un acuerdo sobre lo que se entiende por Corte Superior de Justicia. Definitivamente, se ha llegado a la conclusión que es

³⁹ A.A.N.B., 1867, art. 92 (14): La administración de justicia en la provincia comprende la creación, mantenimiento y organización de los tribunales provinciales de jurisdicción tanto civil como criminal y también el procedimiento en materia civil en los tribunales.

⁴⁰ Ibid., art. 101: El Parlamento de Canadá podrá prever la creación, mantenimiento y organización de una Corte general de apelación para Canadá, además del establecimiento de otros tribunales para asegurar la mejor ejecución de las leyes de Canadá.

⁴¹ A. G. Ontario v. A.G. Canada, 1947 A. C. 127 à 154.

aquella que no está bajo el control de otra. Los miembros de estos tribunales son nombrados por Ottawa, aunque la creación de estos tribunales pertenezca a las provincias.

Jurídicamente hablando todos los tribunales canadienses basan su existencia en leyes estatutarias, es decir, aprobadas por el Parlamento británico o por las Legislaturas provinciales, bien sean anteriores o posteriores a 1867. Este sería otro de los principios importantes sobre el que se asienta la Justicia canadiense.

El art. 96 del A.A.N.B. confiere al gobierno federal el poder de establecer las Cortes superiores, de distrito y de condado, en cada provincia. Por tanto la distinción hecha al principio, entre las Cortes existentes en 1867 y las creadas a partir del Acta tiene gran importancia.

Durante un tiempo se admitió que todos los jueces debían ser nombrados por la autoridad federal. Hubo sentencias en este sentido. Sin embargo, en 1892, en el asunto *Liquidators Maritime Bank v. Receiver Gen. N. Brunswick*,⁴² el Comité jurídico acabó con esta teoría. En esta sentencia, el alto tribunal, se apoyó en que el poder de nombrar los jueces formaba parte de las prerrogativas reales y que solo podía ser ejercida por el Gobernador general, ya que el Acta no contenía ninguna disposición especial sobre el nombramiento de los jueces, si exceptuamos el art. 96. El Consejo Privado falló diciendo que el Gobernador provincial representaba al rey de la misma manera que lo hacía el Gobernador general y podía por tanto ejercer la prerrogativa real de nombramiento de jueces. De algún modo, aunque solo en parte, se restableció el principio federal de no subordinación de una jurisdicción a otra.

⁴² Cfr., nota 27.

Algunos juristas opinan que los arts. 96 y siguientes muestran la preocupación del legislador por asegurar la independencia y la imparcialidad de los jueces de los tribunales provinciales siendo la autoridad federal la que los nombra de por vida, asegura su remuneración; permitiendo así que los jueces actúen libremente con respecto de las autoridades provinciales.

Otros pretenden que el modo de nombrar los jueces previsto en el art. 96 se atribuyó al gobierno federal con el fin de que éste pudiese confiar a los tribunales provinciales atribuciones y responsabilidades según las necesidades del federalismo y así poder ejercer el control de la legislación. Esta pretensión se ajusta cada vez más a la realidad.

Otro principio general importante es que todos los tribunales ordinarios de Canadá poseen de modo general la autoridad necesaria para decidir sobre la validez constitucional de las leyes y de las decisiones administrativas que estos tribunales pueden válidamente juzgar. Sus decisiones pueden ser recurridas, en los casos previstos por la ley, y están sometidos, al derecho de examen de los tribunales superiores. En el caso del Tribunal de Apelación de la provincia, sus decisiones solo pueden ser recurridas ante la Corte Suprema de Canadá, en los casos de apelación contemplados por la ley.

Además del nombramiento de los jueces para los Tribunales Superiores de las provincias, el gobierno federal creó la Corte Suprema en 1875, de acuerdo con el art. 101⁴³ del Acta de 1867. Por su origen y composición es otro elemento centralizador del federalismo canadiense. Los nombramientos de los 9 jueces de la Corte Suprema de Justicia los hace el gobierno federal y por tanto termina siendo juez y parte cuando

⁴³ Cfr., nota 40.

debe pronunciarse sobre la interpretación que hay que hacer de la Constitución. La Corte Suprema es el árbitro de todas las cuestiones constitucionales como consecuencia de la abolición del Comité jurídico del Consejo privado inglés en 1949.

b) La competencia del gobierno federal y de los gobiernos provinciales en la creación de los Tribunales y Administración de la Justicia.

Canadá es una federación y esto se manifiesta también en su sistema jurídico. La autoridad federal y las provincias tienen un papel específico en el establecimiento de los tribunales, el nombramiento de jueces y la administración de justicia en general.

El párrafo 14 del art. 92 del A.A.N.B. de 1867, reconoce a las autoridades legislativas provinciales la jurisdicción exclusiva en materia de administración de justicia en la provincia, el coste y la organización de los tribunales provinciales de jurisdicción tanto civil como penal y establecer el procedimiento civil ante los tribunales provinciales

En virtud del párrafo 27 del art. 91, el derecho penal y el procedimiento en esta materia es competencia del Parlamento federal. Sin embargo la administración de justicia es de competencia provincial, es decir las provincias tienen el poder exclusivo de crear los tribunales civiles y penales. Por tanto el Procedimiento civil es responsabilidad provincial y el Procedimiento penal es competencia federal. Pero el art. 101 del Acta como ya hemos expuesto, da poder al Gobierno federal para erigir un Tribunal general de Apelación para todo el país y establecer otros tribunales para asegurar una mejor aplicación de las leyes federales.

Por tanto, existen además de los tribunales provinciales, tribunales federales; entre estos los más importantes son La Corte Suprema y la Corte federal. Podemos decir que el sistema jurídico canadiense respeta menos la teoría del federalismo que el sistema jurídico americano. En Estados Unidos, como es sabido, existen dos sistemas jurídicos distintos, los tribunales federales que solo interpretan y aplican leyes federales, es decir las que conciernen a todo el país o a más de un Estado, y los Tribunales de los Estados que tienen jurisdicción exclusiva en el terreno de las leyes locales, tanto civiles como penales.

En Canadá existen tribunales provinciales y tribunales federales, pero una sentencia del Comité Jurídico del Consejo Privado reconoció el 1879, en el caso *Valin v. Langlois*,⁴⁴ que la autoridad federal tenía competencia para dar a los tribunales provinciales determinadas competencias o para imponerles otros deberes relativos a otros campos que no son de jurisdicción provincial. Se trata de un sistema jurídico integrado. Esta afirmación requiere una explicación. Es un principio, generalmente admitido que si se tiene poder para crear un tribunal de justicia, se tiene poder para nombrar el Juez que lo preside. Por tanto, si nos atenemos a este principio, la autoridad provincial que establece los tribunales en las provincias debería tener también la facultad de nombrar los jueces de dichos tribunales, al igual que ocurre con la autoridad federal que crea los tribunales y designa los jueces que los van a presidir. Sin embargo, los Jueces de los Tribunales provinciales más importantes son nombrados por el Ejecutivo federal y no por la autoridad de la Provincia, como ocurre con los Tribunales provinciales inferiores. Esto es así, debido al art. 96⁴⁵ que ha sido objeto de numerosos dictámenes jurídicos. Este artículo prevé que sea el Gobernador

⁴⁴ *Valin v. Langlois*, 1879, (5) A.C. 115. En esta sentencia el Comité dejó claro, una vez más, que en Canadá todos los litigios relacionados tanto con legislaciones provinciales o con leyes federales son susceptibles de terminar en última instancia en un tribunal federal, la Corte Suprema, a la vez que los tribunales provinciales pueden aplicar el derecho federal lo mismo que el derecho provincial.

⁴⁵ A.A.N.B., art. 96: El gobernador general nombrará los jueces de las cortes Superiores, de las cortes de Distrito y de Condado en cada provincia.

General de Canadá el que nombre los jueces de los Tribunales Superiores, los de Distrito y de Condado, que se establezcan en cada provincia.

El art. 96 de la Constitución es de una gran importancia. Se le puede considerar como uno de los tres pilares en que se apoya la justicia en Canadá. Otro pilar es el art. 99⁴⁶ que se refiere a la duración del mandato de los jueces de los Tribunales Superiores y por último el art. 100⁴⁷ que habla de la remuneración de los jueces que presiden los Tribunales de los que habla el art. 96. Este art. 96 es una excepción al párrafo 14 del art. 92⁴⁸, que reconoce a las provincias, exclusivamente, el poder de administrar la justicia en la provincia.

La Jurisprudencia ha reconocido que la Constitución ha asignado, tanto a las autoridades federales como provinciales el poder de establecer tribunales administrativos. La situación se complica cuando a estos Tribunales se les atribuyen poderes jurídicos, pues entra en juego el art. 96. Si efectivamente, la autoridad provincial puede nombrar todos los jueces de las Cortes llamadas provinciales no habría problema, pero en el art. 96 como hemos visto, actúa por vía de excepción de acuerdo con el párrafo 14 del art. 92. Una vez dicho esto, es verdad que la autoridad provincial puede establecer cualquier Tribunal administrativo en el terreno de su competencia legislativa. Ahora bien, si la provincia da a esos Tribunales administrativos una jurisdicción que desde ciertos puntos de vista hace que estos Tribunales sean análogos a los mencionados en el art. 96, la provincia no puede designar los titulares de esos tribunales, o lo que es lo mismo los titulares de esos organismos no podrán válidamente ejercer una jurisdicción sobre la que no tienen autoridad.

⁴⁶ Ibid., art. 99: Los jueces de las cortes superiores estarán en funciones mientras dure su buena conducta pero podrán ser revocados mediante una petición conjunta del Senado y de la Cámara de los Comunes.

⁴⁷ Ibid., art. 100: Los salarios, ayudas y pensiones de los jueces de las cortes Superiores, de las de Distrito y de Condado serán fijadas y pagadas por el Parlamento federal".

⁴⁸ Ibid., art. 92 (14), cfr. nota 39.

Resumiendo, será pues necesario considerar, la posibilidad de modificar el art. 96 del Acta, para permitir a las autoridades provinciales el poder de nombrar los titulares de todos los Tribunales administrativos que las autoridades provinciales tienen derecho a establecer según los términos de la Constitución. Esto sería más conforme al principio federal que dice que en sus esferas respectivas los dos poderes son soberanos. Este principio debe reflejarse plenamente en el poder judicial.

c) Posición Constitucional de los Tribunales de Justicia.

En el sistema político canadiense, que es federal y parlamentario a la vez, el juez goza de un gran prestigio y tiene un gran poder. Además de asegurar la justicia civil y penal tiene una función de árbitro. La Corte Suprema juzga en última instancia los conflictos constitucionales entre el poder federal y los poderes provinciales. La Corte Suprema es también el guardián de la Constitución que es la ley fundamental del país. Es por tanto la piedra angular del poder judicial.

Los tribunales canadienses tienen un control sobre la constitucionalidad de las medidas legislativas votadas por las Legislaturas y por el Parlamento federal. Juzgan la constitucionalidad de las leyes tanto federales como provinciales. Una ley será declarada "*ultra vires*" cuando no pertenece a la competencia de la Legislatura provincial o al Parlamento federal que la ha dictado.

El art. 55 de la Ley sobre la Corte Suprema prevé que esta Corte puede como consecuencia de una remisión del gobierno federal dar una opinión o dictámen sobre una cuestión importante de derecho o sobre un hecho que concierne la interpretación del Acta de 1867, o la constitucionalidad de una medida provincial o federal.

La opinión dada por la Corte Suprema no tiene en teoría fuerza obligatoria, pero en la práctica reviste una importancia decisiva. Es difícil imaginar que la Corte Suprema en un litigio real o en un punto de derecho ya zanjado que se suscitase de nuevo, pudiese llegar a una conclusión diferente.

Los Tribunales de apelación de diferentes provincias tienen una jurisdicción muy parecida que les ha sido dada por una ley provincial que habilita al Ejecutivo provincial a dirigirse a estos Tribunales para obtener una opinión consultativa en estas materias. Recordemos finalmente que en materia de remisiones, la Corte se somete estrictamente a los términos de referencia y no entra en el debate más de lo necesario. La ley de la Corte Suprema contempla la posibilidad de apelación a ella si la ley provincial lo permite.

El papel del poder judicial es interpretar y aplicar las leyes, mientras que el papel del Ejecutivo es de ponerlas en práctica y el del Legislativo votarlas. El principio de la división de los tres poderes es el esqueleto de las democracias occidentales. En Estados Unidos esta separación es muy clara, mientras que en Inglaterra por ejemplo no está tan claro. En concreto la separación entre el Ejecutivo y el Legislativo no es tan rígido ya que los Ministros forman parte de las Cámaras Legislativas y juegan un papel muy importante. El poder Judicial está realmente separado. Desde hace 290 años ningún miembro del gobierno o Parlamento, ni ningún funcionario tiene derecho a intervenir o ejercer influencia alguna en las decisiones de los jueces.

Desde el *Act of Settlement de 1701*, ningún juez de una Corte Superior puede ser destituido salvo que sea por mala conducta. En este caso para destituirle lo tienen que pedir las dos Cámaras del Parlamento. Esta legislación asegura la independencia

del poder judicial y esta independencia es el fundamento de la *Rule of Law*, es decir la primacía del Derecho.

En Canadá los jueces de las Cortes Superiores permanecen en su cargo hasta los 75 años y solo pueden ser relevados de sus funciones por el Gobernador General mediante una petición conjunta de las dos Cámaras. La independencia de los jueces quedó asegurada en el art. 96 del Acta de 1867. Los jueces de la Corte Suprema se jubilan obligatoriamente a los 75 años.

La independencia del poder judicial existía antes de la Confederación, aunque sería excesivo remontarse a la cesión de 1763, pero cabe afirmar que en la provincia de Canadá-Unido, poco después del Régimen de la Unión de 1840, los jueces eran independientes y no se les admitía acceder al cuerpo legislativo.⁴⁹

Al principio de la Confederación el sistema jurídico estaba coronado por el Comité Jurídico del Consejo privado. Este organismo británico que tenía su sede en Londres y que no era una Corte de Justicia en el sentido clásico, tenía como cometido avisar, advertir al Soberano en materia jurídica. El Rey era el que juzgaba en última instancia hasta 1949, para Canadá, tanto en derecho privado como en derecho público. Este organismo, como veremos más detenidamente, ha sido importantísimo en la elaboración del derecho canadiense y sobre todo en la orientación y evolución del derecho constitucional.

El Comité Jurídico del Consejo Privado era un organismo estatutario establecido en 1833 para la mejor Administración de Justicia en el Seno del Consejo Privado de su Majestad (An Act for the Better administration of Justice in His Majesty's Privy Council).

⁴⁹ BEAUDOIN, G , *Les aspects généraux du Droit public dans la Province de Québec*, p. 110.

En virtud de una costumbre constitucional era impensable que su Majestad en Consejo no siguiese el dictámen del Consejo. Generalmente, estaba compuesto de cinco miembros y su decisión era unánime.

Los ciudadanos canadienses han apelado al Comité jurídico del Consejo Privado en derecho civil, penal y constitucional. Pero ha sido en el plano constitucional, sin duda, en el que este organismo ha jugado un papel fundamental y decisivo. El Tribunal solucionó alrededor de 200 conflictos o "*renvois*" (Remisiones) en materia constitucional, durante 80 años. De estos, 120 decisiones tratan del reparto de competencias legislativas

Es de todos conocida la importancia que han tenido dos jueces del Comité jurídico. Se trata de los Lores Watson y Haldane que, según ellos mismos, se dedicaron a poner la carne sobre el esqueleto de la Constitución canadiense y a asegurar al federalismo un gran equilibrio.

Muchas críticas ha recibido este Tribunal por la influencia que ha tenido en la configuración del federalismo. Hay autores que lo han comparado a un péndulo, otros lo han calificado de tribunal "*mitad político mitad jurídico*"⁵¹. No han faltado quienes han pretendido que el Tribunal ha modificado considerablemente el texto del Acta. Otros van más lejos, asegurando que ha traicionado al texto de la ley de 1867, fundamentalmente porque han concedido a las provincias más autonomía que la que el A.A.N.B. les daba. Por tanto, no podemos minimizar la influencia, por ejemplo, de Lord Watson y de Lord Haldane en la orientación de la Constitución canadiense o la del juez Marshall en la interpretación de la Constitución de Estados Unidos. Según lo remarca el profesor Scott:

⁵⁰ VARCOE., F., *The Distribution of Legislative Power in Canada*, Toronto, Carswell, 1954, p. 1.

⁵¹ OLLIVIER, M., *Problems of Canadian Sovereignty*, Canada Law Book Company Ltd., 1945, p. 162.

*En Estados Unidos el diluido federalismo fué unificado por los juicios de un Marshall, en Canadá una Unión fuerte fué descentralizada por Watson.*⁵²

Como todos sabemos, existe toda una filosofía de la influencia del juez en la evolución de las Constituciones federales que no es el momento de abordar.

Independientemente de las críticas de unos y de otros, lo que sí parece justo afirmar es que el Tribunal ha contribuído a reafirmar la autonomía de las provincias y a encontrar un buen equilibrio en la federación, que sobre el papel como ya hemos visto tiene algunos caracteres de Estado unitario. Aunque nadie pone en duda que ha favorecido la autonomía de las provincias, no se puede decir lo mismo de los derechos de las minorías y sobre todo en materia de educación.

Durante varios años se habló de abolir las apelaciones a este Tribunal. Antes del Estatuto de Westminster de 1931, en 1926, el legislador canadiense había tratado de abolir, pero sin éxito, los recursos al Comité Jurídico del Consejo Privado, en materia penal. En el asunto *Nadan*,⁵³ el año 1926, el Comité declaró que el Parlamento canadiense no tenía competencia extra-territorial para aprobar una tal medida legislativa y además la *Colonial Laws Validity Act de 1865* entraba en escena para hacer inoperante la ley del Parlamento canadiense.

Después del Estatuto de Westminster de 1931 que consagraba en el derecho escrito una situación que ocurría, de hecho, desde hacía años, las razones invocadas en el asunto *Nadan*, dejaron de ser válidas. Por eso cuatro años después de la

⁵² SCOTT., F. R., *Centralization and Decentralization in Canadian Federalism*, dans *Can. Bar Review*, 1951, pp. 1095-1104.

⁵³ *Nadan v. The King*, (1926) A. C. p. 482 En esta sentencia el Comité jurídico negó al Parlamento canadiense la competencia para legislar con el fin de resolver los recursos penales sin tener que acudir al Consejo Privado.

promulgación del Estatuto de 1931, es decir en 1935, en el fallo de la *British Coal Corporation*,⁵⁴ el Comité juzgó válida la ley de 1926 que había sido presentada de nuevo al Parlamento federal. Se reconoció que el Estatuto habilitaba al Parlamento para dictar leyes con alcance extraterritorial y anulaba para Canadá la *Colonial Laws Validity Act de 1865*.

De este modo quedaba resuelto el tema de los recursos presentados al Comité Jurídico en materia penal. Solamente seguiría admitiendo recursos en materia civil.

En una sentencia de 1947,⁵⁵ el Comité Jurídico del Consejo privado juzgó que el Parlamento canadiense tenía competencia legislativa para abolir los recursos en materia civil ya provinieran de la Corte Suprema o los que llegaban directamente de las Cortes de Apelación de las provincias y a partir de este momento fué la Corte Suprema la que empezó a resolver los recursos que le llegaban de las Cortes de Apelación provinciales. En definitiva entraba plenamente en vigor el art. 101 del Acta de 1867, que permitía al Parlamento no solamente hacer de la Corte Suprema un Tribunal de última instancia sino tener una jurisdicción exclusiva tanto en materia civil como penal y constitucional.

En el plano federal las dos Cortes más importantes son: La Corte Suprema, y la Corte del Tablero, actualmente llamada Corte Federal.

Como ya dijimos, el Parlamento de Canadá estableció, en 1875, la Corte Suprema debido a la competencia que le concede el art. 101 del Acta de 1867. Este

⁵⁴*British Coal Corporation v. The King*, (1935) A.C. p. 500. Las razones invocadas en la sentencia anterior no tenían sentido después del Estatuto de Westminster de 1931 por el que se reconocía la plena soberanía a los dominios y por tanto se permitió la abolición de los recursos penales al Consejo Privado. A partir de este momento será la Corte Suprema el tribunal de última instancia para los recursos penales.

⁵⁵ *A. G. for Ontario and A. G. for Canada and A. G. for Quebec*, 1947, A.C. p. 127. El Comité jurídico decidió que el gobierno canadiense podía abolir los recursos que se sometían al Comité jurídico, tanto en materia civil como constitucional.

Tribunal es una Corte General de Apelación de última instancia. Solo a partir de 1949 tuvo jurisdicción plena tanto en materia penal como en materia civil. Tiene también jurisdicción en materia de remisión y puede dar dictámenes previos al Senado y a la Cámara de los Comunes, sobre los proyectos de ley que le envíen, siguiendo las órdenes o reglas de las Cámaras.

Esta Corte está compuesta por nueve jueces nombrados por el Gobernador General en Consejo (es decir el gobierno federal). Entre los nueve Magistrados, tres al menos, son obligatoriamente nombrados entre los Jueces de la Corte Superior o de la Corte de Apelación de Quebec o entre los Abogados del Colegio de Abogados de esta provincia.⁵⁶ Tiene su sede en la capital federal, Ottawa. Su competencia viene determinada por el Parlamento federal que es el único habilitado para hacerlo. La Corte posee, detenta y ejerce una jurisdicción de apelación en materia civil y penal en todo el territorio de Canadá y para todo el Canadá. Las sentencias, de la Corte son en todos los casos definitivas e inapelables.

La Corte Suprema de Canadá y la Corte Suprema de Estados Unidos tiene grandes semejanzas. Las dos son tribunales de última instancia, las dos tienen nueve jueces y las dos aseguran la constitucionalidad de las leyes. Tienen mucho poder y son independientes. El derecho a la desidencia existe en las dos. El principio "*stare decisis*" no obliga ni a una ni a otra.

Igualmente encontramos grandes diferencias. La Corte Suprema de Canadá es bilingüe y bi-jurídica. Su jurisdicción es nacional y no federal. Se pronuncia sobre dos sistemas de derecho privado diferentes: el derecho civil y el *common law*. Probablemente en estos aspectos es única en el mundo. La Corte de Canadá emite,

⁵⁶ Loi sur la Cour Suprême, articles 4 et 6.

además de sentencias, opiniones y dictámenes consultivos. La de Estados Unidos no tiene estas características.

En cuanto al nombramiento de jueces sabemos que en Estados Unidos deben ser ratificados por el Senado aunque el nombramiento corresponde al Presidente. No es nuestro caso. Los jueces canadienses se jubilan a los 75 años. En Estados Unidos no.

Se puede apelar a la Corte Suprema toda sentencia firme cuando la cantidad que debe pagar el apelante exceda de \$ 100.000. Además se pueden presentar recursos de apelación aunque la cantidad sea inferior siempre que la demanda de apelación sea admitida, por la Corte de Apelación provincial o por la misma Corte Suprema.

Hasta 1975, año de su centenario, la Corte Suprema debía admitir a trámite, además de los recursos que señalamos en el párrafo anterior, todos los recursos de materia penal considerados de pleno derecho y todos aquellos, en materia civil, que ella decide admitir a trámite. Los litigios de derecho penal que llegan a la Corte Suprema son numerosos. En derecho civil y derecho común son más restringidos debido a que solo los más importantes son admitidos por la propia Corte.

Diez años más tarde, el Parlamento federal reformó la legislación con el fin de que la Corte Suprema pudiese reemplazar las vistas orales de los juicios por procedimientos escritos para poder agilizar los recursos, dejando siempre a la Corte la discrecionalidad de celebrar juicios orales. También se suprimieron parte de los recursos llamados de pleno derecho pero quedan todavía un buen número. Basta decir que en el año 1985 tuvo que resolver veinticinco recursos de Apelación de pleno

derecho y admitió cuarenta a trámite. Dentro de los recursos de pleno derecho están las personas condenadas a pena de muerte por un tribunal militar y cuyo recurso de apelación haya sido rechazado por un tribunal de Apelación militar.

Cada vez acoge más recursos de derecho constitucional y de derecho penal y menos de derecho provincial es decir de derecho civil. Las dos terceras partes de litigios que juzgó la Corte en los últimos años son de naturaleza constitucional y penal.

En cuanto a sus funciones como tribunal constitucional sabemos que tanto las Legislaturas provinciales como el Parlamento federal pueden enviar las legislaciones adoptadas para pedir un dictámen, una opinión. La Corte Suprema juzga en última instancia los conflictos constitucionales entre el Parlamento federal y las legislaciones provinciales. También los ciudadanos pueden apelar y contestar la constitucionalidad de las leyes tanto federales como provinciales que les atañen.

El otro tribunal federal, llamada Corte federal, también fué creada por el legislador federal en 1875. Hasta 1887 no tuvo una existencia distinta de la Corte Suprema. Estas dos Cortes tenían los mismos jueces. Se trata de una Corte muy especial. Su jurisdicción se extiende a causas en las cuales las reclamaciones son hechas en nombre o en contra de su Majestad la Reina. Además, esta Corte tiene jurisdicción en materias de jurisdicción exclusivamente federal, como son los derechos de autor, las patentes de invención, las marcas comerciales, los dibujos y modelos industriales, etc. En ciertos asuntos tiene una jurisdicción concurrente con ciertas Cortes provinciales.

En el ámbito territorial tiene competencia para todo el país. Una particularidad de esta Corte es que aunque tiene su sede en Ottawa, los jueces son ambulantes, es

decir se desplazan a todas las regiones de Canadá para celebrar los juicios. Es posible recurrir sus sentencias ante la Corte Suprema cuando el acusado debe pagar una cierta suma de dinero, pero aún en el caso de que la suma sea inferior a la prevista en la ley, puede hacerlo si su recurso de apelación en última instancia, es admitido a trámite por la Corte Suprema.

La diferencia con la Corte Suprema es que mientras ésta es una Corte nacional, es decir interpreta y aplica las leyes federales y provinciales, la Corte federal, como su nombre indica es realmente una Corte federal, pues nada más tiene jurisdicción en los litigios sobre las materias de competencia legislativa del Parlamento federal.

d) El nombramiento de los jueces.

Los jueces llamados a presidir los Tribunales y Cortes federales, son nombrados por la autoridad federal. Los de la Corte Suprema y los de la Corte federal son nombrados por el Gobernador General en Consejo (es decir por el Gobierno federal).⁵⁷

Los jueces de las Cortes Superiores, de Condado y de Distrito son nombrados por el Gobernador General de Canadá según se indica en el art. 96 del Acta de 1867. Los jueces de otras Cortes provinciales son por regla general nombrados por el Teniente-Gobernador del Consejo de la provincia (es decir por el gobierno provincial).

⁵⁷ Ibid., art.4

Respecto a los jueces de las Cortes Superiores, la ley orgánica provincial crea una vacante y el Ejecutivo federal nombra el juez. La ley federal sobre jueces prevé la remuneración de estos por parte del gobierno federal.

El art. 98⁵⁸ de la Constitución consagra el particularismo de Quebec en el plano del poder judicial. Los jueces de las Cortes de Quebec deben formar parte del Barreau de Quebec (Colegio de Abogados). Es necesario que sea así debido a que el derecho privado de Quebec no es de la misma inspiración jurídica que el derecho de las otras nueve provincias de Canadá. Por una razón análoga el legislador imperial, en 1867, excluyó a Quebec de la aplicación del art. 94 del Acta⁵⁹ que prevé la posible uniformidad del derecho privado en todo el Canadá.

4.3.3. Las relaciones de inordinación.

Para completar el análisis de las relaciones jurídicas debemos hablar de la inordinación por débil que sea en Canadá. Es necesario que el Estado federal sea la síntesis de un poder central y de una pluralidad de poderes según Garcia Pelayo.⁶⁰ Sin embargo en Canadá se concibe la federación mucho más como un equilibrio de fuerzas entre el gobierno central y las provincias y por eso las relaciones de inordinación son casi inexistentes. No existen los cauces jurídicos para que participen las provincias a la formación de la voluntad federal. Esto se ha suplido con las conferencias federales-provinciales pero en cualquier caso es una voluntad política no sujeta al orden jurídico.

⁵⁸ A.A.N.B., art 98: Los jueces de las Cortes de Quebec deben ser designados entre los miembros del Colegio de jueces de esta provincia.

⁵⁹ A.A.N.B. Art. 96: El Parlamento de Canadá podrá adoptar medidas para la uniformización de todas las leyes o parte de las leyes relativas a la propiedad y a los derechos civiles en Ontario, Nueva Escocia y Nueva Brunswick y al procedimiento ante los tribunales.

⁶⁰ GARCIA PELAYO., M., ob. cit. p. 422.

En cuanto al segundo aspecto de la ordinación es formalmente inexistente pues en el Acta no se prevé ningún mecanismo de revisión constitucional, entendiéndose tácitamente que solo el Parlamento de Londres puede modificar la Constitución a la demanda del Parlamento federal.

A) El Senado.

Para poder afirmar la inexistencia de la inordinación es preciso conocer el origen y funciones del Senado que a primera vista podría pensarse que es una Cámara federal.

La Cámara Alta o Senado de Canadá, puede considerarse como una Cámara Alta de un régimen parlamentario bicameral, en el que las dos cámaras asumen la función legislativa. El Senado canadiense cumple como veremos esta función. Sin embargo, si tenemos en cuenta lo que el Senado es en otras federaciones y lo que en su origen pretendía ser, deberíamos considerarlo una Cámara federativa que tiene como fin asegurar a nivel federal la expresión de los miembros de la federación.

El ejemplo más claro de Cámara federal, es el Senado americano. Los senadores son designados por las colectividades de los distintos Estados de acuerdo con las leyes de cada Estado.

El Senado canadiense no es electivo. Sus miembros son designados por el gobierno federal con carácter vitalicio. En 1965 se aprobó una ley para que los Senadores se pudiesen jubilar a los 75 años.

El papel que se le quería asignar en sus orígenes fue el de analizar serenamente la legislación sin la presión del pueblo, así lo describió Macdonald en 1865 en un debate sobre la Unión.⁶¹ Para algunos el Senado debía jugar un papel de una Cámara federal. George Brown proponía que el Senado sería el responsable de proteger los intereses regionales y provinciales.⁶²

La realidad es que no ha cumplido ni una ni otra de sus funciones. Ha servido fundamentalmente para colocar a ex-ministros y a cualquier otra persona política que merezca una recompensa política a los ojos del Primer Ministro.

En cuanto a los poderes de Senado podemos decir que su estatuto jurídico es el de ser parte de Parlamento, junto a la Cámara de los Comunes y al Ejecutivo. Es un órgano legislativo autónomo e independiente y su consentimiento es esencial para la adopción de una ley. En principio sus poderes son los mismos que los de la Cámara de Comunes. Del Senado puede nacer cualquier proyecto de ley excepto los de contenido económico si nos atenemos al art. 53 del Acta de 1867.⁶³

Desde el principio el Senado no ha utilizado sus poderes más que esporádicamente. A lo sumo ha suspendido temporalmente la aprobación de una ley. Existe además la convención constitucional que impide al Senado oponerse a las medidas aprobadas por los representantes elegidos de la Cámara de los Comunes.

El gobierno nada más es responsable ante los diputados de la Cámara de los Comunes. Generalmente el Presidente del Senado forma parte del gobierno. En la práctica el Senado se pliega a las decisiones de la Cámara de los Comunes.

⁶¹ *Débats parlementaires sur la Confédération*, Québec, 1865, p. 345.

⁶² *Ibid*, p. 447.

⁶³ A.A.N.B., art. 53: Toda ley que tenga como fin afectar alguna porción de los ingresos públicos, o la creación de impuestos o tasas deberá nacer en la Cámara de los Comunes.

Los criterios jurídicos sobre la composición del Senado son de orden regional y en el caso de Quebec local. Esta provincia tiene 24 senadores que representan cada una de las circunscripciones que tenía el Bajo Canadá. El reparto se hace teniendo en cuenta las cuatro grandes regiones canadienses. Ontario, Las Marítimas y el Oeste canadiense tiene 24 senadores cada una, al igual que Quebec. Total 96. Se han añadido posteriormente, mediante modificaciones constitucionales, diez más correspondientes a los Territorios incorporados. Actualmente son 106. Además el art. 28 del Acta⁶⁴ dice taxativamente que el número de Senadores no podrá ser más de ciento diez.

B) La Modificación constitucional.

La participación de los Estados miembros en la reforma constitucional hace que se integren en el orden constitucional del Estado. Puede hacerse por diferentes procedimientos: la Cámara federal hace la propuesta de modificación que posteriormente será ratificada o bien por el pueblo de los Estados o bien por los órganos de los Estados.

En Canadá al no existir Cámara federal la propuesta de modificar la Constitución parten del gobierno federal o de las provincias pero antes de considerar el procedimiento formal y el real para la revisión constitucional puede ser ilustrativo el conocer la situación histórica de esta cuestión.

Antes de la Confederación, el artículo 2 de la *Colonial Laws Validity Act* de 1865, había confirmado que en principio una ley colonial no podía contradecir la legislación británica aplicable a una colonia. El artículo 5 de la misma ley precisaba

⁶⁴ Ibid., art. 28: El número de senadores no deberá nunca sobrepasar los ciento diez.

que las legislaturas de las provincias podían cambiar su Constitución siempre que lo hagan siguiendo el procedimiento previsto por la legislación imperial y colonial.

Esta situación preconfederativa ha permanecido después del Acta de 1867, pues el Acta no hace más que confirmar la situación existente en lo que al poder en materia constitucional se refiere. Concretamente las cuatro colonias que se unieron en 1867 en una federación conservaban el poder de modificar su Constitución excepto como ya hemos visto el cargo de Gobernador provincial. Sin embargo por sorprendente que nos parezca el Parlamento federal no recibía ningún poder en cuanto a legislar sobre la propia constitución federal. La supra legislación quedaba en manos formalmente del Parlamento imperial. Desde el punto de vista estrictamente jurídico Londres era libre de modificar el régimen federativo de Canadá, pero en la práctica no se concebía el revisar la Constitución de la Unión sin el acuerdo de las colonias que la suscribieron.

La accesión de Canadá a la independencia en 1926, después de la Declaración de Balfour, transformó la regla práctica de la unanimidad de las provincias para proceder a las modificaciones de la Constitución en regla escrita. Esta se concretó en el Estatuto de Westminster de 1931 que confirmó la independencia de Canadá y solo, porque lo pidieron las provincias, se mantuvo la competencia formal del Parlamento Británico para modificar el A.A.N.B., en siete modificaciones, consideradas transcendentales. Las provincias temieron que el gobierno federal se aprovechara de este poder en beneficio propio y prefirieron seguir depositándolo en un país extranjero hasta ponerse de acuerdo en una fórmula de revisión constitucional.

En 1949, el poder constituyente del Parlamento federal que era muy restringido hasta el momento se extendió a las instituciones federales como

consecuencia de lo que se ha llamado el repatriamiento parcial de la Constitución. Sin embargo hay que decir que este poder no se extendía al reparto de competencias ni a las instituciones consideradas fundamentales dentro del régimen federal que habían creado las cuatro provincias originarias. Por supuesto que el Parlamento federal no podía unilateralmente introducir la fórmula misma de modificación constitucional. Hay que decir que este repatriamiento se hizo sin el acuerdo de algunas provincias, entre ellas Quebec.

Si el gobierno federal no recibió esta competencia de modificar la constitución en 1867, fué porque las provincias consideraban que la estructura de poder y las relaciones que ellas crearon con la Unión eran muy importantes como para dejar el poder constituyente en manos de la autoridad central.

En la vida de la federación la regla de la unanimidad se ha impuesto para encontrar el procedimiento de modificación constitucional y en la práctica se ha requerido la regla del consentimiento unánime de todas las Legislaturas provinciales y del Parlamento federal para todos los cambios constitucionales considerados mayores, hasta 1982. En este año se adoptó la ley Constitucional de 1982 que incluye en el art. 2 una nueva fórmula de revisión constitucional.⁶⁵

4.4. Las paradojas del federalismo canadiense.

Como sabemos, el Acta de 1867 recoge el deseo de cuatro provincias canadienses de constituir una unión federal para formar una única potencia (Dominio)

⁶⁵ Ley Constitucional de 1982, art. 38: La regla general de modificación constitucional exige el consentimiento del Parlamento y de las Legislaturas provinciales de dos tercios de provincias (7) que representen la mitad de la población del país.

bajo la Corona del Reino Unido con una Constitución que reposa sobre los mismos principios que la del Reino Unido.

Los historiadores del derecho constitucional canadiense, ateniéndose a las características del régimen previsto en el Acta y a la realidad histórica de los primeros años del federalismo, no han dudado en calificar esta unión federal de *quasi-federalismo*. Esta expresión caracteriza bien la preponderancia del gobierno central en el acuerdo constitucional de la época.

También nosotros, después del análisis que hemos hecho de las relaciones jurídicas, entre el Dominio y las provincias, descritas en el Acta, estamos de acuerdo en esta calificación y además destacamos que este texto constitucional encierra algunas paradojas que trataremos de resaltar.

Dice Garcia Pelayo que el Estado federal nace como una vía intermedia entre el Estado unitario y la Confederación y es la consecuencia de la dialéctica de dos tendencias contradictorias de unidad y diversidad, de cohesión y particularización.⁶⁶

Si tenemos en cuenta la caracterización que hace este mismo autor para determinar si un Estado es o no es federal tenemos que concluir que el federalismo canadiense tiene deficiencias por exceso y por defecto si lo consideramos desde el punto de vista de la teoría sobre el Estado federal. Como ya hemos visto, el Acta contiene elementos centralizadores, más propios de un Estado unitario y a la vez encontramos rasgos típicos de una Confederación.

⁶⁶ GARCIA PELAYO, m., ob. cit. p. 404.

En cuanto a los elementos centralizadores no nos sorprenden si tenemos en cuenta que John Macdonald, principal artífice de la Confederación quería un Estado unitario y aunque tuvo que renunciar a su propuesta por la oposición, no solo de Quebec sino de las provincias Marítimas, el futuro Primer ministro de Canadá logró insertar en el proyecto federal elementos centralizadores, más propios de un estado unitario que de un estado federal.

Si hacemos una síntesis de lo expuesto en cuanto a las relaciones de coordinación diremos que el reparto de competencias favorece en cantidad y calidad al gobierno federal, además, la preponderancia de la federación es excesiva debido a la atribución del poder residual. La técnica seguida en el reparto es muy rígida y debido a los poderes generales acordados a la federación, esta puede invadir las competencias de las provincias siempre que invoque estado de urgencia o interés general. Teóricamente podríamos afirmar que la descentralización legislativa es escasa.

La coordinación es deficiente porque el Acta no prevé una Cámara federal donde se cumpla la ley de la participación de los estados miembros en la voluntad legislativa del Estado federal para determinadas cuestiones.

También las relaciones de supra y subordinación teóricamente dejan mucho que desear debido fundamentalmente a los poderes de nombramiento que tiene el gobierno federal, a través del Gobernador general, en cuanto al nombramiento de los Gobernadores provinciales, los Jueces de las Cortes Superiores de las provincias y los Senadores.

La figura del Gobernador provincial con poderes de *reserva y desaprobación* de leyes supone un control férreo de la legislación provincial y una subordinación del

gobierno provincial al central que choca frontalmente, aunque sabemos que no ha sido así en la práctica, con la autonomía necesaria de los Estados miembros de una federación. Por lo tanto el Acta preveía una subordinación excesiva si tenemos en cuenta que el gobierno federal nombra los jueces, verdaderos intérpretes de la *Constitución y especialmente en lo que atañe al reparto de competencias.*

Por último, la inordinación apenas existe puesto que no hay Cámara paritaria en la que participen conjuntamente los representantes de la federación y los de las provincia, pues como expusimos, el Senado ni por su composición, ni por su funcionamiento es una Cámara federal, aunque el Acta hable del Senado como Cámara necesaria para defender los intereses regionales.

El otro aspecto de la inordinación está totalmente ausente en el A.A.N.B. No hay *fórmula de revisión constitucional y se deja en manos del Parlamento británico.* Una convención constitucional se impuso y sabemos que en las modificaciones constitucionales referidas al reparto de competencias, en las que afecten a las instituciones federales y las que afecten a las constituciones provinciales es la regla de la unanimidad de las provincias y del gobierno federal la que impera.

Decíamos al principio que la federación canadiense tenía también elementos propios de una Confederación. Algunos pretenden explicar ésto diciendo que no en vano se le denominó Confederación y no federación, sin embargo por los documentos de la época deducimos que los dos términos eran confusos y se utilizaban indistintamente para la misma realidad: la unión federal.

Sin embargo, la configuración de la soberanía, es decir la consideración de que son las provincias las soberanas y que la Confederación es hija de las provincias,⁶⁷ son palabras textuales de un discurso pronunciado durante los debates previos a la Confederación, que es compartida entre la federación y las provincias y en todo caso son estas las que han cedido parte de su soberanía a la federación y un poder constituyente quasi-confederal, son rasgos más propios de una Confederación que de un Estado federal.

De manera general hay que decir, que en el deseo de unirse, faltaba ese sustrato único de querer ser un único pueblo, aunque se mantengan las particularidades, del que habla García Pelayo⁶⁸, para poder asentar un régimen federal. La existencia de dos pueblos en el momento de la federación, nos hace afirmar que difícilmente existía ese deseo de cohesión por debajo de los particularismos.

Los canadienses franceses nunca pensaron en fundirse en un solo pueblo, por el contrario su deseo era sobrevivir como tal y acercarse paulatinamente a la independencia. Por el contrario, sí parece que los anglófonos tenían esta visión de futuro porque no pensaron en garantías lingüísticas para la minoría francesa que habitaba fuera de la provincia de Quebec y sí lo hicieron para la minoría inglesa de la provincia de Quebec. Muy probablemente pensaban que la minoría francesa que no residía en Quebec, en poco tiempo, sería asimilada.

Las condiciones que puso Quebec, se tradujeron en que las provincias no tuvieran desde el principio el mismo estatuto, si tenemos en cuenta el art. 93 sobre la educación y la concesión hecha a la provincia de Quebec de legislar en materia de propiedad y derecho civil es decir en mantener su historia, tradición, cultura y religión,

⁶⁷ *Débats parlementaires sur la Confédération*, Québec, 1865, p. 321

⁶⁸ GARCÍA PELAYO, M., ob. cit. p. 441.

frente a la unificación del *common law* y de la educación para todas las demás provincias. Por tanto aunque el Acta pretendía un estatuto unívoco para todas las provincias como corresponde al Estado federal, de hecho partimos de un federalismo asimétrico que ha ido "*in crescendo*" llevando a la federación canadiense al borde de su ruptura, pues en un Estado federal si la asimetría no se controla, puede acabar pulverizando la cohesión entre los Estados miembros.

CAPITULO V. LA EVOLUCION DEL FEDERALISMO CANADIENSE.

5.1. El federalismo de John A. MacDonal.

La experiencia de los treinta primeros años de la Confederación testimonian el valor de la visión política de Macdonald. Como hemos estudiado, él y sus colegas habían dotado a la federación de un marco legal muy centralista.

El reparto de competencias y de los ingresos entre el Gobierno central y los Gobiernos provinciales, lo mismo que la subordinación jurídica de éstas al gobierno federal, demuestran claramente que el nuevo estado no era más que una Federación tolerada pero no amada, por decirlo de alguna manera.

La tendencia a la centralización y al Estado unitario son inherentes a la estructura jurídica de Canadá, como lo demuestran los ejemplos siguientes:

- la estructura unitaria de la Cámara de los Comunes y ausencia de Cámara federal.
- los gobernadores provinciales elegidos por el gobierno central.
- la creación de la Corte Suprema en 1875 por el gobierno federal.

A pesar de que Mcdonald, principal arquitecto de Canadá presidió el destino del país durante 25 años, la federación fué incapaz de ahogar las afirmaciones autonomistas de las provincias. Ahora bien tenemos que analizar el contexto histórico para encontrar explicaciones satisfactorias a este fenómeno.

Se trataba de un Estado federal de creación reciente y que gozaba de un grado de legitimidad sociológica inferior a cuando Canadá era una colonia inglesa. La Confederación se hizo gracias a un pequeño grupo de hombres poco preocupados por el acuerdo popular. Debido a estos orígenes, el gobierno tenía necesidad para ganarse

el sentimiento patriótico, de reducir la oposición de las provincias recalcitrantes. Los Padres de la Confederación hicieron la apuesta de que la nueva forma de Estado obtendría sus credenciales gracias a su eficacia, que debía manifestarse sobre todo en el crecimiento económico y en mejorar el nivel de vida en todas las regiones del país. Se podría decir que perdieron su apuesta. Después de algunos años de la existencia de la federación se instaló una depresión económica que durará treinta años, y solo con la roturación de Las Praderas del Oeste canadiense dedicadas al cultivo intensivo del trigo, llegó la prosperidad económica, esperada desde hacía treinta años.

Una de las consecuencias inevitables de la ausencia inicial de legitimidad, fué la incapacidad del gobierno central para resistir las presiones ejercidas por las provincias en favor de la extensión de su esfera de competencias.

A partir de 1880 las decisiones constitucionales, tomadas por los tribunales, favorecieron a las provincias, dejando claro las realidades fundamentales de la sociedad canadiense. En el momento de la elección de Laurier como Primer Ministro federal, en 1896, el caracter radicalmente federal del régimen político era ya un hecho en Canadá, cualesquiera que hubieran sido las intenciones de los Padres de la Confederación y de los arquitectos legales del régimen federal.

5.2. Las causas de la evolución del federalismo.

La federación canadiense no es una excepción, a la tendencia general de las federaciones que tienen más de un siglo de existencia, como son Estados Unidos, Suiza, etc, a aumentar sus poderes en detrimento de la autonomía de las provincias.

La evolución del federalismo canadiense ha estado marcada por movimientos cíclicos de centralización y de descentralización, aunque en los últimos años la centralización ha sido una tendencia dominante y sostenida por distintas causas como veremos a continuación. La centralización legislativa y el reforzamiento de las relaciones de supra y subordinación son la consecuencia de muchos factores. Las dos guerras mundiales, el intervencionismo estatal con el fin de crear el Estado del Bienestar, la complejidad de la economía en los últimos cincuenta años, así como el nacionalismo quebequense son las causas más importantes de la acumulación de competencias de la federación. Ahora bien, debido a la composición sociológica del país, esto no quiere decir que los períodos de centralización, como veremos, coinciden con los períodos de más integración social.

La centralización ha sido sobre todo el resultado de situaciones de urgencia nacional tales como los primeros años de la Confederación, las guerras, la depresión, etc, en definitiva cuando se pensaba que estaba en peligro la supervivencia del país.

Concretamente, durante las dos guerras mundiales, Canadá funcionó prácticamente como un Estado unitario. Las provincias dejaron a un lado sus reivindicaciones particulares. Un ejemplo de esto es la Ley sobre medidas de guerra de 1914, por la cual el gobierno federal podía abolir el federalismo en situación de urgencia. También a raíz de la guerra, el gobierno federal invadió el campo de los impuestos directos, que era hasta el momento una competencia exclusiva de las provincias, según el art. 92 (2) del A.A.N.B. Además creó otros dos impuestos: uno sobre los beneficios de las empresas y otro el llamado impuesto de guerra sobre los ingresos de los particulares. Estos impuestos serían temporales, es decir, mientras durase la situación bélica.

Aprovechando esta situación de urgencia, en 1919, el gobierno central empieza a conceder subvenciones para arreglar las carreteras. A partir de este momento comienza a financiar programas en materias de competencia provincial.

Estas actuaciones fueron corroboradas por el Comité jurídico, que en 1923, invoca la teoría de la urgencia, consintiendo al gobierno federal legislar sobre competencias provinciales. Esta decisión permitió al gobierno federal aprobar la primera ley federal sobre pensiones de vejez, lo que significó una clara intromisión en el campo de lo social, que era una competencia provincial.

Sin embargo la guerra no solucionó las divergencias internas. El Parlamento canadiense adopta una ley sobre el servicio militar obligatorio y ordena el reclutamiento para participar en el conflicto bélico. A esta ley se opusieron los quebequenses liderados por Laurier.¹ Mientras que, en general los canadienses ingleses respondieron al llamamiento del gobierno de Ottawa con vistas al apoyo total de los conflictos externos, la gran mayoría, de los canadienses franceses se opusieron a causa de su identificación con América del Norte y del debilitamiento de sus lazos con Europa. Los canadienses franceses encontraban injustificadas las exigencias del grupo mayoritario. Las dos grandes guerras estuvieron marcadas por grandes crisis internas debido al reclutamiento y abrieron una fosa profunda entre los dos principales grupos étnicos.

Durante la 1ª guerra mundial, el ala quebequense del partido conservador que gobernaba en Ottawa se separó por no estar de acuerdo en participar en el conflicto, lo que causó un grave desequilibrio para el régimen de partidos en su conjunto.

¹ LAURIER, W., fué Primer Ministro federal desde 1896-1911 y luego Jefe de la Oposición liberal en Ottawa.

Ante estas actuaciones del gobierno federal, las provincias de Ontario, Quebec y Alberta manifestaron su hostilidad con duras críticas ante cualquier incremento de poderes de la Federación. Después de la Primera guerra, algunas provincias reivindicaron un mayor protagonismo y lo consiguieron. Hasta los años de la Depresión hubo un período de descentralización debido al liderazgo de algunos *Primeros ministros provinciales*.

De nuevo, durante los años 30, y motivada por la Gran Depresión, los intelectuales de expresión inglesa se inclinaban por una mayor centralización debido a las fluctuaciones de la industrialización moderna que, según ellos, hacían que el federalismo estuviese pasado de moda por su ineficacia frente a la crisis. Pretendían que se afrontase la crisis económica como lo hizo Estados Unidos con el "*New Deal*" y fuese el gobierno federal el que asumiera el liderazgo económico. Para ello era necesario un Estado central fuerte que tomase medidas para el conjunto del país.

En este clima, el año 1931, a pesar de la oposición de la provincia de Quebec que contestó la legislación federal, el Comité jurídico decidió que la aeronáutica y la radiodifusión son competencia federal en virtud del poder residual federal y desarrolló la teoría de las dimensiones nacionales para justificar varias leyes. En estos años de crisis, el gobierno federal creó el Banco de Canadá para coordinar la política financiera, como un instrumento unificador y medio para luchar contra la crisis.

La 2ª guerra mundial fué bien explotada por el Primer Ministro de Quebec, M. Duplessis, y su régimen reaccionario contribuyó a aislar Quebec del resto de Canadá. Durante los años de la guerra las comunidades anglófonas alcanzaron una mayor unidad y cohesión, lo que acentuó la falta de identificación del gobierno federal y los canadienses franceses y la separación entre los canadienses ingleses y los franceses.

La homogenización de los canadienses ingleses ha sido una realidad como consecuencia de la convivencia secular y la superación conjunta de dificultades, pero en el caso de los canadienses franceses ocurre lo contrario: a medida que pasan los años, más aparecen las diferencias

En 1940 una nueva ley federal permite al gobierno de la federación el control del conjunto de la economía durante la guerra. Esta ley tiene una segunda edición en 1945 para poder seguir controlando la economía después de la guerra.

Dos años más tarde, en 1942, el gobierno federal organiza un plebiscito sobre la participación en la Segunda guerra mundial. Quebec vota en contra. De nuevo esta provincia se aísla del resto del país.

Si las guerras han sido una de las causas de la acumulación de competencias, no es menos importante el intervencionismo estatal con el fin de potenciar el Estado del Bienestar. Consecuencia de esta filosofía intervencionista, el gobierno federal consigue una Modificación mayor de la Constitución de 1867. A partir de 1940, el subsidio de desempleo será una competencia federal. El Parlamento londinense aprobó la Modificación a propuesta del Parlamento federal y con el consentimiento de todas las provincias. En Quebec, M. Duplessis, Jefe de la Oposición se opuso a que el gobierno liberal de Quebec aprobara la Modificación. Según el Acta, los asuntos laborales y sociales son competencia de las provincias. A partir de entonces el Parlamento federal empezó a legislar sobre el subsidio de desempleo.

En esta misma línea, en 1942, el gobierno federal pone en marcha un programa nacional de formación profesional, lo que significa una clara intrusión en el

campo de la educación que es competencia de las provincias de acuerdo con el art. 93 del A.A.N.B.

Un año más tarde, el Comité jurídico confirma el poder residual del gobierno federal atribuyéndole competencias en materias desconocidas en 1867.

Así las cosas, el gobierno federal no duda en crear un Ministerio federal de la Salud nacional y del Bienestar social. Establece también ayudas a las familias. Empiezan las transferencias condicionadas a las provincias. En definitiva es la consumación del Estado providencia canadiense.

A pesar de que el Acta carece de disposiciones formales que le permitan adaptar el régimen federal a las situaciones que se van sucediendo, el federalismo canadiense ha sufrido grandes cambios. Los más importantes han tenido lugar en los últimos cincuenta años. La depresión económica de los años 30 y los años de la Segunda guerra mundial pusieron de relieve los peligros de una economía del "*laissez faire*". A raíz de esto, el Estado empezó a tener un papel muy importante en la economía, incluso en tiempos de paz.

El aumento del control por parte del Estado de la economía y la utilización de fondos públicos en favor de los servicios sociales, están relacionados con el crecimiento acelerado de la industrialización y la urbanización. Esta situación empieza a ser patente en Canadá en los años 40.

Las exigencias de la guerra llevan al gobierno federal a atribuirse varios poderes que hasta entonces pertenecían a las provincias. Una vez terminada la guerra, el gobierno de Ottawa no estaba dispuesto a devolver esos poderes a las provincias.

Durante los años de postguerra los políticos federales se presentaron ante su electorado ofreciendo nuevos servicios sociales. Debido al sentimiento de igualdad y a la filosofía socialista del momento, a los ciudadanos les importaba muy poco las subtilidades constitucionales. En estos años debido a la situación privilegiada del gobierno federal con respecto a la recaudación de impuestos, los gobiernos federales reorientaron la federación hacia la centralización. La importancia acordada a la autonomía de las provincias se diluyó en estos años. Además, la ineficacia de los gobiernos provinciales de la época, en contraste con la eficacia de los gobiernos federales sirvió para justificar cualquier intervención federal.

En la etapa de reconstrucción después de la guerra, los funcionarios federales diseñaron una serie de medidas muy centralizadoras. Estas medidas se presentaron en las conferencias federales-provinciales como algo a aceptar o dejar. Aunque algunas provincias las rechazaron, el gobierno federal las llevó a cabo. Estas medidas dieron frutos inmediatos y en Canadá en los años de postguerra hubo una gran prosperidad económica, en contra de las previsiones que auguraban una nueva recesión económica.

En resumen, podemos decir que el funcionamiento del régimen federal durante los diez años siguientes a la guerra dependía de las decisiones de los políticos y de los altos funcionarios, cuya principal preocupación fué el buen funcionamiento del país, olvidando por completo las fronteras definidas sobre los campos de competencias federales y provinciales. Durante este período de federalismo cooperativo, el A.A.N.B. se consultaba cada vez menos para saber qué gobierno era el responsable de ofrecer un determinado servicio.

En estos años hubo grandes cambios constitucionales, consentidos por las provincias, sin recurrir a la utilización del procedimiento formal de modificación

constitucional. La falta de diferenciación de las barreras jurídicas tuvo como resultado un federalismo fusionado, caracterizado por la intervención de la Administración federal en prácticamente todos los campos de jurisdicción provincial exclusiva, como por ejemplo los recursos naturales, el Bienestar social, la enseñanza superior, las carreteras, el gobierno municipal, etc. El gobierno federal justificaba estas intervenciones por el interés nacional. El medio de intervenir el gobierno federal era a través de las subvenciones, condicionadas o no, a las provincias. Esto pudo hacerlo gracias al poder financiero del gobierno federal. Además el carácter selectivo de estas ayudas a las provincias privaba a éstas de la posibilidad de establecer sus propias prioridades de desarrollo; en definitiva, el federalismo cooperativo existía en un sentido único. Según Corry,² las causas de este tipo de federalismo se deben a una economía interdependiente que necesita una gestión a nivel nacional, al aumento de grandes y poderosas empresas orientadas hacia el gobierno federal y, sobre todo, al desarrollo de un sentimiento nacional.

Las presiones que pretendían ampliar la esfera de influencia del gobierno federal provenían del Canadá inglés. De hecho, en estos años muchas élites del Canadá inglés se comportaban como hicieron durante la guerra, es decir como si viviesen en un Estado unitario y no en un Estado federal. Las consecuencias fueron evidentes: la centralización por vía indirecta.

En 1955 el Parlamento sufrió ataques de un gobierno que luchaba por conservar de manera casi íntegra los poderes que se le habían confiado durante la guerra. Sin embargo en la década de los 60, especialmente en Quebec, renacieron los movimientos provincialistas que reclaman la descentralización, con tal vigor que se temió la desintegración de la estructura federal. Se pueden identificar las causas del

² CORRY, J. A., *Constitutional Trends and Federalism*, Durham University Press, 1958, p. 108.

renacimiento autonomista. La emergencia de un nuevo Quebec. Es justo destacar que Quebec ha tenido una gran influencia en el federalismo de los años 60, pero también hay que destacar otros factores.

Entre los factores que influyeron en la transición de una política centralizadora a otra descentralizadora caben destacar:

- la vuelta, en tiempos de paz, a una política normal;
- la falta de legitimidad acordada al partido en el poder, debido a ciertas iniciativas que estaban fuera de su jurisdicción;
- una disminución de la importancia de los poderes atribuidos a Ottawa por la Constitución y la importancia alcanzada de los poderes provinciales en materia social;
- también se debe a la competencia en las Administraciones públicas provinciales, debido a unas élites que se identifican con los gobiernos provinciales.

El período de centralización se debe como ya dijimos, a la guerra, a la depresión económica y a un cierto grado de socialismo. A medida que estos fenómenos se van atenuando, la preponderancia del gobierno federal pierde su razón de ser. Las provincias no han dejado de afirmar sus necesidades y han reivindicado constantemente su derecho a más poderes fiscales. Han alegado, que según la Constitución, les pertenece a ellas y no al gobierno federal un mayor número de actividades.

Desde el principio de los años 60, los presidentes de los partidos federales no pudieron encontrar objetivos nacionales a los cuales los ciudadanos pudieran

adherirse. En estos años hay un gran contraste entre la autoridad incontestada de los Primeros ministros provinciales y la autoridad vacilante de los Primeros Ministros federales. La debilidad de los gobiernos federales y la fuerza de los gobierno provinciales ha tenido sin duda como consecuencia, mejorar la posición de las provincias en sus negociaciones con el gobierno federal.

Ahora bien esta falta de identidad de los canadienses con el gobierno central dura unos años, pero no podemos olvidar que durante un siglo, los canadienses tienen la experiencia de una vida en común, de pertenecer a una misma comunidad política, de ahí que tengan una identidad colectiva y un cierto espíritu de colaboración. Los canadienses estan unidos entre ellos por un gran número de convenciones a nivel de gobiernos, de la política, de la economía y de los asuntos socio-culturales.

La importancia del régimen político en su conjunto es un factor importante que determina el marco de vida de todos los canadienses y crea el entramado jurídico en cuyos límites los hombres trabajan, luchan, viven y contribuyen a crear una identidad, que si bien no se encuentra muy anclada en el sentimiento, sí que hunde sus raíces en el interés general y de identificación de costumbres.

Como consecuencia de la elevación del nivel de vida y la mejora del conjunto de las comunicaciones, el campo de relaciones humanas se han agrandado considerablemente en el caso de un gran numero de canadienses. Esto ha llevado a una homogeneización. El viajar a través del país y conocer otros canadienses, no hay que olvidar las dimensiones del territorio, les ha unido mucho. Los canadienses ingleses se han sentido orgullosos de un país cuya divisa es "*A mari usque ad mare*".

La aprobación de un himno nacional propio, compuesto por Lavallée, un canadiense francés, la Bandera Nacional con la flor de arce, la Exposición Universal de 1967, cien años después de la Confederación y los Juegos Olímpicos en 1976, son acontecimientos que ayudaron a crear una conciencia nacional y una buena cohesión social. En general, el Canadá inglés se siente orgulloso de pertenecer a Canadá por encima de sus identidades regionales.

Solo Quebec se opuso a los programas de subvenciones condicionadas del gobierno federal, no solo como una cuestión de principios, sino porque el gobierno de la provincia quería establecer sus prioridades sin ninguna ingerencia del gobierno federal.

El gobierno liberal de Jean Lesage, obtuvo en cinco años más cambios en las relaciones federales-provinciales que Duplessis en 20 años. La Revolución tranquila de Quebec trajo consigo la influencia de una clase de intelectuales, que Duplessis había despreciado, y que ocuparon puestos importantes en el gobierno de Lesage y están en el origen de la fuerza del gobierno provincial. El gobierno liberal de Lesage dió una gran importancia al papel del Estado. El Estado se concibió como un útil colectivo para la modernización y el control de la economía de Quebec, hasta el momento en manos de extranjeros (canadienses ingleses).

Al final de los años 60, con la llegada a Ottawa de Trudeau con el fin de hacer frente a las reivindicaciones de Quebec y dadas las circunstancias económicas mundiales provocadas por la crisis del petróleo, el gobierno federal aprovechó estos años difíciles para legislar en materias económicas. En 1969 creó los ministerios federales de Comunicaciones y de Expansión económica y regional, cuyas actividades dan lugar a varias intromisiones en las competencias de las provincias.

Ante la contestación de las provincias, la Corte Suprema confirma en 1971, la amplitud del poder declaratorio federal³, que permitió al Parlamento federal decretar unilateralmente que ciertas infraestructuras son de competencia federal.

En 1975, después de una serie de debates en la Cámara de los Comunes, el gobierno federal se ve obligado a pedir un dictamen a la Corte Suprema sobre la Ley Anti-inflación.⁴ El alto Tribunal le da la razón al gobierno federal y le permite controlar la economía del país basándose en el interés general.

En 1978, también después de una dura batalla parlamentaria, la Corte Suprema confirma las competencias exclusivas federales sobre la Televisión y el cabledistribución.⁵ Igualmente, todas las materias legislativas debido al desarrollo tecnológico son atribuidas al gobierno federal.

Se crea en 1982 un nuevo ministerio federal de Expansión Industrial y Regional, mediante el cual hay una presencia cada vez más importante en el desarrollo regional que es una competencia provincial según el A. A.N.B.

Para completar el crecimiento de las competencias federales, a costa de las competencias provinciales, debemos citar la puesta en marcha en 1994 de la reforma de los programas federales de seguridad de la Renta. Esta reforma implica grandes recortes en las competencias de las provincias.

³ *Jorgenson v. Attorney General of Canada*, R.C.S. 725. La Corte Suprema confirma la amplitud del poder declaratorio federal tanto en lo que se refiere a trabajos y obras públicas presentes y futuras debido al art. 92 (10) del A.A.N.B.

⁴ *Renvoi relatif à la loi anti-inflation*, 1976, R.C.S. p. 792.

⁵ *Capital Cities Communication v. C.R.T.C.* 1978, 2 R.C.S., p. 191. La Corte Suprema otorga la competencia exclusiva de legislar sobre la distribución por cable y confirma la que ya tenía sobre la radio y televisión.

Después de este recorrido histórico, podemos afirmar que aunque las crisis sociales parecen darnos testimonio de la necesidad imperativa de una dirección política centralizada, los canadienses se mostraron poco inclinados a dejar de lado sus regímenes políticos provinciales.

En conjunto, podemos decir que la experiencia canadiense demuestra que estos no aceptaron nunca que el Estado federal fuera una etapa transitoria hacia el Estado unitario. Aunque el federalismo ha sufrido transformaciones mayores debido a la aparición de nuevas exigencias, su característica esencial -un Estado dotado de un doble nivel de gobierno con reparto de poderes-, parece estar establecida de manera permanente.

La cuestión que se plantea hoy día no es ya, si los gobiernos provinciales pueden resistir las presiones centrípetas que quieren reducir sus poderes, si no más bien si el sistema federal puede conseguir reducir la presión descentralizadora sin sacrificar su carácter esencial.

Para sobrevivir y desarrollarse políticamente, una federación debe poder adaptarse a cambios radicales impuestos por las circunstancias. En este sentido, la existencia de un estilo político empapado de flexibilidad constitucional y dotado de métodos empíricos en las relaciones provinciales-federales, puede ser muy útil.

A continuación veremos la situación actual del federalismo.

5.3. Descripción del estado actual de la federación canadiense.

Con el paso de los años, el quasi-federalismo de 1867 ha ido dejando paso a un federalismo más ortodoxo. La evolución ha contribuido a aumentar la complejidad de las instituciones. Sin embargo, artículos tan importantes como el 91, 92, 93, 94 y 95 del A.A.N.B. no han sido modificados, aunque como veremos, han sido sometidos a interpretaciones muy diversas. Además, se han añadido al Acta de 1867 normas muy dispares. Por estas razones el texto constitucional no refleja la realidad actual. *La permanencia del texto constitucional prácticamente inalterable, mientras que el sistema federal cambia profundamente, es otra de las causas de la complejidad del régimen.*

La evolución del federalismo que se ha producido durante más de un siglo, se puede concretar en tres aspectos que estudiaremos a continuación:

- a) en el control federal de la legislación provincial;
- b) en el reparto de competencias legislativas;
- c) la realidad no refleja las disposiciones del Acta de 1867.

A) El control federal de la legislación provincial.

Algunos controles federales formales autorizados por el Acta de 1867, se han mantenido a pesar de la evolución profunda que ha experimentado el federalismo en Canadá. Así por ejemplo, el gobierno central sigue nombrando los jueces, los Senadores y los Tenientes-gobernadores de las provincias.

Igualmente, los artículos que le dan los poderes directos sobre la legislación provincial se han mantenido en el texto fundamental (arts. 56, 57, y 90). Bien es verdad, que si este control se ejerció brutalmente entre 1867 y 1896, después se hizo esporádicamente y, a partir de la Segunda Guerra mundial, no se volvió a ejercer.

En 1868 se planteó cuáles eran los límites del gobierno central en este campo. Hubo un intercambio de correspondencia con el Colonial Office de Londres que permitió establecer cuatro tipos de legislaciones provinciales que el gobierno central podía invalidar:

- una legislación que sobrepasase claramente, en todo o en parte, las competencias legislativas de las instituciones provinciales;
- una legislación incompatible con una ley federal en las materias de competencias compartidas (derecho civil de las provincias inglesas, obras públicas, agricultura e inmigración);
- una legislación incompatible con el interés general del país;
- una legislación contraria a los principios de la sana administración, representando un abuso de poder, por ser frívola, injusta y no recomendable.

Otra cuestión que se planteó desde el principio, era saber si el Teniente-gobernador de una provincia debía pedir autorización del gobierno central antes de vetar una ley o desaprobarla. La respuesta fué afirmativa. Entre 1868 y 1896 fueron sometidos a reserva 57 Proyectos de ley y 65 leyes provinciales fueron desaprobadadas. En este mismo período se vetaron 20 leyes provinciales. Además hubo que modificar muchas leyes provinciales bajo la amenaza del control federal sobre la legislación provincial.

Basta una pequeña comparación del número de intervenciones definitivas (unas 150), con el número aproximado de proyectos de ley presentados por los diferentes gobiernos provinciales en los primeros 30 años de la Confederación (unos 1.500 proyectos de ley), para darnos cuenta del pseudo-federalismo de la época. Podemos afirmar que todos los proyectos de ley importantes de las provincias en estos años eran objeto de los controles legislativos del gobierno federal.

Las razones que llevaron al gobierno federal a dejar de intervenir fueron de tipo partidista y oportunista. En unos casos, por temor a perder las elecciones, en otros debido a que las desaprobaciones de leyes y los vetos habían sido eficaces y no fué necesario hacerlo. Efectivamente, los límites legislativos impuestos a las provincias fueron aceptados, por la fuerza de los hechos, por los legisladores provinciales. Además esta política de control de las legislaciones provinciales había permitido consolidar el poder central y en 1890, parecía que el futuro de Canadá estaba asegurado. Al mismo tiempo los tribunales fueron elaborando técnicas y doctrinas de interpretación de las leyes, que asegurasen el reparto de competencias legislativas entre el Parlamento y las Legislaturas provinciales.

Todo esto explica que disminuyeran sustancialmente las desaprobaciones y la reserva de los proyectos de ley. A partir de 1943 no se ha producido ninguna desaprobación y solo ha sido reservado un proyecto de ley en 1961 por el Teniente-gobernador de la Saskatchewan, pero al poco tiempo fué sancionado por el Gobernador general. En la actualidad, los poderes del Gobierno federal en materia de desaprobación siguen inscritos en la Constitución aunque no se utilicen.

B) El reparto de competencias legislativas.

Como ya hemos visto, el reparto de competencias legislativas establecido en 1867 ha sido, a lo largo de los años, objeto de numerosas interpretaciones y algunas modificaciones. La evolución en este sector ha sido considerable. La situación actual es sensiblemente diferente a la de 1867. Aunque hemos hecho un estudio de las interpretaciones del Comité jurídico y de la Corte Suprema, pensamos que merece la pena resumir brevemente la evolución.

Las decisiones del Comité jurídico del Consejo privado de Gran Bretaña en materia constitucional, podemos dividir las en tres o cuatro períodos. A lo largo del primer período, que cubre los primeros 30 años de la Confederación, las decisiones van en la línea de aumentar los poderes federales. El período siguiente que situamos entre 1896 y 1930, el Comité hizo una interpretación amplia de los párrafos 13 y 16 del art. 92 del A.A.N.B., que atribuye a las provincias poder sobre las cuestiones de derechos civiles y propiedad. A continuación, es decir durante el tercer período que abarca desde 1930 a 1949, el Comité dió una importancia remarcable al preámbulo del art. 91, que permite al gobierno federal legislar por *"la paz, el orden y el buen gobierno del país"*. Como ya dijimos, en este período se utilizaron dos tipos de argumentos en la interpretación del preámbulo citado: a) la noción de urgencia nacional (la guerra, crisis económica); b) el concepto de interés nacional.

A partir de 1949 han sido las decisiones de la Corte Suprema las que han influido en la evolución del reparto de competencias como veremos más adelante. Existen seis competencias que originalmente pertenecen a las provincias y las intromisiones del gobierno federal han hecho que, sin alterar los términos del Acta, sean en la práctica competencias federales. Son las llamadas *"seis hermanas"* en las

negociaciones constitucionales de los últimos años. Los gobiernos provinciales las han reivindicado y el gobierno federal se ha manifestado dispuesto a cederlas. Se trata de las riquezas naturales (minas y bosques), la cultura, el turismo, la vivienda, el ocio y los asuntos municipales y urbanos.

C) La realidad no refleja las disposiciones del Acta de 1867.

La evolución constitucional ha suscitado el establecimiento de convenciones y costumbres que el texto fundamental no refleja. Para comprender el funcionamiento real del actual sistema, además de tener en cuenta los textos legislativos y las sentencias de los jueces, hay que tener en cuenta los comentarios y opiniones de los expertos.

Cuando decimos que la Constitución de un país es el conjunto de reglas que rigen el funcionamiento del Estado, hay que reconocer que la Constitución de Canadá comprende otras muchas cosas además del A.A.N.B. de 1867. La Constitución de Canadá en sentido amplio comprende las leyes, la jurisprudencia y los reglamentos aprobados bajo el imperio de las leyes, las sentencias de los tribunales surgidas de la interpretación del contenido, las declaraciones oficiales, los tratados y las convenciones internacionales y, también, el conjunto de costumbres y procesos aceptados y descritos en las obras de análisis político.

Con frecuencia, en los manuales de Ciencia política se distingue entre Constitución escrita y constitución no escrita (o consuetudinaria) y entre constitución en sentido amplio (es decir en sentido material) y Constitución en sentido estricto (es decir en sentido formal). La Constitución canadiense solamente está escrita en parte.

Los elementos de la Constitución que no se pueden cambiar fácilmente son los siguientes: 1º La fórmula misma de la modificación constitucional; 2º El derecho de una provincia de tener en la Cámara de Comunes, al menos el mismo número de diputados que tenía el 17 de abril de 1982; 3º El bilingüismo institucional a nivel federal; 4º El mantenimiento de los símbolos monárquicos en Canadá y en las provincias, es decir la Reina, el Gobernador general y el gobernador provincial. 5ª La composición de la Corte Suprema.

En estos cinco aspectos cualquier modificación constitucional formal requiere para ser válida, que se tenga en cuenta la fórmula prevista en el art. 41 de la Ley Constitucional de 1982. Se requiere la adopción de una ley por el Parlamento y las Legislaturas provinciales. Sigue siendo necesaria la regla de la unanimidad o lo que es lo mismo, cualquier provincia tiene derecho de veto. En el art. 38 de la Ley constitucional de 1982 se prevé otra fórmula de modificación que es verdaderamente nueva. Es necesario que el Parlamento canadiense adopte una ley y que ésta sea aprobada por las Legislaturas de siete provincias que representen un total del 50% de la población, para poder modificar el reparto de competencias entre el gobierno federal y las provincias y para modificar la Ley constitucional de 1982. Además, esta ley especifica que hay cinco categorías de temas que requieren este procedimiento: 1ª El principio de representación proporcional de las provincias en la Cámara de los Comunes. 2ª Los poderes del Senado, la elección de Senadores y el número de Senadores por provincia. 3º La Corte Suprema, excepto la composición. 4º La creación de nuevas provincias. 5ª La adjudicación de territorios a las provincias.

En cualquier otro sector constitucional pueden hacerse modificaciones formales a cualquier documento constitucional, por las diversas instituciones federales o provinciales de Canadá que tienen competencias para hacerlo. Por ejemplo, el

Parlamento federal puede modificar por ley la composición de la Cámara de los Comunes, del Senado o de la Administración federal.

Igualmente, la Asamblea Nacional de Quebec puede modificar las leyes sobre cualquier institución política provincial de Quebec, excepto el cargo de Gobernador provincial.

5.4. Las principales modificaciones constitucionales.

Las modificaciones formales de la Constitución, con o sin el consentimiento de las provincias, por medio del Parlamento inglés, han variado sustancialmente el compromiso inicial de 1867. Mediante estas modificaciones que son en rigor leyes inglesas, se han aceptado nuevas provincias, se ha cambiado el reparto fiscal, se han modificado la representación de las provincias en la Cámara de los Comunes y se ha atribuido al Gobierno federal nuevos campos de competencia tales como las pensiones de vejez y el subsidio de desempleo.

En 1870 el Parlamento imperial adopta el A.A.N.B. por la que se admite a la provincia de Manitoba y a los Territorios del Noroeste en la Confederación. En 1873, se admite otra provincia, la Colombia Británica.

En 1875 el Parlamento británico adopta el Acta del Parlamento de Canadá, por la que se modifica el artículo 18 del A.A.N.B. sobre los privilegios, inmunidades y poderes de cada una de las Cámaras del Parlamento canadiense. También fué el Parlamento británico el que adoptó el Acta de 1886 autorizando al Parlamento de

Canadá a prever la representación de los Territorios, no comprendidos en las provincias, en el Senado y en la Cámara de los Comunes.

Unos años más tarde, el Parlamento británico confirma la ley sobre El Orador del Senado, adoptada previamente por el Parlamento canadiense con el fin de nombrar un Orador suplente.

En los años 1898 y 1905 el Parlamento de Canadá admitió al Territorio del Yukon y a las provincias de la Alberta y la Saskatchewan en la Confederación, en virtud del A.A.N.B. de 1871.

En 1907 el Parlamento británico aprobó un Acta por la que se abolía el art. 118 del A.A.N.B. de 1867, con el fin de establecer un nuevo marco de reparto de las subvenciones federales a las provincias. Fué la primera enmienda del A.A.N.B. que se hizo con el acuerdo de las provincias.

El Parlamento británico, como siempre, a petición del Parlamento canadiense, aprobó el A.A.N.B. de 1915 por la que se redefinía las divisiones senatoriales de ciertas provincias, lo que llevó implícitamente a la modificación del art. 22 del A.A.N.B. de 1867 y añadió el art. 51A. El gobierno federal no consultó a las provincias sobre este tema. Al año siguiente el Parlamento británico adoptó una ley por la que se prolongaba la duración de la legislatura un año, es decir hasta el 17 de octubre de 1917. Esta ley supone una enmienda al art. 50 del A.A.N.B. de 1867. Pasada la 1ª guerra mundial el art. 50 volvió a entrar en vigor.

En 1927, el Parlamento británico adopta una ley sobre la revisión de las A.A.N.B. de 1915 y 1916, abolió una parte de la de 1915 y enteramente la de 1916.

En plena depresión económica, Londres adopta el A.A.N.B. de 1930 en la que se confirman los acuerdos entre el gobierno federal y varias provincias con respecto a los recursos naturales. También en este mismo año, se adoptó el Estatuto de Westminster. Como sabemos, esta ley del Parlamento británico autorizaba a Canadá a hacer leyes con carácter extraterritorial, es decir, Canadá se convierte legalmente en un país soberano.

En 1940, el Parlamento británico adopta una ley por la que se atribuye al Parlamento federal la competencia exclusiva de legislar sobre el subsidio de desempleo, mediante la inserción del párrafo 2A al art. 91 del A.A.N.B. Esta ley es consecuencia de la Comisión nacional sobre el federalismo, denominada Rowell-Sirois -debido a los dos copresidentes-, que recomendaba entre otras cosas esta modificación. También el Comité jurídico en 1937 se había pronunciado en este sentido después de tres años de negociaciones entre Ottawa y las provincias. Es el primer traspaso legal de poderes entre los dos niveles de gobierno.

En 1943, aprueba un Acta por la que se retarda la aplicación del art. 51 del A.A.N.B. sobre el reajuste y representación en la Cámara de los Comunes a causa de la guerra. Quebec se opuso a este retraso. Ottawa mantuvo que este asunto no le incumbía a las Legislaturas provinciales y se llevó adelante

En 1949, el Parlamento británico ratifica las condiciones de Terranova para entrar en la federación. El mismo año se adoptó una ley por la que el Parlamento canadiense podía modificar el Acta siempre que no afectase a las competencias de las provincias. El gobierno federal en este ocasión actuó unilateralmente, sin consultar a las provincias y sin su consentimiento.

Una modificación importante fué la introducción de un nuevo art., el 94A, en el A.A.N.B. permitiendo al Parlamento de Canadá legislar en concurrencia con las provincias sobre las pensiones de vejez. Esta modificación se hizo con el acuerdo de todas las provincias en 1951.

En 1964, el Parlamento Británico modifica los poderes otorgados al gobierno federal por el Acta de 1951 sobre el tema de las pensiones de vejez y las prestaciones adicionales. A partir de este momento serán de competencia exclusiva federal. Quebec dió su visto bueno a esta modificación porque se le permitió constituir su propio régimen de pensiones y retirarse de los programas conjuntos puestos en marcha a partir del art. 94A, obteniendo a cambio la posibilidad de recaudar el 20% de los impuestos tanto directos como indirectos.

5.5. La mutación del A.A.N.B. a través de la interpretación de los Tribunales.

El Acta de América del Norte británica está en vigor desde hace casi ciento treinta años. Durante este tiempo, la práctica de los gobiernos, fundamentalmente los hombres de esos gobiernos y, sobre todo la interpretación de los tribunales, la han hecho evolucionar considerablemente. Estas modificaciones materiales, las prácticas de los gobiernos a través de las costumbres y convenciones y las decisiones de los tribunales ligados por la regla de "*stare decisis*" han modificado efectivamente la constitución. Por ejemplo, las costumbres y convenciones han contradecido el texto del Acta al limitar el papel del Gobernador general y de los Gobernadores provinciales a muy poca cosa e igualmente, en la práctica, han anulado los poderes de *reserva* y *desaprobación* de leyes del gobierno federal. Por otra parte, el Comité jurídico del

Consejo Privado y la Corte Suprema han atribuido al Parlamento canadiense competencias que no se encuentran en el Acta, como por ejemplo la aeronáutica y la radiodifusión. Tanto las modificaciones formales como las materiales han modificado sustancialmente el Acta de 1867. Dada su importancia vamos a exponer las interpretaciones de los tribunales.

Toda Constitución, ya sea escrita o basada en la costumbre, sea de un país unitario o de una federación, es la (primera ley) norma fundamental del Estado. No solo organiza el ejercicio del poder determinando el estatus de los gobernantes, sino que establece la óptica social de su actividad política.

En un Estado federal este control de la constitucionalidad tiene una importancia muy particular, sobre todo en lo referente a la Constitución federal, y muy especialmente a las competencias que corresponden a los dos niveles de gobierno. Los tribunales deben interpretar no solo un contrato social entre individuos, sino también un pacto entre Estados. En el caso de la federación canadiense, cuando los tribunales tienen que pronunciarse sobre algún aspecto de la Constitución, están interpretando un contrato de unión entre las provincias canadienses que aceptaron formar parte de Canadá.

Dentro del sistema jurídico canadiense, la Constitución es el fundamento del principio "*Rule of Law*", lo que es lo mismo que la legalidad que debe calificar a todos los actos de los tres poderes del Estado; el legislativo, el ejecutivo o administrativo y el judicial. El control de esta legalidad constitucional pertenece a los tribunales, aunque el Acta de 1867 no haga una mención expresa.

Así lo expresó Lord Sankey, en un informe que escribió para el Comité jurídico del Consejo privado en el conflicto de la aeronáutica:

En la medida que el Acta encierra un compromiso en virtud del cual las provincias primitivas quisieron federarse, es importante no perder de vista que el mantenimiento de los derechos de las minorías era una de las condiciones por las cuales esas minorías quisieron entrar en la federación y el mantenimiento de estos derechos constituía la base sobre la cual toda la estructura iba a ser edificada. La manera como se interpreta con el correr de los años no debe hacer perder de vista o modificar las disposiciones del contrato inicial que preveía el establecimiento de la federación; no es justo tampoco que una interpretación jurídica de las disposiciones de los artículos 91 y 92 imponga a los miembros de la federación un contrato nuevo y diferente.⁶

Este pasaje forma parte de una de las decisiones más importantes que el Comité jurídico tomó referentes a la Constitución, pero nos sugiere el problema de la interpretación jurídica de la Constitución.

Como todo contrato, un pacto federal debe ser interpretado cuando aparece un conflicto o litigio. Ahora bien, esta interpretación debe hacerse en conformidad con el espíritu del compromiso original pero se plantean dos opciones: Interpretar este compromiso en el contexto socio-político-económico en el que se sitúa el conflicto que hay que solucionar, o siguiendo al pie de la letra la Constitución.

⁶ *La Réglementation et le contrôle de l'aéronautique au Canada*, 1932 A.C., p. 54 y 70.

Los Tribunales se han planteado esta cuestión muchas veces y le han dado respuestas muy diferentes. Todas las respuestas, en mayor o menor medida, han tenido una gran influencia en la evolución del federalismo.

Debido a que en el A.A.N.B. de 1867 encontramos muchos términos vagos y con frecuencia ambiguos, no es exagerado señalar la gran importancia que ha tenido la interpretación jurídica en la evolución del federalismo canadiense.

Esto es lo que ha llevado al profesor Dicey a escribir en su libro: *The Law of the Constitution*, en el que dice lo siguiente:

*Federalismo significa legalismo, el predominio de lo jurídico en la Constitución, la prevalencia del espíritu de la legalidad por encima del pueblo.*⁷

En el sistema jurídico canadiense, toda legislación se presume constitucional y esta presunción de constitucionalidad no favorece el desarrollo de la jurisprudencia constitucional, porque los que aleguen inconstitucionalidad, deben probarla. Además los tribunales solo abordan la cuestión constitucional en el caso de que la solución del litigio dependa esencialmente de la Constitución y, en estos casos, lo hacen con ciertas reservas, conscientes de las consecuencias que implica todo juicio de inconstitucionalidad. La causa fundamental es que no es lo mismo un juicio en materia civil en el que la sentencia se aplica solo a las partes en litigio, que un juicio en materia constitucional que tiene repercusiones en el conjunto de los ciudadanos.

⁷ DICEY, A.V., *The Law of The Constitution*, (10e éd.) Londres Macmillan. 1959, p. 175.

En Canadá, todas las decisiones de los tribunales en materia constitucional forman parte de la Constitución. Estas decisiones junto con las costumbres, las convenciones, las grandes disposiciones legislativas inglesas, que no han sido abolidas o modificadas, forman parte de la Constitución de Canadá y vienen a completar la Constitución material, además del A.A.N.B. y sus modificaciones que son la Constitución formal.

El control de la legalidad la efectúan los tribunales con ocasión de un conflicto ordinario, en el que cada una de las partes invoca la Constitución, o bien mediante un Dictámen que un gobierno provincial puede pedir a su Audiencia territorial (Cour de appel) y que termina en la Corte Suprema, o bien que el Gobierno federal pida, directamente, un Dictámen a la Corte Suprema.

El procedimiento de los Dictámenes, forma parte del sistema jurídico canadiense desde 1875. Tiene una importancia considerable en el Derecho Constitucional canadiense, pues más de un tercio de las decisiones del Comité jurídico del Consejo privado en materia constitucional provienen de peticiones de "Avis" (dictámenes).

Según el profesor Strayer :

*Una de las más típicas características del proceso de recursos de apelación del sistema jurídico canadiense, es que se acude como referencia a la Constitución como último resorte.*⁸

⁸ STRAYER, B.L., *Judicial Review of Legislation in Canada*, Toronto University of Toronto Press, 1968, p. 182.

El control de la legalidad depende de las principales Cortes de Justicia. Es decir, todos los Tribunales Superiores pueden pronunciarse sobre la constitucionalidad de un acto jurídico. Sin embargo debido a que se requiere obligatoriamente la opinión de los Ministros de Justicia, y su intervención en el caso, la gran mayoría de los casos importantes de derecho Constitucional van en apelación y llegan a la Corte Suprema.

Los Tribunales de última instancia tienen un papel muy importante en materia de control de la legalidad constitucional. En virtud de la regla "*stare decisis*", sus decisiones afectan a los tribunales inferiores.

Los tribunales de apelación han sido el Comité jurídico del Consejo privado hasta el año 1949, año en el que la Corte Suprema se convirtió en Tribunal de última instancia y reemplazó al Consejo Privado. De ambos Tribunales podemos decir que han jugado un papel decisivo en la interpretación de la Constitución y en la evolución de la federación canadiense.

5.5.1. El Comité jurídico del Consejo Privado.

El Comité jurídico del Consejo privado inglés no es una Corte de Justicia de tipo clásico. Su cometido es el de advertir, avisar, aconsejar al Soberano en materia jurídica. No hace justicia mediante juicios sino mediante decisiones jurídicas que se convierten en sentencias del Consejo. Se creó en 1833 para una mejor administración de la justicia en el seno del Consejo privado de su Majestad británica.

A) Origen y cometido del Comité jurídico.

Sus orígenes se encuentran en la práctica, por parte de los súbditos, de acudir directamente al Soberano pidiendo reparación de un agravio, cuando no habían conseguido obtener justicia en la Corte del Rey. Cuando pasó el tiempo, las Cortes de las Islas del Canal y más tarde las Cortes de las plantaciones o de las colonias, hicieron la petición de reparación de agravios al Rey en Consejo, y esto continuó siendo la práctica habitual cuando se creó el Consejo privado con jurisdicción en el derecho común inglés. Así empezó la jurisdicción de Apelación que más tarde fué confirmada y regulada por el Parlamento británico en las Actas del Consejo Privado de 1833 y 1844, convirtiéndose el Comité jurídico en una verdadera Corte de Apelación en última instancia.

En Londres existió siempre del Consejo privado que tenía funciones de Tribunal de apelación para todo el imperio británico. Desde los primeros tiempos de la colonización, era un privilegio del súbdito británico apelar al rey en Consejo contra las sentencias de los tribunales coloniales. Aunque en 1661 el Consejo privado dejó de tener jurisdicción de derecho común en Inglaterra sin embargo siguió siendo Tribunal de apelación para los territorios de Ultramar. En 1833 se crea en el seno del Consejo privado el Comité jurídico para encargarse de las apelaciones.

La historia y naturaleza de la jurisdicción de apelación del Consejo privado fué descrita, por el propio Consejo, en la sentencia *British Coal Corporation v. The King*, en estos términos:

El Comité Jurídico es un cuerpo estatutario establecido en 1833 por el Acta of 3 & 5 Will.4.c.41, titulada: Acta para una mejor

*administración de Justicia en el Consejo Privado de su Majestad. Contiene, entre otras cosas, lo siguiente: A la vista de la decisión de hacer apelaciones a su Majestad en Consejo, sobre las causas falladas por varias Cortes judiciales de las Indias Orientales, de las plantaciones, las colonias y de otros dominios extranjeros de su Majestad, el Acta prevé la formación de un Comité en el Consejo privado de su Majestad. Una vez organizado el Comité jurídico del Consejo Privado, promulga que todos los recursos o quejas de cualquier naturaleza, unas y otras en virtud de este Acta o de cualquier derecho estatutario o custodiado, pueden ser llevadas ante su Majestad en Consejo, sobre las sentencias de cualquier Corte. Las apelaciones serán referidas a su Majestad, que oído el Comité jurídico, tal como establece este Acta, tomará una decisión en Consejo, previo informe o recomendación del Comité. La naturaleza del informe o recomendación tiene que ser siempre expuesto en un tribunal abierto. El Acta contiene un gran número de provisiones en cuanto al procedimiento a seguir para los recursos. Queda claro que el Comité es visto en el Acta como un cuerpo jurídico o Corte, aunque puede operar mediante un informe o recomendación a su Majestad en Consejo. El informe para que surta efecto tiene que ser aprobado por su Majestad en Consejo. Pero de acuerdo con la costumbre constitucional es impensable y desconocido que su Majestad en Consejo pueda no ejecutar el informe del Comité jurídico, el cual es una verdadera Corte de Apelación de derecho, al cual por el Acta de 1833, le son referidas todas las apelaciones dentro de su competencia."*⁹

⁹ *British Coal Corporation v. The King*, 1935 A.C. 500, p. 510.

En este sentido, las funciones del Comité jurídico fueron establecidas como las de un tribunal de derecho. En lo que se refiere a Canadá, el Comité jurídico decide sobre todas las cuestiones, incluso las constitucionales. Esto había sido siempre reservado a la discrecionalidad del Rey en Consejo, es decir, el conceder un permiso especial para recurrir la sentencia de un tribunal colonial. Esta discrecionalidad formaba parte de la prerrogativa Real del Soberano como fuente de Justicia.

A partir del Estatuto de Westminster en 1931, se llegó a la posibilidad de emanciparse plenamente del Consejo privado, mediante un acto unilateral de los Parlamentos de los Dominios que les autorizaba a aprobar cualquier ley, aunque esta estuviera en contradicción con un Acta del Parlamento de Londres, o a abolir o modificar cualquier Acta anterior de este Parlamento.¹⁰ En 1933, los Dominios deciden hacer uso de esta posibilidad y Canadá concretamente declara abolidas las apelaciones de naturaleza criminal. Las demás apelaciones fueron abolidas en 1949.

B) Composición y Procedimiento del Comité jurídico.

Según el Acta de 1833 sobre el Comité jurídico del Consejo Privado, éste, en un principio, estaba compuesto por jueces ingleses. A partir de 1887 empezaron a formar parte jueces escoceses e irlandeses y en 1895 algunos jueces pertenecientes a las Cortes Supremas de las Indias y de los Dominios.

Normalmente el Comité estaba presidido por el Lord Canciller, los ex-lores presidentes y en principio lo formaban 5 jueces. Sus decisiones y conclusiones eran unánimes y se enviaban al Soberano. Los jueces eran seleccionados por el Lord

¹⁰ *Le Statut de Westminster*, 1931. En el preámbulo dice: a partir de este momento ninguna ley posterior del Parlamento del Reino Unido formará parte de la legislación de los Dominios, sino hay una demanda expresa y consentida por los Dominios.

Canciller entre un considerable grupo de hombres que reunían las condiciones para el cargo. Los miembros del Comité fueron muy fluctuantes. Aparecían y desaparecían con mucha frecuencia aunque este hecho no impidió que el Comité conociese bien la Constitución canadiense, estuviese familiarizado con las condiciones de vida del país y tampoco impidió el que se pusiese de manifiesto el dominio e influencia de algunas personalidades dentro del Comité.

Además, aunque el Consejo Privado no estaba obligado por la doctrina de "*stare decisis*", en las Apelaciones canadienses, siempre actuó como si lo estuviera y este llevó al Comité jurídico, en más de una ocasión, a dar unas débiles e increíbles aclaraciones sobre las decisiones anteriores, en el intento de preservar la apariencia de mantener el "*stare decisis*", es decir la decisión precedente.

C) La revisión judicial de la Legislación colonial.

Un hecho remarcable es que los tribunales en Canadá, tanto antes como después de la Confederación, han tenido y ejercido la facultad de revisar y declarar la invalidez de una ley cuando esta contradecía a una ley imperial, como si este poder hubiese sido conferido expresamente. Un tal poder no fué nunca conferido en estos términos, ni a los tribunales, ni al Consejo Privado. Las bases para la asunción de este poder hay que buscarlas en la tradición británica, según la cual, está en la propia naturaleza de lo jurídico y en el principio según el cual todas las Legislaturas están subordinadas al Parlamento imperial.

Este proceso de revisión judicial de la legislación fué descrito acertadamente por Todd en 1880 en un importante trabajo que lleva por título: "*Gobierno Parlamentario en las Colonias británicas*".¹¹

Toda la legislación está sometida a la revisión por parte de los tribunales, debido a la subordinación de todas las legislaturas provinciales al Parlamento Imperial. Esta condición es cumplida por la jurisdicción local, en primera instancia, en cada colonia, y en última instancia por el Consejo Privado de su Majestad Imperial, sobre una acción o un litigio con la ley, debidamente llevado ante un tribunal con el fin de declarar y juzgar ley de una colonia, de un dominio o de una provincia, "*ultra vires*", es decir nulo total o parcialmente.

El poder de interpretar las leyes coloniales y el poder de decidir sobre su efecto, constitución y validez, es un derecho común e inherente, que pertenece a todos los tribunales de derecho de su Majestad, ante los cuales se planteen las cuestiones o para pedir un dictámen o para someterlas a sentencia.

El derecho y el deber de algunos Tribunales, dentro de la provincia o colonia, es estudiar y decidir sobre la validez de una ley particular o provisión de una ley que ha sido inculpada. El juicio del Tribunal sobre esta cuestión está, evidentemente abierto al recurso y ligado a ser revisado y anulado por un Tribunal de jurisdicción superior, cuya decisión igualmente puede ser examinada y sentenciada o por la Corte Suprema del Dominio o por el Comité Jurídico del Consejo Privado en Inglaterra. Se tenía dos opciones: o acudir a la Corte Suprema del Dominio en el caso de Canadá o directamente al Comité jurídico.

¹¹ TODD, R., *Parliamentary Government in the British Colonies*, 1880. p. 347.

Mediante este proceso, puede obtenerse una decisión final y autorizada, con respecto a la legalidad de alguna legislación provincial, del más alto Tribunal del imperio y, si la decisión fuese adversa, la ley en cuestión puede declararse nula y sin efecto.

El Consejo Privado, dentro de su competencia de Alto Tribunal en el sistema jurídico colonial, ejerció este poder en relación con la legislación de ciertas colonias americanas en el período que va desde 1727 a 1758. Además el Consejo Privado y las Cortes locales del vasto imperio, ejercieron una función jurídica, como Sir Lynam Duff,¹² ha escrito. Esta actitud del Consejo Privado hacia la legislación colonial es la primera aplicación práctica de los principios de una doctrina, que en la actualidad se ha denominado "*ultra vires*", supliendo la doctrina del precedente jurídico impuesto por el Consejo Privado. Con frecuencia, ocurrió que los mismos tribunales coloniales, rechazaron la legislación que había sido promulgada, ignorando alguna restricción o algún reglamento o principio de los que la legislatura estaba obligada a observar.

La prolongación o continuidad de esta función de revisión como parte de la jurisdicción de Apelación del Consejo Privado fué vista por el gobierno británico como un elemento vital de control sobre las colonias, como una parte de la herencia de los británicos en el extranjero, como un influencia favorable en el desarrollo firme de las Cortes coloniales como una fuente de protección de las minorías y al mismo tiempo, como una conexión, eslabón y unión con el imperio.

Todos estos aspectos fueron acentuados más tarde, hacia 1876, por el Secretario para las colonias, Lord Carnavon que sin embargo, en lo referente a la legislación canadiense, olvidándose de las razones antes mencionadas, dió a entender

¹² DUFF, L., *The Tribute of Mr. Justice (Sir Lynam Duff en 1925 Bar.Rev. p. 273.*

que quería abolir el derecho de Apelación de Canadá al Comité Jurídico del Consejo Privado.

No deja de ser sorprendente, a la luz de los acontecimientos posteriores, que lo que Lord Carnavon proponía, fuese rechazado por el Honorable Edward Blake con el argumento siguiente: *El hecho de que el tribunal de última instancia esté fuera de Canadá, sea exterior a Canadá, proporciona un desprendimiento de los asuntos locales que lo hacen imparcial, pronunciando sentencias seguras y protegiendo mejor los intereses de las minorías.*¹³

En estos temas, en relación con las cuestiones constitucionales, Blake dió respuestas que más tarde formaron parte de una convicción muy extendida, a saber: es ventajoso para Canadá el mantener el derecho de Apelación en última instancia fuera del propio territorio, es decir en la metrópoli.

D) Naturaleza de los recursos al Comité jurídico.

El Comité tenía plena competencia para resolver todos los (appels) recursos que se le presentaban a su Majestad, que hacían referencia a las decisiones de los tribunales de las colonias. Por tanto, el Comité jurídico, por lo que a Canadá se refiere, se presentaba como el intérprete supremo del Acta de 1867, desde el comienzo de su entrada en vigor.

Desde el punto de vista constitucional este organismo ha tenido una importancia decisiva. En 80 años decidió sobre más de 200 litigios. De estos, 120

¹³ BLAKE, E., Ministro de Justicia del gobierno federal, presidido por Mackenzie, en 1878. Pertenecía al partido liberal.

hacían referencia al reparto de competencias entre los dos niveles de gobierno. Es obvio pues, que este organismo ha orientado el federalismo canadiense desde su nacimiento, estableciendo un cierto equilibrio entre las responsabilidades legislativas de los dos órdenes de gobierno.

E) El Comité Jurídico y la evolución del federalismo.

Prácticamente todos los autores que han hecho estudios sobre la interpretación de la Constitución canadiense, están de acuerdo en afirmar que el Consejo privado ha sido el gran defensor del federalismo canadiense y que sus decisiones han mantenido el equilibrio entre las posibles opciones que podrían haberse adoptado. Pero también hay que decir que se han alzado voces disidentes al respecto. Algunos han llegado a decir que el Consejo Privado ha desnaturalizado el sentido del Acta de la Confederación, ha impuesto restricciones exageradas al ejercicio de los poderes federales y ha amplificado la importancia de los poderes provinciales. Según estos, el Comité jurídico nos ha dado una nueva Constitución diferente a la que los fundadores de la Constitución tenían en la cabeza, es decir, ha sido un agente decisivo en la mutación constitucional.

Esta visión es rechazada por algunos a causa de lo que algunos de los Padres de la Confederación, -Macdonald, Brown y Galt-, repitieron en muchas ocasiones:

*Solo una Unión federal era posible en 1867, porque el Bajo Canadá rechazaba sistemáticamente el concepto de Unión legislativa.*¹⁴

¹⁴ *Débats parlementaires sur la Confédération*, Québec, 1865, p. 210.

También Keith, en su obra "*Constitutional Law of British Dominions*", dice lo siguiente:

*Los autores de la federación canadiense tuvieron la agradable impresión de haber elaborado una Constitución que presentaría pocos problemas para los tribunales.*¹⁵

A pesar de estas opiniones, la realidad es otra y la distribución de poderes no tardó en manifestarse como incompleta y teniendo el estado federal que multiplicar sus esfuerzos para tratar de calmar las pretensiones de las provincias, de legislar sobre temas que no eran de su competencia. Con el tiempo, el Consejo Privado adoptó una línea de actuación que ciertamente aumentó sensiblemente los poderes de las provincias y según ciertos sectores críticos, ha ampliado su jurisdicción de manera desmedida debilitando las fuerzas cohesivas del Estado central.

Un análisis del conjunto de decisiones tomadas por el Consejo Privado, en materia constitucional, permite distinguir varios períodos.

Desde su primera decisión en materia constitucional que data de 1874, hasta la última en 1954, podemos agrupar sus interpretaciones en tres grandes períodos, que están de acuerdo con acontecimientos políticos-económicos del momento.

- a) Período federalista. (1867-1882).
- b) Período autonomista o provincialista. (1882-1932).
- c) Período centralizador. (1932-1949).

¹⁵ KEITH, A.B. *The Dominions as Sovereign States, Their Constitutions and Governments*, Londres, Macmillan, 1938, p. 320.

a) Desde los comienzos de la federación (1867 a 1882) .

Siete años después de la sanción del A.A.N.B. de 1867, el Comité jurídico hacía su primera interpretación constitucional en el asunto de la Unión de S. Jacques de Montréal v. Dame Julie Belisle¹⁶ , permitiendo a las provincias ayudar a las personas con dificultades financieras, a pesar de la competencia federal en materia de quiebra empresarial. Pero este ímpetu provincialista durará poco; fundamentalmente porque en Inglaterra no se conocía bien el federalismo y concebían las relaciones del gobierno federal con las provincias, a imagen de las relaciones del Parlamento de Westminster y el Parlamento de una colonia, que eso es lo que era Canadá con relación a Inglaterra.

Así en 1880 el Comité jurídico aplicó por primera vez su famosa "*teoría del poder implícito*",¹⁷ permitiendo al Parlamento federal legislar en lo relativo a una competencia provincial exclusiva, con el fin de completar uno de los campos de jurisdicción federal. En los años 1880 y 1882, el Comité jurídico aprobó una legislación federal referente a la actividad económica de las empresas que actuaban en el ámbito nacional e internacional, aunque fueran provinciales. Concretamente en 1882, el Comité toma una decisión, que ha sido una de las más controvertidas dentro del derecho constitucional canadiense, en el asunto Russel.v.The Queen.¹⁸ En esta sentencia, desarrolló, por vez primera, la teoría llamada de las "*dimensiones nacionales*", que permite a la autoridad federal legislar en lo relativo a una materia de jurisdicción provincial, cuando juzgue que es de interés nacional, invocando el poder general del Parlamento de legislar "*por la paz, el orden y el buen gobierno*". Puesto que en la práctica todas las leyes se pueden hacer por estos motivos, esta sentencia

¹⁶ 6 A. C.1874, p. 31.

¹⁷ *Cushing v. Dupuy*, 1878-80, 5 A. C., p. 409.

¹⁸ 7 A. C. 1881-82 7, p. 829.

acababa con la autonomía de las provincias ya que permitía al gobierno federal legislar sobre cualquier materia invocando una autoridad federal ilimitada.

Se trataba del tema del alcoholismo, por tanto era una materia de competencia provincial. Pero en realidad esta decisión tenía un fin solapado: recortar el principio fundamental de la autonomía de las provincias. Años más tarde, en 1886, el Consejo Privado explicó el alcance de esta sentencia y restringió el poder acordado al gobierno federal, en una sentencia sobre el asunto *A.G. Ontario v. A. G. Canadá*.¹⁹

b) Período provincialista (1882-1932).

Durante los primeros años de este período, las sentencias del Comité Jurídico hacían referencia a Canadá como colonia, por lo que a veces se ha distinguido un período llamado colonial dentro de este período. La primera sentencia importante fue la de *Hodge v. The Queen*,²⁰ en la que reconoce la soberanía legislativa de las provincias, concretamente en materia de propiedad y derecho civil.

Le sigue la sentencia sobre *Liquidators Maritime Bank v. Rec. Gen. New Brunswick*,²¹ que supone un juicio importante sobre el Gobernador provincial que representa a la Corona en las provincias y que no es de ninguna manera un delegado del gobierno provincial o del Gobernador general.

También hay que destacar la sentencia *A.G. Ontario v. A.G. Canada*, también conocido como el asunto "*Prohibition au niveau local*", de 1896, citado

¹⁹ A. C. 1896, p. 348. Se le conoce como *L'affaire de la Prohibition au niveau local*.

²⁰ 9 A. C. 1883-84, p. 117.

²¹ A. C. 1892, p. 437.

anteriormente, en el que se explica y matiza la sentencia Russell v. The Queen²² de la siguiente manera;

1) El poder general del Parlamento federal tal como se prevé en la primera línea del art. 91, solo se aplicará a condición de no desbordarse sobre los sujetos de legislación que se encuentran en el art. 92.

2) El poder general es solo complementario de los diversos temas enumerados en el art. 91, en el sentido de que los temas que son enumerados ilustran sobre los que se puede ejercer ese poder.

No en vano se califica este período de fuertemente autonomista, debido a que las sentencias dictadas por el Comité, fueron favorables a los derechos de las provincias. Bajo la influencia de dos grandes juristas, los lores Watson y Haldane, el Comité jurídico abordó, desde 1883 una línea de interpretación constitucional determinante en la evolución del federalismo canadiense, que se intensificó a lo largo de este período. Empezó con una serie de decisiones redactadas para matizar y corregir la teoría de las "*dimensiones nacionales*".

Como ya vimos, en 1882 sobre el asunto Hodge²³, el Comité decidió que las provincias, en virtud del párrafo 13 del artículo 92 del Acta, que les confiere la competencia exclusiva en materia de derecho civil y propiedad, puedan legislar en cuanto a la venta de bebidas alcohólicas, cuando el gobierno central no lo hace. El Comité fundamentó esta decisión en que las Legislaturas provinciales son también soberanas en sus campos de jurisdicción, como lo es el Parlamento federal o el Parlamento imperial en los suyos.

²² 7 A. C.1881-82, p. 829. En esta sentencia el Comité desarrolló la teoría de las dimensiones nacionales según la cual se permite al Parlamento federal legislar sobre competencias provinciales siempre que esté en juego el interés nacional.

²³ Sent. cit. p. 124.

Esta importantísima decisión, confirmaba una sentencia de la Corte Provincial de Ontario. Además, era la continuidad lógica de una decisión tomada dos años antes en el asunto Parsons²⁴. El Comité anuló por vez primera, una decisión de la Corte Suprema, impidiendo al gobierno federal atribuirse competencias en materia de seguros y en el sector de operaciones comerciales interprovinciales. El Comité se basó en la exclusividad de la competencia de las provincias en materia de propiedad y de derechos civiles que como vimos anteriormente, consta en el párrafo 13 del art. 92. del Acta de 1867.

A pesar de lo que estableció el Comité en el asunto Parsons acerca de la soberanía de las provincias, sin embargo, el mismo Comité añadió en la sentencia *Hodge v. The Queen*, lo siguiente:

Los temas que bajo un cierto aspecto y por un cierto fin emanan del artículo 92, pueden bajo otro aspecto y por otro fin emanar del artículo 91. ²⁵

Así el Tribunal inglés atenuaba considerablemente la soberanía de las provincias creando la teoría "*del doble aspecto*". A pesar de esto, el Comité logró un cierto equilibrio entre los dos órdenes de gobierno, interpretando de manera muy amplia el párrafo 13 del art. 92.

En consecuencia, se permitió legislar a las provincias en temas tan importantes como las relaciones laborales, las compañías de Seguros y el comercio interprovincial. A este respecto merecen especial atención una serie de sentencias. Concretamente en 1916 en el tema de los seguros,²⁶ el Comité Jurídico reitera que el

²⁴ *Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons* (1881-82) 17 A.C., p. 96.

²⁵ Sent. cit. p. 124.

²⁶ *A.G. Canada v. A.G. Alberta*, 1916, 1 A. C., p. 588.

poder federal no puede ejercerse de manera válida si invade las materias previstas en el art. 92, a menos que la materia legislativa este enumerada en el art. 91, pues en este caso la legislación federal tiene prioridad.

En 1921, en la sentencia sobre la Comisión de Comercio²⁷ dió un interpretación extremadamente restringida de la jurisdicción federal en materia de derecho penal.

En 1925 en el asunto *Toronto Electric v. Snider*,²⁸ todavía fué más lejos y sentó el principio según el cual la autoridad federal en el caso de legislar sobre el comercio y los intercambios, no puede hacerlo como pretexto para invadir el campo de competencia provincial de la propiedad y los derechos civiles, a menos que tal competencia no sea definida de manera precisa en otras categorías del art. 91.

En este período, merece la pena ser resaltar otro principio del Derecho constitucional canadiense, que el Comité confirmó en 1916 en el asunto *Bonanza*:²⁹ que el A.A.N.B de 1867 es el resultado de un pacto o tratado entre colonias.

Aunque el Comité confirmó repetidas veces el principio de soberanía de las provincias, en los años, 1887, 1892 y 1919, no se desprendió de la teoría de "*las dimensiones nacionales*" e incluso añadió en 1922, 1923 y 1925 la teoría de "*los poderes de urgencia*", permitiendo al Parlamento canadiense legislar en materias de competencia provincial en el caso de "*estado de urgencia*", sin llegar a definir muy bien en qué consiste este estado.

²⁷ *Renvoi relatif à la Loi de la Commission de commerce*, 1922, 1 A.C. p. 191.

²⁸ *Toronto Electric Commission v. Snider*, 1925 A.C. p. 356.

²⁹ *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, 1916, 1 A.C., p. 566.

Con el tiempo el Comité se dió cuenta del peligro que entrañaba la nueva "teoría de la urgencia" en relación con el principio federal y trató de limitar su alcance, decidiendo que solo las competencias del Parlamento federal enumeradas en el art.91 del Acta, eran exclusivas y por tanto sólo estas competencias podían estar por encima de las competencias provinciales, anulando así una decisión de la Corte Suprema canadiense que no respetó este principio amparandose en "la urgencia".

Igualmente, limitó el poder declaratorio de Ottawa del art. 92 (10c) y del 91(29), que le permite entrar a legislar en los campos de las empresas y obras públicas declaradas de interés general para Canadá. El Comité inglés declaró que "obras" designaba "*physical things*", cosas físicas y no compañías o servicios y por tanto restringió la entrada del Parlamento federal en la jurisdicción provincial.

En esta ocasión hizo una distinción muy interesante entre el derecho de propiedad y su competencia legislativa. Concretó que las provincias eran propietarias del suelo y subsuelo, de sus aguas interiores y territoriales, así como de las reservas de los Indios y que podían legislar sobre éstos en su esfera de competencia, siempre y cuando el Parlamento canadiense no hubiera legislado. A efectos prácticos proponía la teoría "*del campo libre*".

En este período cabe destacar al juez Haldane que redactó en nombre del Comité no menos de 25 sentencias, la mayoría claramente favorables a las provincias.

Como ya hemos apuntado el Comité jurídico rectificó en parte la teoría de "*las dimensiones nacionales*" surgida de la aplicación de hacer leyes por la paz el orden y el buen gobierno. Además, caben destacar como afirmaciones importantes del Comité: la

soberanía legislativa de las provincias y el papel del Gobernador provincial como representante de la Corona en las provincias.

c) Período centralizador (1932-1949).

Este período que algunos llaman de la conquista de la soberanía legislativa canadiense es claramente centralizador. Empieza con la adopción del Estatuto de Westminster en 1931, por el Parlamento imperial. En el Estatuto se reconoció una autonomía legislativa muy amplia para Canadá en el terreno internacional y también en el plano jurídico de interpretar la Constitución.

El período provincialista que termina en la década de los 30, estuvo marcado por numerosos e importantes problemas sociales, políticos y económicos. Todo parece indicar que estos problemas influyeron en el Comité jurídico, que bajo el impulso de Lord Sankey favoreció de manera general al Parlamento canadiense.

En 1931, con el Estatuto de Westminster, Canadá se convierte en un país soberano. A partir de 1932, el Comité jurídico, consciente de este hecho, fundamenta gran parte de sus decisiones en la teoría de las "*dimensiones nacionales*" y de los "*poderes residuales*" para hacer caer bajo la jurisdicción federal el importante campo de la radio y la aeronáutica. En dos sentencias, una sobre *L'Aeronautique*³⁰ y otra sobre *Radio-Communications*³¹, el Consejo Privado afirmó tajantemente que si Canadá quería cumplir su papel de manera adecuada en el plano internacional, debía poseer la autoridad exclusiva de legislar sobre temas importantes que interesan a todo el pueblo canadiense.

³⁰ *In re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, 1932, A.C., p. 54.

³¹ *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, 1930, A.C. p. 304.

En 1933 en el asunto *Croft v. Dunfhy*³² reconoció la soberanía del Parlamento federal sobre las aguas territoriales canadienses. En 1935, en *British Coal Corp. v. The King*³³ se reconocía al gobierno federal el derecho de abolir los recursos al Consejo Privado en materias de derecho penal. En concreto en esta sentencia el Consejo Privado declaró que era necesario reconocer que el Estado federal posee la autoridad legislativa más amplia con el fin de ejercer la plenitud de la soberanía.

También hubo decisiones en este período que favorecieron a las provincias. Durante la crisis económica de los años 30, el Parlamento federal legisló, en varias ocasiones, sobre temas de competencia provincial. El Comité anuló varias de estas medidas legislativas, aunque estaban dictadas para hacer frente a la crisis económica. Concretamente fueron anuladas ciertas medidas sobre las relaciones laborales, por ser ésta una materia de competencia exclusiva de las provincias. Esta legislación federal fué la consecuencia de un tratado internacional firmado por el gobierno federal, por el que se comprometía a adoptar una serie de normas de la O.I.T. El Comité explicó que si bien el gobierno federal tiene competencia para llevar a cabo tratados internacionales, *no puede aplicarlos en el interior de país en aquellas materias que son de competencia provincial.*³⁴

Igualmente declaró inconstitucional una ley federal sobre el empleo a tiempo completo y otra sobre el subsidio de desempleo, porque son materias recogidas en el párrafo 13 del art.92. El mismo día, el Comité confirmó una decisión de la Corte Suprema que declaraba inconstitucional una ley federal sobre la venta de productos naturales, por tratarse del comercio interprovincial que es una de las competencias

³² A. C., 1933, p. 156.

³³ A. C., 1935, p. 500.

³⁴ *A.G. Canada v. A.G. Ontario* 1937 A.C. p. 326. en esta sentencia declaró inconstitucionales algunas leyes laborales por ser las relaciones laborales competencia de las provincias, según el art. 92 (13).

provinciales.³⁵ Este 28 de enero de 1937 es uno de los días más importantes del Derecho Constitucional canadiense.

Ahora bien, al lado de estas decisiones provincialistas que acabamos de enumerar, el Comité jurídico tomó tres decisiones federalistas de gran alcance. A través de ellas desarrolló la teoría del "*poder implícito*" de Ottawa. Las consecuencias de esta teoría fueron, que a partir de las competencias exclusivas del gobierno federal en materias de derecho penal,³⁶ de quiebra de empresas³⁷ y de comercio internacional,³⁸ el gobierno federal, en virtud del poder implícito, podía legislar en materias que pertenecían a la esfera provincial

El Comité terminó su mandato de intérprete de la Constitución, con un conjunto de decisiones muy centralizadoras y particularmente peligrosas para el respeto del principio federalista, que el mismo Comité había defendido en los comienzos de la federación. En 1943 confirmó la teoría del "*poder residual*" de la autoridad federal, que le permitía legislar sobre todo lo que no estaba previsto en la Constitución como competencia de uno u otro nivel de gobierno.

En 1946 retomó la famosa teoría de "*las dimensiones nacionales*" que había desarrollado en el asunto Russell en 1882, pero que había matizado años más tarde. Con esta teoría el Comité permitió que el gobierno federal legislase en una materia de competencia provincial, en virtud del "*interés nacional*" de toda la federación. Este mismo año el Comité reconocía la competencia federal para expulsar del país a quién quisiese por razones de "*urgencia*", tal como había decidido la Corte Suprema de

³⁵ *A.G. of British Columbia v. A.G. of Canada*, 1937, A.C., p. 377. Igualmente declaró inconstitucional una ley federal de 1935 relativa al trabajo a tiempo completo y el subsidio de desempleo por ser competencia de las provincias en virtud del art. 92 (13).

³⁶ *Attorney general of British Columbia v. Attorney General of Canada*, 1937 A. C., p. 368.

³⁷ *A.G. of Ontario v. A.G. of Canada*, 1937, A.C., p. 405.

³⁸ *Le Procureur Général de la Colombie Britannique v. Le Procureur Général du Canada*, 1937, A.C. p. 377.

Canadá.³⁹ La situación de urgencia, explicó el Consejo Privado, puede justificar el ejercicio del poder general del Parlamento federal de legislar "*por la paz el orden y la buena administración*" del país, pero añade, siempre que el objeto de la legislación deje de ser de interés puramente local y privado en una provincia y alcance proporciones que interesen a toda la comunidad canadiense. En ese caso se convierte en objeto de legislación federal.

En la misma línea, el Comité decidió que el gobierno de Canadá podía abolir todos los recursos de la Corte Suprema en materia civil y constitucional. En la práctica esto significaba que la Corte Suprema sería a partir de ahora el gran árbitro de la Constitución.

Las dos últimas decisiones del Comité fueron de tendencia centralizadora. En 1952, dió al Parlamento federal la competencia de legislar sobre poderes comerciales de ámbito nacional.⁴⁰ Además, en 1954 permitió al gobierno central extender considerablemente su jurisdicción en materia de empresas interprovinciales, legislando sobre operaciones interprovinciales de estas empresas.⁴¹

El Comité terminó su mandato como había empezado, es decir, favoreciendo el poder federal. Pero hay que reconocer que había sabido situar el reparto de competencias en un contexto más federalista que el texto mismo del Acta de América del Norte Británica de 1867.

³⁹ *Cooperative Committee on Japanese Canadian v. A. G. of Canada*, 1947, A.C. p. 87. En los años de la Segunda guerra mundial, Canadá expulsó a un grupo de japoneses por razones políticas.

⁴⁰ *A. G. of Canada v. Hallet & Co. Ltd.*, 1952, A.C., p. 427.

⁴¹ *A.G. of Ontario v. Winner*, 1954, A.C. p. 541. Se trata de la última decisión del Comité jurídico, 80 años después de haber redactado la primera sentencia para Canadá.

Nuestra valoración global es que el Comité jurídico ha hecho un gran servicio al federalismo canadiense. Supo en la práctica vaciar de contenido los elementos más centralizadores de la Constitución y dar a las provincias poderes reales. También es cierto que las teorías de *"las dimensiones nacionales"* y del *"poder implícito"*, desarrolladas por el Comité, que aplicó con equilibrio y mantuvieron en su sitio la dialéctica centralización-descentralización, sirvieron a la Corte Suprema para incrementar enormemente las competencias del gobierno federal.

5.5.2. La Corte Suprema.

Como ya hemos apuntado anteriormente, la Corte Suprema se convirtió en 1949 en el Tribunal de última instancia en todas las materias. Había sido creada en 1875 por una ley del Parlamento federal de acuerdo con el artículo 101 del A.A.N.B.. Desde su inicio, el más alto tribunal del país, sufrió varias modificaciones y una de ellas en 1949 que lo convirtió en el Tribunal de última instancia, después de haber abolido la presentación de los recursos al Comité jurídico del Consejo privado.

Cuando en 1937 el Consejo Privado hizo público que aboliría los recursos al Comité Jurídico sobre la propiedad, hubo un gran movimiento de oposición especialmente del ámbito jurídico francófono. Temían que la Corte Suprema ampliaría la autoridad federal.

El principal propósito de acabar con los recursos ante el Comité Jurídico era, en la mente de los abogados anglófonos, según palabras de su Decano W.P.M. Kennedy : *"deshacerse, desembarazarse de todas las decisiones del pasado del Comité"*

para colgarse de los cuellos de la judicatura canadiense".⁴² Querían concretamente anular el principio "*stare decisis*", porque decían que quitaba al derecho toda su vitalidad creativa.

A) Constitución y características.

La Corte Suprema nació con muchas dificultades. Jonh Mcdonald lo intentó dos veces. La primera en 1867 y otra en 1870. Los diputados de Quebec, tanto los del partido liberal como los conservadores se oponían porque veían un peligro para los derechos de las provincias. Los debates sobre la federación nos muestran lo difícil que fué llegar a un acuerdo respecto al artículo 101 del Acta. Macdonal lo expresó así:

*La Constitución no prevé el establecimiento de este tribunal, porque existen muchos motivos, tanto a favor como en contra.*⁴³

La Corte Suprema, se convierte desde 1949 en el Tribunal canadiense de última instancia en todas las cuestiones constitucionales, tanto federales como provinciales. La Corte Suprema es, a partir de ese momento, el gran intérprete de la ley fundamental del A.A.N.B.de 1867 y de sus Modificaciones.

Cuando la Corte Suprema fué creada en 1875, de acuerdo con el artículo 101 del Acta de 1867, como una Corte general de Apelación de derecho común para Canadá, no fué prevista como árbitro final de las materias constitucionales. Este papel como sabemos, fué confiado al Comité Jurídico del Consejo Privado.

⁴² KENNEDY, W.P.M., *The Constitution of Canada*, 2º éd., Toronto, Oxford University Press, 1938, p. 378.

⁴³ *Débats parlementaires sur la Confédération*, Québec, 1865, p. 861.

Habiendo rechazado los constituyentes la posibilidad de crear un tribunal constitucional, por falta de acuerdo, el gobierno federal obtuvo con la colaboración de los juristas ingleses y la oposición de los franceses una Corte hecha a su medida, pues los jueces son nombrados por el Consejo de Ministros. En los años 50 Canadá se miraba en el modelo americano. Desde el *New Deal*, la clase dirigente de Ottawa y muchos de los universitarios han tenido la tendencia de mirar a Washington para solucionar los propios problemas especialmente en el campo económico. Muchas características del federalismo americano, como por ejemplo el federalismo cooperativo, han sido transplantadas al suelo canadiense.

Igualmente, una Corte Suprema tipo americano, que según las palabras del profesor Edward McWhinney⁴⁴ pueda instrumentalizar el derecho, es decir, mirar el texto constitucional como congelado una vez por todas y que pueda leer las normas legales con la experiencia de los factores sociales y en concreto teniendo en cuenta las situaciones problemáticas, ha ido ganando apoyos entre los profesionales del derecho del Canadá inglés.

El Canadá francés se dió cuenta que sus temores respecto a la Corte Suprema eran fundados. Durante el gobierno de Louis S. Laurent, Primer Ministro federal, de origen francófono, se creó un ambiente entre la judicatura de Quebec de crítica a esta situación, denunciando que las garantías constitucionales se habían acabado desde que la *Corte Suprema se había convertido en Tribunal constitucional*. Esta situación se acentuó con el Repatriamiento parcial de la Constitución votado unilateralmente por el Parlamento federal. Este hecho, unido a otros factores, desencadenó un profundo movimiento de autodeterminación en la provincia de Quebec que continúa hasta nuestros días.

⁴⁴ MCWHINNEY, E., *Federal Constitution-Making for a Multi-national World.*, Leyde. A.w. Sythoff, 1966, p. 13-14. En esta obra, el autor considera que el federalismo canadiense contradice el alcance universal del axioma de la centralización ineluctable del régimen federal.

Años más tarde, en 1956, como respuesta al descontento de Quebec, se creó la Comisión Tremblay sobre la Corte Suprema. Su informe final tiene tres páginas muy concisas pero muy sugerentes y reveladoras sobre la Corte Suprema. Lo más destacable es lo siguiente:

a) reconoce que el control jurídico es esencial para que se desarrolle el federalismo. De cualquier manera, la Corte Constitucional canadiense, añade el informe, debe ser independiente de los dos órdenes de gobierno: el central y el provincial.

b) Citando a K.C.Wheare⁴⁵, los Comisarios anotaron que el Comité Jurídico había tenido éxito, es decir lo había hecho bien, porque había sido un tribunal independiente e imparcial. Ahora que este cuerpo desapareció, siguen diciendo, la última palabra en las disputas existentes no deben descansar ni en el gobierno federal ni en los gobiernos provinciales.

c) Los nombramientos de los Jueces de la Corte Suprema podían no ser hechos exclusivamente por el Ejecutivo federal.

Desafortunadamente los Comisarios se tuvieron que contentar con exponer unas propuestas, que no llegaron a plasmarse en la legislación, pero sirvieron para ir abriendo camino. Pocos años más tarde, el Primer Ministro de Quebec, Jean Lesage, durante los primeros meses en el cargo endosó plenamente las propuestas de la Comisión Tremblay y así lo expresó, durante una Conferencia federal-provincial en 1960.

"El principio fundamental de este sistema federal requiere que ninguno, ni uno ni otro de los dos niveles de gobierno puedan interferir en la distribución de competencias establecido en la

⁴⁵ WHEARE, K.C., *Federal Government*, 4ª éd. Londres, Oxford University Press, 1963, p. 24.

*Constitución. De esto se sigue que el árbitro en esta materia no debe ser exclusivamente dependiente de ninguno de ellos*⁴⁶

La composición de la Corte Suprema ha variado desde 1875 a 1949. Al principio se componía de 6 jueces. En 1927 se aumentó uno y a partir de 1949 son 9 jueces. Son nombrados por el gobierno federal pero al menos tres de ellos deben proceder de la Corte Superior, de La Corte de Apelación o del Colegio de Abogados de la provincia de Quebec.⁴⁷

En los asuntos de derecho civil son suficientes 5 jueces para decidir pero en materia constitucional se requiere la opinión de los nueve. Se admiten disidencias, cosa que no ocurría con el Comité jurídico que debía siempre alcanzar la unanimidad en sus decisiones.

B) La Corte Suprema y la evolución del federalismo.

Para hacer un análisis general de la interpretación que la Corte Suprema ha hecho de la Constitución, distinguiremos dos períodos.

- Antes de 1949, es decir cuando estaba sujeta a las decisiones del Comité jurídico.
- Después de 1949, cuando realmente empezó a ser Suprema.

⁴⁶ *Conference fédéral-provinciale*, 1960, Ottawa, p. 12. de su Declaración.

⁴⁷ *Loi sur la Cour Suprême*, S.R.C. 1970, Ch. S-19.

a) Antes de 1949.

Uno de los problemas más importantes que se plantearon en el momento en que la Corte Suprema llega a ser el más alto Tribunal, es decir en 1949, fué el saber si estaba obligada a tener en cuenta las decisiones de su predecesor: el Comité jurídico. El problema era serio porque la uniformidad es una de las cualidades fundamentales de un tribunal de última instancia. En efecto, es importante en el sistema jurídico canadiense que las decisiones del más alto tribunal estén de acuerdo con las tomadas en el pasado. Además, un tribunal de estas características debe velar para que todos los tribunales apliquen la ley de manera uniforme.

No es una tarea fácil, pero este principio es fundamental para la buena marcha de un sistema jurídico basado sobre todo, en derecho público, en la autoridad del precedente. Este principio heredado del derecho inglés, hace que las decisiones de una Corte Suprema obliguen a los tribunales inferiores, y también de alguna manera los tribunales quedan ligados por sus propias decisiones. Esta regla, en inglés "*stare decisis*" es la base misma del sistema jurídico canadiense. El Comité jurídico siempre tuvo en cuenta sus decisiones anteriores.

La Corte Suprema, además de estar ligada por sus propias decisiones, debía respetar las "*dictámenes*" que el Comité jurídico había ido dando hasta 1949. ¿Qué pasó en realidad?. El juez Bora Laskin hizo un estudio de la cuestión y respecto al modo de actuar de la Corte Suprema, llegó a la siguiente conclusión:

Puesto que la Corte Suprema de Canadá es ahora el Tribunal de última instancia, esto trae consigo una responsabilidad a la que ella sola puede hacer frente. Si escoge buscar ayuda o inspiración en el

*Comité Jurídico del Consejo privado, queda abierta la posibilidad de seguir sus decisiones, como ella puede por las mismas razones seguir las decisiones de los tribunales supremos de derecho común o de derecho civil.*⁴⁸

Las decisiones del Comité jurídico fueron simples ejemplos, más que precedentes obligatorios para la Corte Suprema. Esta parece ser, la actitud actual de la Corte Suprema respecto a la regla "*stare decisis*" en cuanto a las decisiones del Comité. En lo que respecta a sus decisiones la Corte Suprema declaró, que estaba estrictamente ligada, salvo circunstancias excepcionales. Sin embargo en la práctica, la Corte Suprema, parece reservarse el derecho de revisar algunas de sus decisiones.

Por otra parte, aunque no se siente ligada por las decisiones del Comité jurídico, anteriores a 1949, sin embargo se sirve con frecuencia como referencia y se siente obligada a explicar sus posiciones, cuando se pudiese deducir que son contrarias a las decisiones del tribunal inglés. Este modo de proceder ha dado buenos resultados, porque permite a la Corte Suprema ser más creativa pero con coherencia y continuidad. En materia constitucional puede ser peligrosa una manera de actuar que pudiese llevar a desviarse de los principios federalistas bien establecidos por el Comité jurídico.

La Corte Suprema hasta 1949 tuvo que atenerse a las decisiones del Comité, debido a que era el más alto tribunal canadiense, y por tanto estaba ligada a ellas por la regla "*stare decisis*". Durante el período que va desde 1878 a 1896, la Corte Suprema favoreció el poder federal, si nos atenemos a la opinión del profesor Jacques Brossard.

⁴⁸LASKIN, B., "*The Supreme Court of Canada: a final court of and for Canadians*". 1951, 29 R. du B. Can. pp. 1038-1071.

En una serie de decisiones entre 1878 y 1896, la mayoría de los Jueces de la Corte Suprema, favorecieron notablemente la interpretación más amplia posible de los poderes generales del Estado federal y la supremacía de todas sus competencias sobre la competencias específicas de los Estados provinciales, particularmente la de su jurisdicción en materia de comercio sobre la jurisdicción provincial relativa a la propiedad y a los derechos civiles. Sin embargo sabemos que el Comité jurídico adoptaría más adelante otra posición.⁴⁹

De manera general, las decisiones en materia constitucional de la Corte Suprema anuladas por el Comité jurídico, no fueron muchas ni significativas. En esta primera etapa, la Corte Suprema se limitó a una interpretación literal del Acta de 1867 y por el contrario, el Comité jurídico no dudó en hacer una interpretación más de acuerdo con el contexto socio-político para apoyar sus decisiones.

b) Después de 1949.

La Corte Suprema, que es verdaderamente suprema a partir de esta fecha, aborda su labor en el terreno constitucional siguiendo los pasos del Comité jurídico, que terminó su trabajo como ya hemos visto con decisiones centralizadoras. Al día siguiente mismo de su comienzo como Tribunal de última instancia, dió a conocer una decisión muy centralizadora. En esta decisión la Corte Suprema confirmó que el Parlamento federal podía legislar en el terreno de los alquileres,⁵⁰ en tiempos de guerra, apoyándose en la teoría de "la urgencia", y pudiendo por tanto legislar en

⁴⁹BROSSARD, J., *La Cour suprême et la Constitution*, Montréal, P.U.M., 1968, p. 195.

⁵⁰ *Reference as to Validity of the Wartime Leasehold Regulations*, 1950, R.C.S. p. 124.

todas las materias de competencia provincial, dejando en poder de la autoridad política federal la decisión sobre la declaración del "estado de urgencia", y su duración.

En 1951, la Corte Suprema decidió que las provincias no podían obstruir la libre circulación de personas a través del territorio de la federación y en 1955 aplicó el "poder implícito" del Parlamento federal con el fin de concederle jurisdicción sobre las relaciones laborales de empresas relacionadas con la navegación, por ejemplo en los conflictos con los descargadores de los puertos.⁵¹

Durante los años 50 la Corte Suprema elaboró, en detrimento de las provincias una verdadera carta de derechos fundamentales, como veremos a continuación.

En 1953 declaró inconstitucional una ley municipal que prohibía la distribución de libros y folletos en las calles de Quebec, sin la autorización del Jefe de Policía de la ciudad. Según la Corte Suprema la libertad de culto y de expresión no constituían derechos civiles que competen a las provincias, sino temas de interés general y por tanto de competencia federal.⁵²

En 1955, también la Corte Suprema decidió que las provincias no tenían la competencia de legislar sobre los días religiosos, sino que este tema dependía de la competencia federal por tratarse de una materia de derecho penal.⁵³

En el mismo sentido había decidido en 1951, contrariamente a lo que había hecho en un caso parecido algunos años antes, que las provincias no podían cerrar los

⁵¹ *Reference re Validity and Applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigations Act*, 1955, S.C.R., p. 529.

⁵² *Saumur v. City of Québec*, 1953, R.C.S., p. 265.

⁵³ *Bédard v. Dawson*, 1923, S.C.R. p. 681.

lugares que servían a la propaganda comunista, porque también esta materia es de derecho penal.⁵⁴ Este tipo de decisiones, aunque son muy de agradecer en el plano de las libertades fundamentales, eran claras intrusiones en la competencia de las provincias en materia de propiedad y de derecho civil.⁵⁵

En 1966, por primera vez, contradice una decisión del Comité jurídico de 1950, decidiendo que la compañía telefónica Bell Canadá no estaba sometida a la ley de Quebec sobre el salario mínimo, porque esta compañía había sido declarada por el gobierno federal de interés nacional, aplicando el poder declaratorio que le conceden los artículos 91(29) y 92(10c) del Acta de 1867.⁵⁶

También en 1966, hizo una interpretación muy generosa de la competencia federal en derecho penal, permitiendo a Ottawa legislar sobre la delincuencia juvenil, aunque este tema está muy relacionado con la legislación social que es de competencia provincial.⁵⁷ En el mismo año, la Corte Suprema, afirmó que una ley federal nacida de un tratado internacional, relativa a una competencia federal, tenía preponderancia, sobre la legislación provincial en caso de conflicto. Un año más tarde, en 1967, añadía la teoría del "*poder residual*" para establecer la competencia exclusiva del gobierno federal sobre los yacimientos mineros submarinos de la Costa del Pacífico.⁵⁸

Durante estos años especialmente centralizadores desde el punto de vista de la interpretación de la Corte Suprema en derecho constitucional, existieron algunas decisiones favorables a las provincias. Fué en 1968, en el asunto Carnation, cuando la Corte Suprema, tomó una decisión de suma importancia para las provincias,⁵⁹

⁵⁴ *Switzman v. Elbling et A.G. of Québec*, 1957, R.C.S., p. 285.

⁵⁵ A.A.N.B. 1867., art. 92 (13).

⁵⁶ *Commission du salaire minimum v. The Bell Telephone Co. of Canada*, 1966, S.C.R., p. 767.

⁵⁷ *A.G. of British Columbia v. Smith*, 1966, S.C.R., p. 719.

⁵⁸ *In re The ownership of Jurisdiction over offshore Mineral Rights*, 1967, R.C.S., p. 237.

⁵⁹ *Carnation Co Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, 1968, R.C.S., p. 238.

declarando válida una decisión de los Mercados Agrícolas de Quebec, que establecía el precio de compra de la leche, aunque la mayoría de la leche era para exportarla.

Años más tarde, en 1971, la Corte Suprema, en el asunto *Caloil*⁶⁰ matizó mucho esta decisión y dió un paso atrás, permitiendo a la autoridad federal legislar en lo relativo al comercio interprovincial, en determinadas circunstancias. El mismo año y en este mismo tema, prohibió a las provincias proteger su mercado mediante la creación de organismos obligatorios para la venta de productos en el mercado.⁶¹ La década de los setenta, como veremos, fué de especial importancia. En 1971, en el asunto *Jorgenson*,⁶² confirmaba la amplitud del poder declaratorio federal con respecto a los trabajos públicos y empresas existentes en el momento de la decisión y sobre los que existiesen en el futuro.

En 1973, retomó este principio en el asunto *Chamney*⁶³ para establecer que Ottawa tenía competencias sobre el mantenimiento del grano en los elevadores, declarados de interés general para Canadá. También en 1973, en el tema del Seminario de Chicoutimi,⁶⁴ la Corte Suprema tomó una decisión de gran importancia, en materia de administración de Justicia, declarando "*ultra vires*" la legislatura provincial, debido a las disposiciones de la Ley de Ciudadanos y Villas, que concedía a un Tribunal provincial, presidido por un juez nombrado por el gobierno de la provincia, la competencia de instruir y juzgar una materia que debía ser instruida y juzgada por un tribunal presidido por un juez nombrado por la autoridad federal, según el artículo 96 del A.A.N.B.

⁶⁰ *Caloil Inc. v. Attorney General of Canada*, 1971, R.C.S., p. 543.

⁶¹ *Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association*, 1971, R.C.S., p. 689.

⁶² *Jorgenson v. Attorney General of Canada*, 1971, R.C.S., p. 725.

⁶³ *Chamney v. The Queen*, 1973, 40 D.L.R. (3e) p. 146.

⁶⁴ *Séminaire de Chicoutimi v. Le Procureur Général du Québec*, 1973, R.C.S., p. 681.

El mismo año la Corte Suprema aplicó el poder "*implícito*" del gobierno federal permitiéndole legislar en lo referente a la guarda, cuidado, administración y educación de los menores en caso de divorcio de los padres, en el caso *Zacks v. Zacks*,⁶⁵ a pesar de que el derecho civil es competencia de las provincias según el art. 92 (13) del A.A.N.B., aplicando la teoría del poder implícito.

Al año siguiente, en 1975, en el caso *Jones*,⁶⁶ esta sentencia tuvo unas consecuencias considerables. La Corte Suprema justificó la constitucionalidad de la ley federal sobre las lenguas oficiales, basándose en la competencia general de Ottawa de legislar "*por la paz, el orden y el buen gobierno*" del párrafo introductorio del art. 91 del Acta de 1867, e incluso invocó la competencia federal en materia penal.

Sin embargo, en la misma sentencia, La Corte Suprema, decidió que le era permitido a la Legislatura de Nueva Brunswick legislar sobre las lenguas que podrían ser empleadas ante los tribunales de justicia provinciales, sobre la lengua a utilizar en los procesos u otra materia de competencia federal, en ausencia de legislación federal sobre la materia en cuestión.

Esta interpretación tan amplia del poder general de legislar "*por la paz, el orden y el buen gobierno*", fué invocada de nuevo en 1976. Basándose en esto, concedió al gobierno federal la posibilidad de legislar sobre la protección del medio ambiente y más concretamente reconoció al gobierno federal la autoridad exclusiva en lo referente a la polución de los ríos interprovinciales e internacionales.⁶⁷

⁶⁵ R.C.S., 1973, p. 891.

⁶⁶ *Jones v. Procureur Général du Nouveau-Brunswick*, 1975, 2 R.C.S., p. 182.

⁶⁷ *Interprovincial Co. Operatives Ltd. v. Dryden Chemicals Ltd.*, 1976, 1 R. C.S., p. 477

Igualmente, en 1976, aplicando la teoría del poder general de legislar "*por la paz, el orden y el buen gobierno,*" declaró constitucional la ley federal para combatir la inflación.⁶⁸ Es la primera vez, que utiliza la doctrina de "*la urgencia,*" en tiempos de paz, ampliando enormemente la discrecionalidad del poder federal.

En 1977, en el caso *Macdonald v. Vapor Canada Ltd.*,⁶⁹ la Corte Suprema juzgó constitucional el art.7 de la ley federal sobre las Marcas de comercio, que prohíbe con sanción civil, -cesación, daños o restitución-, ciertas prácticas comerciales desleales, tales como las falsas críticas de los comerciantes concurrentes. La Corte Suprema llegó a esta conclusión después de haber admitido que las medidas previstas por el art. 7 eran de naturaleza civil, y que incluso estaban previstas en el "*common law*" y en el "*derecho civil*" de Quebec.

En 1978 surgió el asunto *Nicola Di Iorio et Gérard Lafontaine v. Le gardien de la prison commune de Montréal*.⁷⁰ En este caso, la Corte Suprema afirmó la competencia exclusiva de las provincias en la administración de Justicia, diciendo que comprendía tanto la civil como la penal.

También en este mismo año, declaró constitucional el art. 11.53 de un Reglamento de la Provincia de Quebec, basado en la Ley sobre la protección del consumidor, que hacía referencia, entre otras cosas, a la publicidad destinada a los menores. Se trataba del oso Yogi que hacía la publicidad de los cereales Kellogg's⁷¹ en la televisión. El Gobierno de Quebec, en virtud de un reglamento había llevado a cabo una (*injection*) orden terminante para impedir a la compañía hacer la publicidad en la TV. La Corte Suprema se mostró de acuerdo con la orden de cese de la

⁶⁸ *Renvoi relatif à la loi anti-inflation*, 1976, 2 R.C.S., pp. 373, 177, 195, 197, 230, 242 y 247.

⁶⁹ 2 R.C.S., 1977, p. 134.

⁷⁰ 1 R.C.S., 1978, p. 152.

⁷¹ *P.G. du Québec v. Kellogg's Co. of Canada*, 1978, 2.R.C.S., pp. 211, 201, 202, 318, 325, 326 y 333.

publicidad (*injection*) puesto que iba en contra de la compañía y no de la Radiodifusión, aunque la demandante apelaba a que la radiodifusión es competencia federal y presentó un recurso de inconstitucionalidad.

El mismo día, sin embargo daba a conocer dos sentencias muy federalistas: *Regies de Services Publics v. Dionne*⁷² y *Capital Cities Communication v .Conseil de la Radio-Televisión canadienne*.⁷³ Por ellas daba al gobierno federal la competencia exclusiva de legislar sobre el cable-distribución. Los tres jueces de Quebec, Pigeón, De Grandpré y Beetz no estaban de acuerdo con esta sentencia de gran importancia que ponía fin a una de las querellas más importantes de la historia de las relaciones federales-provinciales. Estas dos sentencias fueron decepcionantes y la Corte Suprema dió marcha atrás con respecto de algunas de sus sentencias anteriores. Hay que tener en cuenta que fueron años de gran crispación política entre el gobierno federal y las provincias, especialmente la provincia de Quebec que tuvo a partir de 1976 un Gobierno nacionalista y en consecuencia se judicializó, más que nunca, la vida política. Además eran inesperadas pues anteriormente, la Corte Suprema había confirmado en el caso de *McNeil v. Le Procureur de la Nouvelle-Ecosse*,⁷⁴ la competencia de las provincias para censurar las películas, a pesar de las disposiciones del Código penal sobre las obscenidades. Además, había permitido la aplicación de la legislación provincial en materia de publicidad televisada como en el caso *Kellogg's*. Por estas razones, una resolución favorable a las provincias hubiera podido establecer un cierto equilibrio entre los dos niveles de gobierno en materia de comunicaciones, ya que el gobierno federal tenía desde 1931 la competencia exclusiva de legislar sobre la radio y televisión. Por eso se entiende que de las sentencias más decepcionantes de la

⁷² 2 R.C.S., 1978, p. 191.

⁷³ 2 R.C.S., 1978, p. 141.

⁷⁴ 2 R.C.S , 1978, p. 662.

Corte Suprema hayan sido estas dos referidas a la distribución de la radio-difusión por cable.

El mismo año, este Tribunal se pronunció sobre el problema de la venta en el mercado de riquezas naturales en el asunto *Canadian Industrial Gas and Oil Ltd. v. Gouvernement de la Saskatchewan*.⁷⁵ Esta provincia había legislado sobre la recaudación de un impuesto sobre la producción de petróleo y del gas natural. La Corte Suprema lo declaró inconstitucional y justificó su decisión diciendo, que la provincia en cuestión quería con esta legislación afectar al comercio interprovincial e internacional.

También en 1978, pronunció una sentencia muy importante sobre la Administración de Justicia en el caso del *Procureur Général du Quebec v. Farrah*,⁷⁶ que decidió que el Tribunal de Transportes creado por ley en Quebec era un Tribunal Superior según el art. 96 del A.A.N.B. de 1867 y por tanto los jueces tenían que ser nombrados por la autoridad federal. Unánimemente la Corte afirmó que el Tribunal de Transportes de Quebec era Superior porque no estaba sometido al poder de vigilancia y control de la Corte Suprema, previstos en los arts. 834 a 850 del Código de Procedimiento Civil de Quebec y además era un tribunal de Apelación y su primera función era examinar cuestiones de derecho.

El año 1978, como estamos viendo, fué un año de los más importantes para la Corte Suprema en materia constitucional, tanto por el número de sentencias como por la importancia jurisprudencial, debido al contenido de las mismas y a la crisis constitucional canadiense provocada por la elección, en 1976, en Quebec, de un

⁷⁵ 2 R.C.S., 1978, p. 545.

⁷⁶ 2 R.C.S., 1978, p. 638.

Partido nacionalista que tenía como objetivo primero de su programa electoral la independencia de Quebec.

El año siguiente fué también muy importante. En la esfera de la administración de justicia, en el asunto Keable,⁷⁷ dictó una sentencia capital. La Corte decidió que los poderes de investigar de un Comisario nombrado en virtud de una ley provincial en materia de Administración de Justicia en la provincia, son limitados por el reparto de poderes legislativos hecho en el Acta de 1867. Esta decisión venía a recortar, una vez más, el alcance del art. 92 (14) del Acta que dá a las provincias la competencia exclusiva de la administración de Justicia en su territorio.

El mismo año en el asunto Hauser,⁷⁸ La Corte se pronunció sobre otro tema de derecho penal de consecuencias constitucionales muy importantes. A raíz de esta sentencia, se concedió al Parlamento de Canadá el poder de autorizar al Procurador general de Canadá o su representantes, a presentar Actas de acusaciones por una infracción de la ley sobre estupefacientes y esto a pesar de la competencia exclusiva de las provincias de administrar justicia. En esta sentencia con un sabor muy centralizador, el juez Pigeón llegó a afirmar que la ley sobre estupefacientes se justifica constitucionalmente por el poder residual del Parlamento canadiense. El juez Spence después de su estudio concluyó que el poder de entablar diligencias está implícito en la competencia sobre el derecho penal que el Acta le otorga al Parlamento federal y en consecuencia, la legislación federal puede ser preponderante sobre la competencia provincial de administrar justicia en su territorio, a pesar de que está claramente inscrita en la Constitución.

⁷⁷ *Procureur Général du Québec et Keable v. Procureur Général du Canada*, 1979, 1 R.C.S., p. 218.

⁷⁸ *Sa Majesté la Reine v. Patrick Arnold Hauser*, 1979, 1 R.C.S., p. 320.

También en 1979, la Corte Suprema decidió que el art. 46 de la ley de 1971 sobre el subsidio de desempleo que trata del derecho de las mujeres a prestaciones durante el embarazo y el parto, formaba parte integrante de una legislación federal fundada sobre la competencia federal exclusiva en materia de subsidio de desempleo.⁷⁹

En el terreno de las riquezas naturales, la Corte decidió en el asunto *Saskatchewan Power Corporation v. Trans-Canada Pipelines Ltd.*,⁸⁰ que según los términos del artículo 92 (10 a) del A.A.N.B., una compañía de oleoductos interprovincial es una empresa sujeta a la jurisdicción federal. Además, precisó que la competencia federal sobre una empresa interprovincial comprende el poder de reglamentar los derechos y se extiende a todos los servicios proporcionados por la empresa, comprendidos aquellos que se proporcionan enteramente dentro de los límites de la provincia. Esta sentencia no aporta nada nuevo, supone, simplemente, una confirmación de la competencia preponderante del Parlamento canadiense sobre los aspectos mas importantes del mercado de riquezas naturales.

El 13 de diciembre de este mismo año, será siempre, una fecha histórica en el desarrollo constitucional del federalismo canadiense. La Corte Suprema dió a conocer tres sentencias de grandes consecuencias para todo el Canadá y particularmente para la provincia de Quebec. Por la primera sentencia declaró inconstitucional los artículos 7 al 13 de la Carta de la Lengua francesa, en el asunto *Le Procureur Général de la provincia de Quebec v. Blaikie*.⁸¹ Estos artículos que hacían referencia a la lengua utilizada en la legislación y en la administración de justicia de Quebec fueron declarados inconstitucionales, es decir, inoperantes por contravenir el art. 133 del

⁷⁹ A.A.N.B., art. 2.A.

⁸⁰ 1 R.C.S., 1979, p. 297.

⁸¹ 1 R.C.S., 1979, p. 42.

A.A.N.B., que garantiza, entre otras cosas, el uso del francés y del inglés ante los tribunales.

El mismo razonamiento fué utilizado en otra sentencia dada a conocer ese mismo día, que reparaba, aunque con mucho retraso, una injusticia que se venía cometiendo con los francófonos de Manitoba, en el asunto *Procureur Général de Manitoba v. Forest*.⁸² La Corte Suprema reconoció, que la ley de Manitoba *The Official Language Act*. era inconstitucional en la medida en que derogaba el art. 23 del Acta de Manitoba de 1870, que era un apéndice del art 133. del Acta de 1867. La Corte por unanimidad declaró "*ultra vires*", las disposiciones manitobenses, porque el Acta de Manitoba de 1870 formaba parte de la Constitución canadiense y no podía tener por efecto dar a la legislación de Manitoba un poder de modificación del art. 23 del Acta de Manitoba, que a Quebec se negaba con respecto al art. 133.

El mismo día se pronunció, una vez más, sobre el reparto de competencias legislativas en materia de comercio en el caso *Dominion Stores v. La Reine*.⁸³ La sentencia favoreció a las provincias decidiendo que el art. 91 (2) del A.A.N.B. se refiere en efecto a la competencia federal en materia de comercio, pero se limita al comercio interprovincial e internacional.

El año 1979 se acabó, desde el punto de vista del trabajo de la Corte Suprema, con un Dictámen hecho público el 21-XII sobre el Senado.⁸⁴ La contestación al Gobierno federal, que fué quién pidió el Dictamen, fué que el Senado no podía modificarse substancialmente por una simple acción unilateral de Ottawa. A la vez, declaró que el Senado no se puede considerar como un simple órgano del Parlamento

⁸² 2 R.C.S., 1979, p. 1032.

⁸³ Sentencia hecha pública el 13 de diciembre de 1979. El A.A.N.B. dice, escuetamente, en el art. 9 (2): La reglamentación de los intercambios y el comercio.

⁸⁴ *Renvoi sur la compétence du Parlement relativement à la Chambre Haute*, 1980, 1 R.C.S., p. 54.

canadiense, susceptible de ser modificado por el mismo Parlamento, en virtud del poder de modificación del art. 91 (1) del A.A.N.B., sino que forma parte del compromiso de 1867.

Las sentencias sobre el Senado, la lengua y las minorías son muy acertadas, consideradas desde el punto de vista del reparto de competencias. Estas sentencias no se pueden calificar de provincialistas porque tuvieron consecuencias políticas difíciles para las provincias, pero tampoco se pueden calificar de federalistas, sino más bien se dictaron en función de la federación canadiense y del compromiso originario de 1867.

A la vista del análisis hecho hasta ahora, de acuerdo con casi todos los constitucionalistas canadienses podemos decir que, de manera general, el Comité favoreció a las provincias y la Corte Suprema al poder central. Esta afirmación debe ser matizada diciendo que ha habido fundamentalmente dos interpretaciones distintas. El Comité Jurídico ha hecho, en muchas ocasiones, una interpretación más política que jurídica, y la Corte Suprema ha hecho una interpretación más legal.

En cuanto a las decisiones del Comité, hay que decir que las más provincialistas se deben al arte de un verdadero prestigeador. Las decisiones del más alto tribunal inglés están impregnadas de un pragmatismo, propio de los anglosajones y han servido para darle a la Constitución un carácter federalista que el Acta de 1867 no refleja. La Corte Suprema se ha ajustado mucho más a la letra que al espíritu y de esta manera en sus sentencias se confirma el carácter quasi-federalista del Acta.

Abordaremos aparte la década de los 80 hasta nuestros días pues tenemos que tener en cuenta la Carta canadiense de derechos y libertades que entró en vigor en 1982 y que desde el punto de vista jurídico se trata del acontecimiento más importante

ocurrido en Canadá desde la adopción del federalismo en 1867. La Carta canadiense de derechos y libertades se incluyó en la Ley Constitucional de 1982.

Como hemos visto, en Canadá, el control de la constitucionalidad de las leyes es riguroso. Los tribunales declaran inoperantes las leyes federales y las leyes provinciales que no respeten el reparto de competencias. A partir de 1982 los tribunales han tenido que comprobar, además, la adecuación de las leyes a la Carta constitucional de derechos y libertades.

Hasta 1982, la Corte Suprema había protegido las libertades fundamentales, a partir sobre todo del reparto de competencias, pero desde ese año su papel se ha modificado considerablemente. Desde la aprobación de la Carta constitucional hasta hoy, la Corte se ha pronunciado alrededor de 160 casos en los que entran en juego los derechos constitucionales. Algunas de las sentencias sobre estos temas son de gran importancia. Por ejemplo la que trata de los misiles de crucero,⁸⁵ el Renvoi sur la loi 101,⁸⁶ la sentencia Big Mac Drug Mart ⁸⁷ y el asunto Oakes,⁸⁸ etc. En concreto en la sentencia sobre este asunto la Corte Suprema interpretó el art. 1 de la Carta y enunció lo que llamó el test de la "*proporcionalidad*".

Como ya hemos dicho, en cierta medida, los jueces son los arquitectos de la Constitución o de las leyes constitucionales. Los constituyentes no pudieron o no quisieron prever todo y a veces sucede que emplean expresamente términos vagos e imprecisos. Por tanto, corresponde a los tribunales precisar los vocablos utilizados. Por otra parte, una Constitución está llamada a durar y por lo tanto hay que darle vida o mejor mantenerla al día.

⁸⁵ *Opération Dismantle Inc. v. R.*, 1985, 1 R.C.S., p. 441.

⁸⁶ *P. G. Quebec c. Quebec Protestant School Boards*, 1984, 2 R.C.S., p. 66.

⁸⁷ *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, 1985 1 R. C.S. p. 295.

⁸⁸ *R. v. Oakes*, D.E., 65, N.R., p. 87.

En 1988 el Juez-Primero de la Corte Suprema, Brian Dickson decía que la Corte Suprema, a partir de casos individuales que hacen referencia a la Carta Constitucional, debe construir una catedral de la jurisprudencia.

Conviene recordar que en Canadá habían estado garantizados los derechos y libertades fundamentales, mucho antes del 17 de abril de 1982, fecha de entrada en vigor de la Carta de derechos y libertades. El *common law* garantizó los derechos y libertades fundamentales como lo precisó la Corte Suprema en su decisión sobre el repatriamiento de la Constitución, explicando que los grandes textos constitucionales británicos, tales como la *Magna Carta*, *l'Acte of Settlement* y *el Bill of Rights* forman parte de la Constitución canadiense.

En Canadá existe una herencia de derechos y libertades fundamentales que vienen de la tradición del *common law*. Además existen legislaciones concretas tanto a nivel federal como provincial. A nivel federal existen, entre otras, *la Declaración canadiense de derechos de 1960*, y *la Ley sobre derechos de la persona de 1976*. En las provincias, cada una de ellas tiene una Carta de derechos y libertades que se aplica en su territorio. Concretamente Quebec tiene su propia Carta desde 1975.

Estando así las cosas, podemos preguntarnos cual es la diferencia de la Carta Constitucional de 1982 y qué aporta de nuevo.

De entrada, hay una gran diferencia entre este texto constitucional con las otras Cartas. En primer lugar analizando su naturaleza constitucional podemos sacar tres consecuencias fundamentales.

1. Lo relativo al proceso de modificación de la Carta Constitucional.
2. Sobre las reglas de interpretación que se aplican a la Carta.
2. En relación con la jurisprudencia anterior.

Vamos a analizar cada una de estas consecuencias.

Con respecto a la primera debemos constatar, que puesto que la Carta forma parte de la Constitución canadiense, la Carta solo puede ser modificada siguiendo el proceso previsto en la Constitución canadiense. Esto es algo importantísimo, pues para cambiar alguno de los derechos o libertades de los canadienses, garantizados por la Carta, se tiene que respetar la fórmula general de modificación. Por lo tanto para modificar la Carta es necesario el consentimiento del Parlamento canadiense, expresado mediante una Resolución del Senado y de la Cámara de los Comunes de una parte, y de otra, el acuerdo al menos de siete provincias que supongan el 50% de la población de todas las provincias. Además, algunos derechos están garantizados por el art. 41. Concretamente los derechos lingüísticos no podrán ser modificados más que con el consentimiento de todas las partes de la federación, es decir, el Parlamento canadiense y las diez provincias de la federación. Como vemos, la posibilidad de modificación de la Carta es muy rígida y en consecuencia la interpretación jurídica cobra gran importancia.

En cuanto a la segunda consecuencia, podemos decir que después de la entrada en vigor de la Carta, los tribunales más que nunca son los grandes intérpretes de la Constitución canadiense. Esta consecuencia se desprende de la cualidad constitucional de la Carta. Por lo tanto, para interpretarla hay que aplicarle las leyes de interpretación constitucional.

Los tribunales canadienses han interpretado las leyes en el sentido literal o gramatical, buscando la intención del legislador. Con respecto a la Carta, la interpretación ha sido diferente. De hecho, desde su primera decisión en el asunto Skapinker,⁸⁹ la Corte Suprema ha dicho claramente que las reglas de interpretación federal y provincial no se aplican para la interpretación de la Carta. Prácticamente en todas las sentencias que hacen referencia a la interpretación de la Carta, la Corte Suprema ha mencionado, que siendo ésta de naturaleza constitucional, se le debe dar una interpretación amplia y generosa y olvidarse de la interpretación que hacen los tribunales cuando se encuentran delante de cualquier texto legislativo sin más.

Por lo tanto, hay una gran diferencia entre esta Carta y los textos que había que interpretar antes del 17 de abril de 1982, y que por una disposición de la Carta, concretamente el art. 26, siguen formando parte del derecho canadiense.

En cuanto a los elementos de las pruebas extrínsecas es muy interesante la evolución que se ha producido. Es muy diferente la interpretación de un texto legislativo, tratando de buscar la intención del legislador sin referirse a las pruebas extrínsecas, de una actitud que consiste en interpretar un texto constitucional, tratando de conocer toda su implicación real en el contexto social, político y económico de la sociedad.

En la segunda decisión concerniente a la Carta, el *Affaire de la loi 101*,⁹⁰ la Corte invocó el principio de investigar la intención del constituyente. Así, comparando las disposiciones de la *Loi 101* de Quebec con el art. 23 de la Carta constitucional, la Corte llegó a la conclusión de que era evidente que el constituyente quería oponerse al texto de la *Loi 101*, y por tanto la Corte no podía inmiscuirse en el proceso político.

⁸⁹ *Re. Law Society of Upper Canada et Skapinker*, 1984, 1 R.C.S., p.357.

⁹⁰ *Procureur Général du Québec v. Québec Protestant School Board*, 1984, 2 T.C.S., p. 66.

En consecuencia reconoció la preponderancia del texto constitucional sobre la disposición de la Loi 101. Este principio de interpretación, que consiste en averiguar la intención del legislador para interpretar un documento constitucional tan fundamental como la Carta de derechos y libertades, puede ser muy peligroso y tener una gran significación.

Felizmente, la Corte Suprema parece haberse distanciado de este principio. En el asunto *Therens*,⁹¹ el juez Le Dain escribió que él no ve razonable que la Corte esté obligada a referirse a la intención del legislador para interpretar la Carta. La Corte lo que debe hacer es aplicar la ley en el contexto social, político y económico de la sociedad canadiense. Según este juez, el papel de la Corte es encontrar el consenso social. Es la segunda vez que la Corte Suprema durante su existencia invoca, muy justamente, el gran principio de la legitimidad.

En Europa, este principio es muy conocido y se aplica con mucha frecuencia. En Canadá se ha aplicado poco y tarde. La primera vez fué 28 el de septiembre de 1981, fecha histórica en la que la Corte Suprema se pronunció sobre el repatriamiento de la Constitución.⁹² Desde entonces lo ha hecho más veces y en concreto este principio utilizado en la interpretación de la Carta significa encontrar el consenso social.

Ahora bien, el consenso social reside especialmente en el art. 1⁹³ de la Carta. De hecho la Carta no empieza por una exposición de principios, la afirmación de los derechos o de las libertades, sino más bien por la posibilidad de limitar los derechos y

⁹¹ *R. v. Therens* 1985, 1 R.C.S., p. 613.

⁹² *Renvoi relatif à un projet de résolution portant adresse commune à sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada* 1981, 1 R.C.S., p. 753.

⁹³ Art. 1 La Carta canadiense de derechos y libertades garantiza los derechos y libertades que en ella se enuncian. Solo se pueden restringir por una ley en los límites razonables y cuya justificación pueda demostrarse en el cuadro de una sociedad libre y democrática,

libertades que están garantizados. Evidentemente esto tiene su justificación en una sociedad libre y democrática. Además hay que distinguir entre derechos individuales, derechos colectivos y lo que es razonable, que en realidad podríamos traducirlo por una sociedad libre y democrática.

La teoría de Rémillard es, que el consenso social debe ser el fundamento mismo de la interpretación de la Carta y no se puede obtener refiriéndose únicamente a la intención del constituyente, sino que se debe deducir abordando la Carta como lo ha hecho la Corte Suprema, de una manera amplia, generosa y con una mirada nueva en función de la evolución social, política y económica de nuestra sociedad.⁹⁴

La tercera consecuencia hace referencia a la jurisprudencia anterior. Con la Carta de derechos y libertades, la jurisprudencia anterior debe ser marginada. Esta afirmación tan radical se debe a la naturaleza constitucional de la Carta. En las sentencias hechas públicas por la Corte Suprema sobre el asunto *Big M Drug Mart*⁹⁵ y en el caso *Therens*,⁹⁶ los jueces venían a decir que puesto que estamos ante un texto constitucional, no tenemos obligación estricta de referirnos a lo que la Corte Suprema haya decidido con referencia a la Declaración canadiense de derechos de 1960. Es de esperar que la Corte Suprema siga marcando sus distancias con respecto a las decisiones que tomó anteriormente relativas a otros documentos que no tienen ningún valor constitucional.

Cada vez se afirma con más frecuencia que en Canadá están gobernados *por* los jueces. Parece según Rémillard que el fundamento de la democracia es un gobierno *con* los jueces. Como todos sabemos, la democracia se basa en la separación de

⁹⁴ REMILLARD, G., *Conference sur Les règles d'interprétation de la Charte canadienne des droits et libertés*. Actes de la Conférence d'octobre sur la Cour suprême, 1985. Les Éditions Yvon Blais Inc. Québec, 1986, p. 12.

⁹⁵ R.v. *Big M Drug Mart*, cit. nota 87.

⁹⁶ R.v. *Therens*, cit. nota 91.

poderes, pero en el régimen parlamentario canadiense quiere decir también colaboración de los poderes. El papel de los tribunales es controlar al gobierno, al Parlamento y asegurar el respeto del imperio de la ley, de la *rule of law*.⁹⁷

c) Influencia de la Corte Suprema en el reparto de competencias.

El profesor Louis-Philippe Pigeon,⁹⁸ años más tarde juez de la Corte Suprema, escribió que la interpretación de la Constitución es tan importante como su redacción. En un sistema federal, nos encontramos siempre con el eterno dilema "*centralización-descentralización*". En el caso de Canadá se trata del equilibrio de poderes de los dos niveles de gobierno: el federal y los gobiernos provinciales.

Como sabemos, lo que caracteriza al federalismo es evidentemente el reparto de competencias entre los dos órdenes de gobierno. Sin embargo, las diferencias que nacen del reparto varían de intensidad de una federación a otra y la manera de solucionar las diferencias no se hace de la misma manera en todos los Estados federales.

Como ya lo hemos tenido ocasión de exponer, el Consejo Privado y la Corte Suprema han influido fuertemente en la orientación del federalismo canadiense. De la Corte Suprema podemos afirmar, que en su conjunto, ha rechazado pocas sentencias del Consejo Privado, pero en algunos campos se ha distanciado y ha trazado su propio surco.

Desde 1949 hasta 1994, el comportamiento de la Corte Suprema con respecto al reparto de competencias, ha sido sin duda el aspecto de la Constitución al que se le

⁹⁷ REMILLARD, G., Conf. cit, nota 94.

⁹⁸ PIGEON, I-F., *Rédaction et interprétation de lois*. Se trata de un curso dado por el juez a los asesores jurídicos del gobierno de Quebec en 1965.

ha prestado mayor atención y además, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que a causa de la heterogeneidad del país y el resurgir de los nacionalismos, este punto será siempre primordial.

Aunque a la Corte Suprema se le reconoce un papel tan importante como el del Comité jurídico del Consejo Privado o como el de la Corte Suprema de Estados Unidos, parece importante señalar que existen límites a la interpretación jurídica y a la evolución que los tribunales dan al federalismo llegando un momento, en Canadá ya hace años que ha llegado, en que se hace necesaria la revisión constitucional. Prácticamente todas las federaciones nos ofrecen ejemplos de esto. Llega un momento en que es necesario determinar lo que es competencia de los constituyentes y lo que es competencia de la Corte Suprema.

A pesar de reconocer el papel tan importante que tiene la Corte Suprema en la orientación del reparto de competencias y aunque ella deba dar vida a un texto fundamental como es el Acta de 1867, escrito para durar, hay que decir que interpreta y juzga esencialmente a partir de un documento escrito por los constituyentes. Ahora bien, si ese texto no responde en un momento histórico a las necesidades de la federación, no debe tenerse miedo a modificarlo cuanto sea necesario. En la última década se han hecho varios intentos para modificar la Constitución en profundidad y no se han logrado por diferentes razones que estudiaremos con detenimiento más adelante.

La Corte Suprema como Corte de última instancia contribuye en gran medida a dar a las palabras empleadas en el capítulo del A.A.N.B. de 1867 sobre el reparto de competencias, su sentido y su alcance. A esta tarea se ve abocada la Corte, entre otras razones, porque la distribución definitiva y perfecta de competencias, en la realidad no

parece posible y también porque muchos autores piensan que una modificación de la Constitución de un estado federal, por su misma naturaleza, es relativamente rara y poco aconsejable y por tanto atribuyen, de alguna manera a la Corte Suprema, el papel de modificar la Constitución aunque sea por vía indirecta.

Como sabemos, la Corte Suprema es una Corte de Apelación general para todo el país y juzga en última instancia los conflictos constitucionales entre el Parlamento y la Legislaturas provinciales.

Antes de entrar en el análisis sobre la Corte Suprema y el reparto de competencias legislativas, podemos empezar diciendo que se ha pronunciado muchas veces sobre este tema, especialmente en los últimos veinticinco años y además hay que destacar, que sobre todo lo ha hecho en sectores considerados claves y de gran interés para el país.

Los estudiosos del tema no dudan en criticar a la Corte Suprema de un cierto descuido en resolver recursos de apelación en última instancia en materias civiles y penales, en favor de los recursos constitucionales. Aunque no es frecuente que se diga y que los ciudadanos lo sepan, la Corte Suprema por poner un ejemplo, ha dado a conocer más de cincuenta decisiones de Derecho Constitucional durante los años 1973-80. Algunas de ellas han sido importantísimas en el debate político de las dos últimas décadas. De estas sentencias, las favorables a las provincias han sido por lo menos tantas como las que han favorecido a la autoridad central. Bien es verdad, que un inventario estadístico sin más no nos daría un juicio válido sobre el trabajo de la Corte Suprema pues no todas las sentencias tienen la misma importancia.

Para hacer el balance de la Corte Suprema sobre el reparto de competencias distinguiremos dos períodos, nos fijaremos en las causas claves y destacaremos lo que nos parece más relevante en cada uno de estos períodos.

a) Desde 1949 hasta 1985.

Aunque trataremos de hacer un balance del trabajo llevado a cabo por la Corte Suprema en relación al reparto de competencias legislativas durante un período largo, me detendré especialmente en la década de los 70-80, debido a su gran importancia.

De manera general, en estos casi cuarenta años podemos apuntar que las decisiones favorables al poder central son notables; la afirmación de la existencia de un poder federal de urgencia en tiempos de paz como consecuencia de la Remisión sobre la ley federal anti-inflación,⁹⁹ la sentencia Jones¹⁰⁰ sobre el poder residual del gobierno federal, la sentencia Keable¹⁰¹ que limita el poder de las comisiones de investigación creadas por las provincias, a los organismos provinciales exclusivamente, la *Capital Cities*¹⁰² sobre la distribución por cable, la sentencia *Canadien Industrial Gas*¹⁰³ sobre el impuesto indirecto, la sentencia *Zacks*¹⁰⁴ en materia de pensión alimenticia y guarda de los hijos como consecuencia del divorcio, la sentencia *Zilensky*¹⁰⁵ sobre las ordenanzas de restitución y compensación, son las más destacables.

⁹⁹ Sent. cit. nota 68.

¹⁰⁰ Sent. cit. nota 66.

¹⁰¹ *Procureur général de Canada v. Keable*, 1978, C.S, p. 982.

¹⁰² Sent. cit, nota 5.

¹⁰³ *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, 1982, 1 R.C.S., p. 1004.

¹⁰⁴ *Zacks v. Zacks*, 1973. R.C.S., p. 891.

¹⁰⁵ *Renvoi sur le case Zelensky*, 1978. 2 R.C.S, p. 940.

Es necesario decir, que si bien la Corte Suprema se pronunció sobre la validez de la ley anti-inflación, la doctrina llamada de las dimensiones nacionales, tan justamente combatida por los juristas de Quebec, se restringió seriamente. En esta sentencia la Corte desechó "*la dimensión nacional*", a cambio de la teoría de la "*urgencia*" en la que se apoyó para dar validez a la ley. En opinión de Beaudoin es un paso en la buena dirección, aunque hay que reconocer que la teoría de las dimensiones nacionales no ha sido completamente enterrada.

En diciembre de 1979, la Corte tomó varias decisiones de derecho constitucional, de las cuales tres son de gran importancia. Las sentencias Forest¹⁰⁶ et Blaikie¹⁰⁷ tratan del poder de modificación de la constitución de las provincias y de la protección de los derechos lingüísticos. Estas dos sentencias han dado mucho que hablar y han recibido muchas críticas y su influencia durará mucho tiempo. Las dos sentencias se refieren a las garantías lingüísticas recogidas en la Constitución que favorecen a las minorías lingüísticas y concretan parámetros al poder de modificación de las provincias. De alguna manera estas dos sentencias reflejan el espíritu de la Constitución en la actualidad.

Actualmente dos provincias están sometidas por la Constitución al bilingüismo parlamentario, jurídico y legislativo (Quebec y Manitoba), mientras que Ontario y Nuevo Brunswick se libran. Sería injusto culpar a la Corte Suprema de este desequilibrio que se encuentra en la Constitución y que por tanto tendrá que reformarse cuanto antes, de hecho forma parte de la llamada Reforma Constitucional. Establecer si los derechos lingüísticos serán o no competencia de las provincias, será tarea de los futuros constituyentes. En caso afirmativo tendrán que comprometerse todas las provincias o quizá solo algunas.

¹⁰⁶ *Procureur Général de Manitoba v. Forest*, 1979. R.C.S., p.1032

¹⁰⁷ *Procureur Général du Québec v. Blaikie*, 1981. 1 R.C.S., p. 312.

La decisión del 21-XII-1979 sobre el poder federal de Modificar el Senado fué netamente favorable a las provincias. La Corte Suprema afirmó que el Parlamento federal no puede unilateralmente modificar las características esenciales del Senado y tampoco abolirlo. En toda federación, la Cámara Alta representa los Estados federados y las regiones y los arts. 17 y 91 del Acta de 1867 indican claramente que el Senado forma parte integrante del sistema legislativo de la federación. Se trata de una victoria fundamental de la provincias y sobre todo de mantener el equilibrio constitucional. La Corte Suprema aprovechó para destacar el papel tan importante que ha jugado el Senado en el mantenimiento del sistema federal. El objetivo primordial del Senado es asegurar la protección de los diversos intereses regionales en lo que se refiere a la adopción de la legislación federal. Lo mismo que las sentencias *Blaikie y Forest*, contiene indicaciones valiosísimas sobre la Constitución de las provincias del art. 92.1. La remisión sobre el Senado contribuye a aclararnos sobre la significación de las palabras "*Constitución de Canadá*" en el art. 91.1. La palabra Canadá empleada, no se refiere al Canadá geográfico sino más bien a la entidad jurídica federal. La Constitución de Canadá, como expresión utilizada en el Acta de 1867, quiere decir Constitución del gobierno federal por oposición a la Constitución de los gobiernos provinciales.

La Corte también señaló que si se permitía a las provincias nombrar los Senadores, se autorizaría una delegación interparlamentaria del poder legislativo, que como sabemos, desde 1961 es inconstitucional. En la misma sentencia, la Corte Suprema negó a la autoridad federal el poder de hacer del Senado una Cámara electiva, puesto que según la Constitución, esta segunda Cámara se modeló según la Cámara de los Lores inglesa, que no es electiva. Como vemos, confirmó un rasgo esencial del Senado.

Para fundamentar todo esto, la Corte Suprema hace referencia al juicio sobre la Aeronáutica¹⁰⁸ en el que el Comité Jurídico del Consejo Privado habla del compromiso entre las provincias originarias y se opone a que se sustituya por un nuevo contrato o pacto.

Para la Corte Suprema, las excepciones previstas en el párrafo 91.1. implican la existencia permanente del Senado en cuanto que es una parte del sistema legislativo federal. Es como mínimo sorprendente que la sentencia a la que estamos aludiendo de diciembre de 1979, que respeta la letra y el espíritu de la Constitución y a la vez favorece a las provincias, ha sido muy poco comentada y ha tenido poco eco en la prensa autonomista e independentista de Quebec. Sin embargo esta sentencia trata un punto de capital importancia, es decir la significación del art. 91(1), también conocido como "*la Modificación St. Laurent*", por ser el Primer Ministro federal St. Laurent el que, en 1949, hizo una mini-repatriación de la Constitución, que también fué bastante silenciada por los mismos intereses.

En los años 70, la Corte Suprema ha tenido que aportar precisiones sobre el alcance y el contenido de las reglas de interpretación de los arts. 91 y 92, que como ya hemos visto constituyen una guía importante en la interpretación del reparto de competencias.

El balance sobre el plano constitucional de estos años es netamente positivo. Ha contribuido a asegurar el reparto de competencias y el equilibrio de la federación. Las reservas que podamos tener, que son siempre materia opinable, no se refieren más que a un pequeño número de casos. También nos damos cuenta que las sentencias en

¹⁰⁸ *In re the Regulation and Control of Aeronautics in Canada*. 1932. A.C., p. 54.

materia constitucional aumentan en número, en frecuencia y también en importancia. Sin lugar a dudas, reflejan años marcados por el debate constitucional.

Digamos como conclusión que la Corte Suprema, como todo organismo vital previsto por la Constitución, es objeto de proposiciones de reforma constitucional que vienen de medios autorizados. Parece que existe un amplio consenso cada vez más amplio para que la existencia de la Corte Suprema esté prevista y garantizada en el texto mismo de la Constitución, así como que su competencia, constitución y manera de nombrar los jueces sean objeto de disposiciones constitucionales.

Como consecuencia de todo esto y por razones obvias, debido al deseo de independencia, etc., Quebec al final de esta década puso un gran precio al modo de hacer un nuevo reparto de competencias legislativas a la manera en que la Corte Suprema interpretará el reparto y al procedimiento para modificar la Constitución en el caso de una Constitución renovada.

Para analizar el trabajo de la Corte Suprema en estos años, hemos consultado las Actas del Congreso sobre la Corte Suprema que se celebró en Ottawa en 1975, con motivo del centenario de su creación y las Actas de la Conferencia de Quebec que se celebró en octubre de 1985, al cumplirse los diez años del centenario de la creación de la Corte Suprema.

b).Desde 1985 hasta 1995.

Puesto que la Corte Suprema de Canadá es el Tribunal de última instancia del país, es el árbitro último de la Constitución canadiense. Por esta razón, en estos años, las provincias con voluntad autonomista -algunas de ellas independentistas- y el

gobierno federal con una actitud centralizadora, han acudido con frecuencia a la Corte Suprema para solucionar sus diferencias, fundamentalmente en torno al reparto de competencias.

Algunos se plantearon si los litigios sobre la Carta canadiense de derechos y libertades que entró en vigor en 1982, relegarían a un segundo plano los litigios sobre el reparto de competencias. La respuesta es que no ha sido así sino todo lo contrario. Ha habido legislaciones que eran válidas en 1982, que han sido contestadas después de promulgarse la Carta.

El contencioso constitucional, aunque es un factor estructurante de primera importancia del federalismo canadiense, solo nos da una imagen incompleta del funcionamiento general del federalismo. El litigio o conflicto constitucional es la enfermedad normal, si se puede hablar así del sistema federal.

En estos últimos años se ha venido afirmando que la Corte Suprema ejerce, además de la función de naturaleza jurídica que le es propia, una función semi-política a través de la influencia que ha tenido y tiene en la evolución del federalismo. En cuanto a este último papel ha recibido varias críticas que enumeramos a continuación.

1) Falta de imparcialidad en su misma estructura ya que la sede está en Ottawa, los jueces deben residir en la capital federal y lo que es más importante son nombrados por la autoridad federal.

2) La Corte Suprema ha sido creada en virtud del art. 101 del A.A.N.B., que según los puristas es algo contrario al espíritu del federalismo.

3) La actuación de la Corte Suprema desde 1949, globalmente, ha tendido a favorecer la ampliación de los poderes del Parlamento federal en detrimento de las competencias federales.

4) Una última crítica muy concreta es que algunas decisiones han tenido efectos negativos para las provincias y especialmente para Quebec.

También podemos decir, que en los últimos años la Corte Suprema se ha encontrado frecuentemente en el centro de las controversias políticas, en las cuales lo que estaba en juego sobrepasa el marco concreto de los argumentos jurídicos debatidos ante ella. Podemos recordar los episodios de la Repatriación de la Constitución, la tentativa abortada del gobierno federal de modificar el Senado, la querrela judicial engendrada por la Ley 101 de la provincia de Quebec, la política lingüística en general y finalmente, un número creciente de litigios sobre importantes leyes federales o provinciales, cuya validez es puesta en duda debido a la Carta de derechos y libertades canadienses de 1982.

Ante este panorama, la Corte Suprema ha tenido una gran contribución. Esta afirmación ésta en el ánimo de todos y es cada vez más evidente si consideramos que, desde hace una veintena de años, el más alto Tribunal del país ha sido llamado a evaluar la constitucionalidad de un gran número de legislaciones sobre la base del reparto de competencias diseñada en la ley Constitucional de 1867, en una atmósfera cargada de emotividad.

Las causas de que haya tantas legislaciones contestadas son varias:

- bloqueo del proceso de Modificación de la Constitución;

- un mayor dinamismo de las provincias a la vez que hay un liderazgo más fuerte del gobierno federal, especialmente en los años que ha sido Primer Ministro de Canadá, M. Trudeau (1968-84);

- un envejecimiento del texto constitucional.

Estos y otros factores han contribuido a la judicialización de la política canadiense en los últimos años.

A través de las sentencias puntuales a las que han dado lugar estos conflictos se desprende, y esto es lo verdaderamente importante, una visión particular y hasta cierto punto nueva del federalismo canadiense. Todos tenemos muy claro que hoy día la función jurídica en materia constitucional no puede ejercerse en abstracto, es decir por encima del debate político y sin referencia a las diferentes percepciones del federalismo, latentes o subyacentes en la mayoría de los grandes debates constitucionales. En realidad, como sabemos, el texto constitucional de 1867 refleja el compromiso histórico entre centralizadores y descentralizadores y por tanto no nos puede sorprender que con el paso del tiempo, los tribunales en general y en especial la Corte Suprema oscilen en la interpretación del texto, entre favorecer las fuerzas centrífugas o las centrípetas.

La evolución de la jurisprudencia relativa a la competencia federal sobre los intercambios y el comercio, la hemos visto con detenimiento y nos demuestra elocuentemente la influencia preponderante que ha tenido la filosofía federalista de la Corte Suprema en cualquier litigio basado en la interpretación de los artículos 91 y 92.

Entre la manera tradicional de ver las cosas del Consejo Privado, para el cual la competencia provincial sobre la propiedad y los derechos civiles prohíbe toda

intromisión federal en materia de comercio local, y el análisis más global de la Corte Suprema que pone el acento en la integración económica y rechaza los compartimentos estancos a partir del momento en el que un producto entra en el mercado interprovincial o internacional, existe en efecto una manera diferente de concebir el federalismo canadiense aunque se enmascare con los principios de interpretación jurídica.

Solamente partiendo de dos concepciones opuestas del federalismo, se pueden llegar a sentencias diametralmente opuestas en casos idénticos, como ocurrió con el asunto *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*¹⁰⁹, *Murphy*¹¹⁰ y *Caloil*.¹¹¹ Ante estos y otros casos, el Juez Laskin ha reconocido el carácter artificial y retórico de las decisiones constitucionales que se basen exclusivamente en la letra de los arts. 91 y 92. Por esta razón, Laskin siendo profesor, defendía la interpretación técnica y fría del texto constitucional, pero una vez Juez de la Corte Suprema fué el primero en insuflar una buena dosis de realismo en los litigios constitucionales.

Para Laskin¹¹² y también para Lederman,¹¹³ el verdadero papel de la Corte Suprema no es determinar la enfermedad ni el tratamiento a seguir, sino elegir el mejor médico, porque de él depende la decisión. Este ejercicio presupone una cierta concepción del federalismo que Laskin admitió en 1955 cuando escribió: "*el texto constitucional no dicta casi nunca la solución concreta, son los tribunales los que tienen que dar un contenido a las diferentes fuentes jurídicas enumeradas en la Ley constitucional de 1867 y calificar adecuadamente las leyes que les sean sometidas para juzgar*". Sin embargo a diferencia del Consejo Privado el juez Laskin insistirá, a lo largo de su carrera, en que esas dos operaciones complementarias se hagan teniendo en

¹⁰⁹ R. C. S. 1925, p. 434.

¹¹⁰ *Murphy v. C.P.R.*, 1958, R.C.S., p. 258.

¹¹¹ Sent. cit. nota 60.

¹¹² LASKIN, B., *The Role and Function of Final appellate Courts: the Supreme Court of Canada*. 53 *Can.Bar Rev.* 1975, pp. 469-481.

¹¹³ LEDERMAN, W.R., *Constitutional Procedure and the Reform of the Court Supreme of Canada*. 26 *C. de D.*, 1985., pp. 195-204.

cuenta la realidad: *"Nosotros podremos también tener en cuenta que la existencia de los tribunales y las decisiones de estos son producto de consideraciones sociales, económicas y políticas y que las palabras del A.A.N.B. de 1867 son meros vehículos de comunicación"*. Así durante su estancia como Juez Primero de la Corte Suprema, fueron considerablemente ampliadas las reglas de interpretación jurídica relativas a la admisibilidad de pruebas extrínsecas. Igualmente conocemos la reticencias que mostraba a pronunciarse sobre la constitucionalidad de un plan de comercialización, de la remisión de una ley, etc , a causa de la ausencia de pruebas relativas al contexto económico en el que se insertaba la legislación contestada. En general, aportó una gran dosis de realismo en la resolución de los litigios constitucionales.

Ha sido probablemente en las sentencias en las que entraba en juego el poder general de hacer leyes por *"la paz, el orden y el buen gobierno"* de Canadá, en las que se trasluce más claramente la filosofía federalista del juez Laskin. Para un ardiente defensor de un gobierno central fuerte, la interpretación del párrafo introductorio del art. 91 se basa en la necesidad de atribuir al Parlamento federal todos los poderes necesarios para reducir las disparidades regionales y poder hacer frente a los problemas que afectan a Canadá en su conjunto.

Esta ha sido la interpretación que dió a los intercambios y al comercio. A partir del momento en que la actividad económica es importante desde el punto de vista geográfico o cualitativo para Canadá, el Parlamento debe tener la capacidad de intervenir. A esta opinión se opone el juez Beetz para quien la autonomía de las provincias es esencial, mientras que para Laskin como hemos visto, el interés nacional trasciende la suma de todos los intereses provinciales juntos.

Estas dos visiones del federalismo se manifestaron una vez más y de forma patente en la Remisión sobre la Ley Anti-Inflación. Mientras que el juez Beetz preocupado por preservar la vitalidad de las competencias provinciales insiste en la necesidad de que una materia tenga carácter distinto e indivisible antes de ser calificada de competencia residual, Laskin, más pragmático, prefiere evocar la famosa teoría de las dimensiones nacionales o de interés nacional. Por esto, el Juez Laskin justificó la ley basándose en que los valores de uniformidad geográfica y de eficacia para todo el país piden una intervención de los poderes del Parlamento, mientras que su colega, el juez Beetz prefiere un sano equilibrio entre los poderes federales y provinciales.

Una vez más, nos damos cuenta que la diferencia de percepción de los jueces en ésta y otras sentencias no se apoya solo en argumentos puramente jurídicos, sino por el contrario, en una visión diferente del federalismo. Cada vez más nos encontramos con jueces que ponen el acento en la eficacia, el pragmatismo y la necesidad de evaluar que es lo mejor para el país.

Esto nos lleva a confirmar que lo más importante es la opción del médico. Hemos apuntado cómo las decisiones de ciertos jueces pueden estar influenciadas por su concepción del federalismo canadiense. Por esta razón podemos preguntarnos si, en materia constitucional, la función jurídica puede desmarcarse de la función política. Es un tema que se ha abordado en Estados Unidos desde hace años y también se está debatiendo en Canadá.

La Corte Suprema en general, ha sido fiel al modelo jurídico británico fundamentalmente y, a diferencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, mantiene una gran discreción en cuanto a las consideraciones funcionales, a la política y a los valores que inspiran sus sentencias. Dicho esto, parece incontestable el poder afirmar

que desde hace unos diez años la Corte ha manifestado una gran preocupación por lo que pudiéramos denominar el equilibrio federal del país. Esto lo podemos demostrar, no tanto comparando el número de sentencias favorables a las provincias y las favorables al gobierno federal, sino estudiando, cualitativamente estas sentencias y viendo la preocupación del alto tribunal por equilibrar los poderes. Para demostrar esto, me parece interesante estudiar dos tipos de decisiones: el primer grupo de decisiones hacen referencia al status mismo de los dos órdenes de gobierno y el segundo grupo al sistema judicial.

Varias sentencias de estos últimos años han tenido un fuerte impacto intergubernamental, porque en ellas se analiza el status mismo del poder de los dos niveles de gobierno. De estas sentencias, se deduce la voluntad de dar a los dos gobiernos un status idéntico y de evitar la desigualdad y la subordinación, es decir, mantener las relaciones de supra y subordinación adecuadamente. Podemos fijarnos en el *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*,¹¹⁴ en el cual la Corte, por mayoría, decidió que el gas natural pertenece a la Alberta y puesto que está comercializado por esta provincia está, exento de impuesto federal. En este caso la Corte Suprema se basó en el art. 125¹¹⁵ de la Constitución. En definitiva, el tribunal reconoció que la legislación federal proponía una medida fiscal y por tanto diferente a la medida sobre reglamentación del comercio; además una provincia tiene un status de poder público y se beneficia de inmunidad al igual que el gobierno federal. La Corte afirmó que el Estado es el Estado, tanto a Edmonton (capital de la Alberta) como a Ottawa (capital federal). Aunque el gobierno federal sufrió una gran decepción ante esta decisión, la Corte recordó que el federalismo existía en Canadá y que tenía sus ventajas y sus inconvenientes.

¹¹⁴ Remisión cit. nota 103.

¹¹⁵ A.A.N.B., art. 125: Ningún territorio o propiedad perteneciente a Canadá, ni ninguna provincia será sometida a tasación.

En el *Renvoi sur la compétence du Parlement relativement a la Chambre haute*,¹¹⁶ la Corte decidió que el Parlamento federal no tenía competencia para abolir el Senado o modificar en profundidad su composición y sus poderes. La Corte vió en el Senado una institución federal-provincial que el Parlamento no podía modificar unilateralmente en virtud de los principios mismos del federalismo. Puede parecer paradójico impedir, en nombre de los derechos históricos de las provincias, que el Parlamento modifique el Senado aunque esta modificación sea para aumentar los poderes de las provincias en el propio Senado. Fué fundamentalmente la iniciativa unilateral del gobierno federal lo que la Corte quiso censurar en esta ocasión.

También notamos una cierta preocupación del tribunal de no dispensar al gobierno federal de las exigencias constitucionales a las cuales están sometidas las provincias y así lo explicó en la sentencia *McEvoy v. Le Procureur Général du Nouveau-Brunswick*.¹¹⁷ Fué la primera vez que la Corte precisaba que la prohibición hecha a las provincias en virtud del artículo 96, de delegar ciertos poderes judiciales a organismos que no sean las Cortes Superiores, se aplicaba también al gobierno y al Parlamento federal. La Corte argumentó que si el objetivo de esta prohibición era garantizar que los litigios más importantes fueran resueltos por magistrados independientes e inamovibles, no tendría sentido que el gobierno federal no estuviese sometido a esta prohibición.

Analicemos ahora el otro grupo de decisiones relacionadas con el sistema judicial, en las que la Corte, a veces bajo la envoltura de muchos tecnicismos, parece haberse guiado por consideraciones políticas ligadas a la filosofía del régimen federal .

¹¹⁶ Remisión cit. nota 84.

¹¹⁷ 1. R.C.S., 1983, p. 704.

Puesto que según la Constitución la organización de los tribunales es fundamentalmente una responsabilidad provincial y que el sistema judicial canadiense está centrado en las Cortes superiores de las provincias, la Corte ha querido estos últimos años frenar el desarrollo de la jurisdicción de la Corte federal. Lo ha hecho subordinando esta jurisdicción a la existencia de una legislación federal aplicable. El objetivo está muy claro : limitar la jurisdicción de la Corte federal a materias muy técnicas y complejas legisladas por el Parlamento federal y evitar que esta Corte remplace a los tribunales de derecho común.

Otra dirección que ha marcado la Corte, ha sido reconocer la especificidad y la importancia del recurso con un fundamento constitucional. En este sentido la Corte ha decidido que el Parlamento federal no puede dar a la Corte federal una jurisdicción exclusiva, para juzgar sobre la constitucionalidad o el grado de aplicabilidad constitucional de una ley federal. Según la Corte, el art. 101¹¹⁸ permite al Parlamento crear Cortes federales "*para asegurar la mejor ejecución*" de las leyes federales, pero no para decidir sobre su validez. Para la Corte Suprema, esta tarea corresponde en principio y en primer lugar a las Cortes superiores de las provincias. Una Corte de creación federal no puede ocupar la plaza del sistema judicial de derecho común y aún menos cuando se trata de juzgar sobre la validez de las leyes que el Parlamento ha adoptado. En esta postura se ve una cierta filosofía sobre el sistema judicial y también sobre el control judicial de la constitucionalidad de las leyes.

Resumiendo podemos decir que, desde su creación en 1875 hasta la década de los setenta, la Corte Suprema ha sido una institución débil y sin gran prestigio y por esta razón, su trabajo como árbitro del federalismo canadiense ha sido muy criticada en el pasado, y con razón. También porque su responsabilidad en este campo es inmensa,

¹¹⁸ A.A.N.B., art. 101: El Parlamento de Canadá puede prever a la institución, mantenimiento y organización de una Corte general de apelación para Canadá, y también al establecimiento de otros tribunales para asegurar la mejor ejecución de las leyes de Canadá.

tanto desde el punto de vista de la materia constitucional, como de la técnica y la política constitucionales.

Sin embargo un examen del trabajo que ha hecho en los últimos veinticinco años con respecto al reparto de competencias, nos permite asegurar que el federalismo canadiense se ha fortalecido y ha ganado su causa ante este tribunal.

5.6. Criterios interpretativos utilizados en la dialéctica centralizar-descentralizar.

Toda contestación relativa al reparto de competencias legislativas implica un proceso jurídico bien establecido por los tribunales, al menos en sus diferentes etapas. En efecto, cuando se produce un litigio constitucional, promovido por un particular, por un gobierno provincial o por el gobierno federal, el juez debe determinar, en primer lugar la naturaleza de la ley en litigio y en segundo lugar atribuirla a un campo de competencia, el federal, o el provincial. La dificultad mayor del proceso de atribución reside en el hecho de que el reparto de competencias legislativas está inscrito en la Constitución en términos oscuros e incluso ambiguos.

Por eso, con frecuencia es difícil atribuir la materia de una legislación a una categoría específica de competencia legislativa federal o provincial. Los tribunales han tenido que interpretar el A.A.N.B. y con este fin han ido desarrollando ciertas reglas o criterios interpretativos específicos que es importante precisar.

Las principales reglas de la interpretación constitucional del Acta podemos agruparlas en función de la regla general es decir, de la interpretación literal y

gramatical. A continuación veremos las excepciones a esta regla que felizmente han suavizado, en gran medida, la evolución de la interpretación judicial.

5.6.1. La interpretación literal y gramatical.

Las reglas de interpretación del A.A.N.B. son las reglas de interpretación legislativa ordinaria, debido a que, desde 1883 en el asunto *Bank of Toronto v. Lambe*,¹¹⁹ el Comité Jurídico estableció que el A.A.N.B. era una ley ordinaria votada por el Parlamento inglés y por tanto se debía interpretar el Acta según las reglas de la interpretación literal y gramatical de las leyes.

Según esta regla, en toda interpretación legislativa los tribunales deben buscar la intención del legislador, en primer lugar en el texto mismo de la ley en litigio. El principio básico del derecho británico sobre el cual se apoya esta regla de interpretación es el siguiente: *"El legislador ha expresado lo que quería decir mediante la legislación"*.

Es fácil de comprender que esta regla, si se hubiera aplicado rigurosamente, podría haber tenido graves consecuencias en la evolución del federalismo canadiense. En efecto, debido a los elementos fuertemente centralizadores que encontramos en el texto constitucional, el Comité jurídico aplicando esta regla habría confirmado el carácter centralizador del compromiso de 1867. Pero no fué así, sino todo lo contrario. El Comité desarrolló principalmente tres excepciones a la regla de interpretación literal y gramatical, que sirvieron para asentar el federalismo y vaciar de contenido algunos de los elementos más centralizadores del Acta. Primeramente, reconoció que los artículos 91 y 92 que establecen la casi totalidad del reparto de competencias

¹¹⁹ 1867 12 A.C., p. 575.

legislativas, deben leerse juntos. En segundo lugar, afirmó que la historia debía servir de referencia y finalmente que debemos dar al A.A.N.B. una interpretación amplia y generosa. Vamos a ver el alcance de cada una de estas afirmaciones.

A) Los artículos 91 y 92 del Acta deben leerse juntos.

Los artículos 91 y 92 constituyen como sabemos disposiciones fundamentales del A.A.N.B. Representan la mayor parte de la repartición del poder legislativo entre el Estado federal y las provincias, respectivamente. En una de las sentencias más importantes del derecho constitucional canadiense, el asunto *Citizen Insurance v. Parsons*,¹²⁰ el Comité jurídico estableció el principio siguiente: Los artículos 91 y 92 del A.A.N.B. prevén un plan de reparto de competencias legislativas. El conjunto de competencias no son poderes separados sino interrelacionados. En consecuencia, estas competencias deben ser interpretadas unas con otras, como un todo. No se debe atribuir una competencia legislativa a una autoridad antes que a otra. sin haberse asegurado de las consecuencias inherentes y probables que el ejercicio de esta competencia traerá consigo. Estos dos artículos deben leerse juntos, pues si no se interrelacionan, se podría llegar a situaciones equivocadas. El Comité dice textualmente:

*Habíamos imaginado, que no existiera un solo conflicto y para impedir este resultado, los dos artículos deben leerse juntamente, y los términos interpretados de uno, cuando sea necesario deben ser modificados por el otro.*¹²¹

¹²⁰ 1881 7 A.C., p. 96.

¹²¹ *Ibid.*, p. 108.

Este principio fué aplicado posteriormente muchas veces. Es fácil darse cuenta que la aplicación de este principio de excepción puede vaciar de sentido la regla de interpretación literal y gramatical. Además, esta excepción no solo permite establecer relaciones, sino verdaderas modificaciones del reparto de competencias legislativas establecido en el Acta de 1867. Algunos llegaron a decir que se habían cambiado las condiciones del pacto. Este principio cuando lo aplicó el Comité jurídico facilitó la descentralización legislativa y en cambio, cuando lo ha invocado la Corte Suprema, generalmente ha servido para dar más competencias al Gobierno central. Por lo tanto, un mismo principio puede servir para una cosa y su contraria, dependiendo en definitiva de quién lo aplique.

Esta excepción arranca de una regla muy conocida y admitida en la interpretación legislativa; *"un artículo de la ley se interpreta en función de otros artículos de la misma ley"*. Sin embargo, esta regla no llega a permitir a un tribunal modificar un artículo con el pretexto de ajustar su sentido al conjunto de la legislación, pues en ese caso el juez haría más el oficio de legislador que de intérprete y árbitro. Esta excepción, aún teniendo en cuenta esto último, como se ve, deja mucha discrecionalidad al tribunal, al igual que la segunda regla, que vamos a ver, fundada sobre la interpretación histórica.

B) Las ayudas externas. La historia puede ser consultada.

En el asunto Parson,¹²² Sir Montague que redactó la sentencia en nombre de Comité jurídico, estableció otra alternativa a la regla general de la interpretación literal y gramatical, consultando el Acta de Quebec de 1774 para poder discernir el sentido de la

¹²² *Ibid.*, p. 110.

expresión "*propiété y droits civiles*" del artículo 92(13) del A.A.N.B. Así se admitía la referencia a la historia para comprender el alcance de una legislación.

Más tarde, el Comité precisó que no se trataba de referirse a la historia de manera general, sino a la historia legislativa, es decir a los Estatutos que precedieron a una ley, como era el caso del Acta de Quebec. El principio general de interpretar las disposiciones de una ley en el sentido gramatical y ordinario o literal, se puede alterar cuando se encuentra cualquier cosa oscura, absurda o contradictoria. En estos casos se buscarán referencias a la historia de una legislación, al contexto en que se aprobó, a las declaraciones que se hicieron en el momento, etc. El acudir a estas ayudas externas se hará con el fin de aclarar y comprender los términos ambiguos, nunca con el fin de cambiar el sentido o alcance de lo expresado en la ley. No hay que perder nunca de vista que lo que interesa no es lo que el legislador quiso decir sino lo que realmente ha dicho.

Sin embargo, más recientemente, la Corte Suprema parece haber dado un paso más en la aplicación de esta excepción, en el reciente asunto *Blaikie*,¹²³ sobre la Carta de la lengua francesa de Quebec. El alto tribunal que debía interpretar el artículo 133 del A.A.N.B. de 1967, que garantiza el uso de la lengua inglesa y francesa, escribió sobre el aspecto histórico de este artículo, lo siguiente:

Sobre las cuestiones de detalle y de historia, es suficiente hacer nuestros los motivos del Primer Juez de la Corte Superior de Quebec, Dechênes, reforzados por los de la Corte de Apelación de la provincia.

¹²³ *Blaikie v. Procureur général de la province de Québec*. 1978). C.S. 37, p. 38.

El Juez Dechênes se había referido abundantemente en la sentencia, que fué unánime y anónima, no solo a la historia legislativa, sino también a las intenciones de los Padres de la Confederación como lo testimonia este pasaje de su sentencia.

La Corte Superior de Quebec, expresó su opinión acerca del artículo 133, diciendo que constituye históricamente una disposición intangible de la Constitución canadiense. Y mantiene que el texto del A.A.N.B. no se opone a esta interpretación y se diga lo que se diga, no se ha burlado la intención de los Padres de la Confederación.

El Primer-Juez llega a esta conclusión después de haber hecho un estudio histórico importante, citando incluso los discursos pronunciados por Cartier y MacDonald , durante los debates sobre la Confederación en la Asamblea legislativa del Canadá-Unido.

Se trata en este caso de un precedente en la historia de nuestra interpretación constitucional. Hasta este momento los jueces se habían abstenido de citar de una manera directa los discursos de los hombres políticos, incluso en el caso de que estos discursos se hubieran pronunciado en el Parlamento. Cuando se hablaba de las intenciones de los Padres de la Confederación, se citaba simplemente las Resoluciones de Quebec.

Aceptando la dialéctica del juez Dechênes y expresando su acuerdo, en lo que se refiere a la historia, La Corte Suprema acepta de ahora en adelante, que la historia sirve de regla de interpretación en materia constitucional. Hasta este momento las pruebas extrínsecas o ayudas externas, no eran admitidas para interpretar el A.A.N.B. y en particular en el caso del reparto de competencias legislativas. A partir de ahora la

situación cambia y podemos decir que las pruebas extrínsecas son admitidas en la interpretación de la Constitución. Estas pruebas o ayudas externas pueden ser de todo tipo: trabajos preparatorios para la adopción de la ley, debates parlamentarios, conferencias, informes, correspondencia de los políticos, leyes anteriores a las cuales se pretende reemplazar, el preámbulo de la ley misma y cualquier otro hecho que los tribunales puedan conocer jurídicamente.

C) Una interpretación amplia y generosa del A.A.N.B.

El nuevo enfoque de La Corte Suprema, en cuanto al contexto histórico del A.A.N.B. va a ser cada vez más importante, sobre todo si se tiene en cuenta que una jurisprudencia cada vez más consolidada sostiene que es necesario favorecer una interpretación amplia y generosa del Acta de 1867.

El Comité jurídico, en 1930, en el asunto *Edwards v. Le Procureur général de Canadá*, afirmaba:

Sus Señorías no deben creer que es deber de esta Cámara -y no es ciertamente lo que ella desea- restringir las disposiciones del Acta a través de una interpretación estrecha y literal, sino que debe sobre todo dar una interpretación amplia y generosa, de manera que el Dominio pueda en una gran medida, aunque dentro de ciertos límites, ser soberano como las provincias son soberanas dentro de unos límites determinados.¹²⁴

¹²⁴ 1930 A.C., p. 136.

Este enfoque fué confirmado constantemente por una jurisprudencia abundante del Comité jurídico. Pero hay un caso reciente, el célebre asunto *Blaikie* que ya conocemos, en el que la Corte Suprema se refirió sin equívoco a esta regla en los términos siguientes:

*Hay que entender en sentido amplio la expresión "los Tribunales de Quebec" empleada en el artículo 133 del Acta y considerar que no solo se refiere a los Tribunales citados en el artículo 96, sino también a los Tribunales creados por la provincia y en los que la justicia es administrada por los jueces nombrados por ella.*¹²⁵

La Corte Suprema se refiere directamente a la sentencia *Edwards*, citada anteriormente, para justificar su posición, yendo incluso hasta citar un pasaje poético de la decisión del Comité jurídico escrita por lord Sankey:

*La A.A.N.B., ha plantado en Canadá un árbol susceptible de crecer y de desarrollarse dentro de sus límites naturales.*¹²⁶

La Corte se apoya también en la sentencia del caso, Procurador General del Ontario v. Procurador General de Canadá, en el que el vizconde *Jowitt*, miembro del Comité jurídico, hace el siguiente comentario:

..importa poco, en opinión de sus Señorías que se trate de una cuestión que ha podido parecer quimérica en la época del Acta de America del Norte Británica. Sin embargo, se debe dar a una ley

¹²⁵ *Procureur général du Québec v. Blaikie* . 1979. 2.R.C.S. 1016, p. 1028.

¹²⁶ 1930 A.C.124, p. 136. Es interesante apuntar que estas palabras fueron pronunciadas en un dictámen que hizo el Comité jurídico en el que interpretó los términos del art. 24 del A.A.N.B., según el cual las mujeres podían considerarse personas y por lo tanto ser senadores.

*orgánica de esta naturaleza, la interpretación flexible que exige la evolución de los acontecimientos.*¹²⁷

De esta manera la Corte Suprema llega a corroborar la decisión del Primer-Juez Dechênes para el cual el artículo 133 se aplica al conjunto de las instituciones que ejercen un poder judicial, ya sean Tribunales, Cortes u otros organismos con poder para administrar la justicia.

Las consecuencias de la sentencia *Blaikie*¹²⁸ sobre la evolución del derecho constitucional canadiense son de gran importancia, debido a la nueva dimensión que de ella se desprende en materia de interpretación constitucional. La admisión hecha de las pruebas extrínsecas y la confirmación de que hace falta dar una interpretación amplia y generosa del texto constitucional, permitirá al más alto Tribunal canadiense dar una perspectiva más global a sus decisiones, situándolas en un contexto socio-político-económico. De hecho, esta interpretación amplia de la Constitución, ha servido para acentuar la tendencia generalizada de acumulación de competencias del gobierno federal a costa de reducir la autonomía de las provincias.

5.6.2. Los criterios para la calificación de las leyes.

Después de haber expuesto los principios generales de interpretación, es necesario analizar la calificación de la legislación en litigio con respecto al reparto de competencias. En efecto, antes de determinar qué gobierno tiene competencias en la materia, es necesario en primer lugar precisar la materia. Para hacerlo, los tribunales han establecido dos reglas fundamentales. La primera es la llamada de la "*esencia y la*

¹²⁷ 1947 A.C., p. 154. Reenvío sobre la abolición de los recursos al Consejo Privado.

¹²⁸ Sent. cit. nota 123.

substantia" (pith and substance) y la segunda es la distinción entre "*ley relativa y ley afectante*".

A).La regla de "*la esencia y la substantia*" de una legislación.

Esta regla es la más importante en el derecho constitucional canadiense. La determinación del rasgo fundamental que da a la ley su verdadera naturaleza, es el fundamento de toda la dialéctica jurídica en cuanto a la constitucionalidad de una ley que afecta al reparto de competencias legislativas. En el caso Russell, Sir Montaguë Smith escribió, en 1882, lo siguiente:

*La verdadera naturaleza y carácter de la legislación, en un caso particular en litigio, debe siempre estar determinada por el deseo de averiguar la clase de materia a la que en realidad pertenece.*¹²⁹

Años más tarde Lord Watson en el asunto Union Colliery Co v. Bryden,¹³⁰ utilizará por primera vez la expresión "*pith and substance*", pero será el juez Duff, que fué invitado a participar en el Consejo Privado durante el asunto del Procureur Général de Ontario.v. Reciprocal Insurers,¹³¹ a quien debemos el haber precisado esta regla fundamental. Este juez explicó que para determinar "*la esencia*" y la verdadera "*naturaleza*" de una legislación, hay que ir más allá de la forma y considerar su objeto y su efecto.

¹²⁹ *Rusell v. The Queen*, 1881-82. 7 A.C., pp. 829, 163, 168, 194, 239, 240, 244 y 256.

¹³⁰ 1899 A.C., p. 580.

¹³¹ 1924 A.C. p. 328.

Es fácil comprender que buscar el fin de una ley sin considerar su aplicación y sus efectos no sería muy realista. Sin embargo, este enfoque global presenta serias dificultades a la hora de aplicarlo a la prueba de "*la esencia y la substancia*". Pues para comprender los efectos de una legislación, el Tribunal debe ir más allá de la simple interpretación literal o gramatical. En definitiva se plantea un problema a la hora de poner a prueba los elementos extrínsecos, pudiendo instruir el Tribunal sobre la verdadera intención del legislador.

Puede darse el caso que una ley sea presentada bajo aspectos falsos para esconder su verdadero fin. Esto es lo que los tribunales han denominado "*legislación disfrazada*" (colorable legislation). El estudio del título de la legislación o su preámbulo, si existe, pueden dar indicaciones interesantes, pero al igual que la simple letra de la ley o las otras reglas de interpretación legislativa, son medios insuficientes.

La importancia de los elementos extrínsecos de prueba para demostrar el fin o la intención del legislador, esta ilustrada de una manera particularmente elocuente en el asunto *Home Oil Distributors Ltd v. Attorney General of British Columbia*.¹³² Se trataba en este asunto, mediante una ley provincial, de la creación de un organismo provincial -*Coal and Petroleum Products Control Board Act*-- para vigilar y controlar las industrias de carbón y petróleo de la provincia. Este organismo gubernamental provincial tenía, entre otras facultades, el poder de fijar el precio de venta, al por mayor y al detalle, del carbón y petróleo consumidos en la provincia.

La creación de este organismo administrativo provincial era la consecuencia del informe de una Comisión provincial, en el que se insistía sobre la necesidad de

¹³² R.C.S. 1940., p. 444.

proteger la industria local de carbón contra las importaciones masivas de productos petrolíferos que llegaban de Estados Unidos.

La Corte Suprema declaró constitucional esta legislación ya que su "esencia y substancia" eran relativas a un asunto particular que tenía lugar enteramente en la provincia. El Juez Davis explicó:

*Esta legislación provincial, según toda apariencia, trata solamente de la provincia; se refiere a la industria petrolífera en sus aspectos locales. No hay nada en el texto de la ley que dé necesariamente, a estas disposiciones, un efecto extraterritorial.*¹³³

Como se menciona en la última frase de esta cita del juez Davis, La Corte se atiene a una interpretación literal y gramatical de la ley para decidir sobre la intención del legislador y no tuvo en cuenta el fin y el objeto de la ley, que sin embargo estaba muy claro en el informe de la Comisión. La intención del legislador era impedir el "dumping" proveniente de Estados Unidos. Como la Corte Suprema no recurrió a esto como medio de prueba, la ley fué declarada constitucional.

El Comité jurídico por su parte, se refirió muchas veces a la historia legislativa para buscar la intención del legislador, sin embargo se mostró muy prudente en la consideración de la simple historia, como por ejemplo, los textos de las Resoluciones, los discursos parlamentarios, la correspondencia y escritos de las personas informadas, los borradores de un proyecto de ley, etc.

¹³³ *Home Oil Distributors Ltd v. A. G. of British Columbia*, 1940). R.C.S., pp. 444, 256, 263, 271 y 333.

La Corte Suprema durante mucho tiempo siguió esta aplicación rígida del test de la "esencia y la substancia" hasta muy recientemente. Todavía en 1961, en el caso del Procureur Général du Canadá v. Reader's Digest¹³⁴, la Corte Suprema rechazó considerar las declaraciones hechas en la Cámara de los Comunes por un Ministro para determinar la verdadera materia de la legislación, es decir la intención del legislador.

Sin embargo, recientemente, la Corte Suprema, en el Dictámen sobre la ley Anti-inflación¹³⁵ que pidió el gobierno federal, aceptó elementos de prueba extrínsecos para juzgar la constitucionalidad de la ley, que mostraba que ciertos aspectos se referían a competencias exclusivamente provinciales. Tanto los jueces Laskin y Ritchie en nombre de la mayoría, como el juez Beetz en su desacuerdo con ellos, se sirvieron de pruebas extrínsecas para fundamentar sus opiniones.

Estas pruebas extrínsecas consistieron en citar varios documentos, que merecen ser recogidos y lo hacemos a continuación.

- a) El libro blanco del gobierno federal titulado "*Ofensiva contra la Inflación*".
- b) El número de Octubre de 1976 del Boletín mensual de Estadísticas Canadá.
- c) Un estudio económico del profesor Lipsey.
- d) Mensajes de numerosos economistas apoyando el parecer del profesor Lipsey.
- e) El discurso pronunciado por el Gobernador de la Banca de Canadá, M. Bowey.
- f) El comentario preparado por Ontario Office of Economic Policy, sobre el clima económico de 1975 y el Programa Anti-inflación para apoyar la tesis de una acción a escala nacional.
- g) La crítica del estudio del profesor Lipsey.

¹³⁴ 1961 R.C.S., p. 775.

¹³⁵ 1976 2. R.C.S., p. 373.

Con respecto a la admisibilidad de estos elementos de prueba, el Primer-Juez Laskin subrayó en primer lugar, que no es en la jurisprudencia donde se pueden encontrar las directrices más seguras para determinar si un elemento extrínseco es admisible o no como prueba. Según Laskin, *"se puede utilizar la prueba extrínseca para comprobar si una medida legislativa está fundada sobre los motivos que justifican su validez, teniendo en cuenta el poder legislativo al cual es atribuida."*¹³⁶

Sigue diciendo el mismo juez: la prueba extrínseca no es necesaria en la mayoría de los casos para dictaminar sobre la validez de una ley. Por otra parte, se puede uno servir de ella en el caso de la legislación *"coloreada o disfrazada"* o también en el caso en que el verdadero efecto de la ley no esté revelado por las palabras empleadas, sobre todo cuando se trata de una legislación relativa a una competencia muy extensa y amplia. Refiriéndose al caso concreto de la ley Anti-inflación, escribió:

Para establecer la pertinencia de los elementos de la prueba extrínseca y en el caso afirmativo de admitirla, y respecto a la importancia que debe dársele, es preciso examinar la amplitud del poder legislativo en virtud del cual la ley anti-inflación ha sido decretada. En mi opinión, solo en este contexto se puede pedir a la Corte Suprema que tome en consideración los elementos de prueba extrínseca para fallar sobre la validez de una ley contestada. Es posible que en la mayoría de los casos no sea necesario ir más allá de las disposiciones de la ley contestada para determinar la validez y sin embargo, incluso cuando esto ha sido suficiente, los Tribunales han juzgado conveniente examinar la aplicación y el efecto de la ley

¹³⁶ Ibid., p. 388.

*como índices de su objeto, sobre todo cuando se ha pretendido que la redacción era engañosa.*¹³⁷

Para explicar la dificultad sobre la admisión de las pruebas extrínsecas, Laskin puntualiza:

*La aceptación de la prueba extrínseca "cuando las circunstancias se prestan", o "en ciertos casos", expresiones utilizadas por Lord Maugham y el Juez Taschereau, respectivamente, apoyan mi opinión sobre esta cuestión : la Corte Suprema debe abstenerse de formular un principio general sobre la admisibilidad de la prueba extrínseca.*¹³⁸

Sin embargo, incluso utilizando los medios de prueba extrínseca, resulta que la aplicación del test de *"la esencia y la substancia"* es con frecuencia, muy difícil de aplicar y encierra una gran dosis de subjetivismo que se ha utilizado casi siempre para favorecer el gobierno federal. La sentencia *Henry Birks and Sons v. Cité de Montréal*,¹³⁹ es en este sentido, un ejemplo muy interesante. Se trataba en este caso de la validez de un Reglamento de la ciudad de Montréal que estipulaba : *"los comercios de la ciudad de Montréal debían cerrar los días siguientes ; Año Nuevo, Epifanía, La Ascensión, el día de Todos los Santos, la Inmaculada Concepción y Navidad"*. Este Reglamento había sido adoptado en virtud de una enmienda hecha a una legislación provincial sobre la Ley de Cierre a buena hora (Early Closing de 1941), que decía:

¹³⁷ Ibid., p. 402.

¹³⁸ idem., p. 389.

¹³⁹ 1955 R.C.S., p. 799.

El Consejo Municipal ordenó por Reglamento que estos almacenes se cerrasen todo el día, en Año Nuevo, Epifanía, Ascensión, Todos los Santos, La Inmaculada y Navidad.¹⁴⁰ Estaba previsto que toda infracción del Reglamento podía llevar consigo una multa no superior a \$ 40 y en su defecto, un período no superior a dos meses de cárcel.

La compañía Henry Birds and Sons de Montréal contestó la constitucionalidad del Reglamento. La demandante pretendía que el verdadero fin del Reglamento era hacer observar las fiestas de obligación religiosa, por tanto se trataba de una legislación penal que era de competencia federal, dado que la observancia del día del Señor es un aspecto del derecho penal por ser una cuestión de libertad de religión y de culto, tal como habían determinado anteriormente los tribunales.

El Ayuntamiento de Montréal por su parte, esgrimía como argumento que se trataba de un Reglamento que tenía como fin dar a los trabajadores días de vacaciones suplementarias. Se trataba, pues, para el Ayuntamiento, de un Reglamento perfectamente constitucional ya que las relaciones de trabajo son de competencia provincial. La demandante Henry Birds, depositó como prueba, dos cartas; una de Monseñor Leger, obispo de Montréal y otra de Monseñor Gregoire de la Universidad de Montréal, que pedían al Ayuntamiento de la ciudad la adopción del Reglamento.

Estos elementos de la prueba extrínseca, parece que influenciaron a la mayoría de los jueces de la Corte Suprema que llegó a la conclusión de que "*la esencia y la substancia*" de la legislación era la observancia religiosa de los días feriados. Este

¹⁴⁰ *Règlement 2048 de la Ville de Montréal*, adopté le 2 novembre 1951.

Reglamento fué declarado inconstitucional porque pertenecía según "su esencia" al derecho penal.

El Juez Fauteux, que escribió la sentencia con la que estaban de acuerdo la mayoría de sus colegas, hizo una observación importante.

Casi no es necesario recordar, si seguimos la jurisprudencia del Comité Jurídico del Consejo Privado, que no es siempre suficiente para descubrir la naturaleza y el carácter de una ley que es atacada en su constitucionalidad, el contentarse con determinar su efecto legal, sino que es necesario buscar en el texto de la ley, en su historia, en los hechos establecidos en el expediente o en los hechos conocidos jurídicamente, la verdadera naturaleza, el fin y el objeto de la ley, que debemos suponer que no siempre coinciden con su efecto legal.¹⁴¹

La aplicación de la prueba de "la esencia y la substancia" debe pues permitir al Tribunal descubrir las legislaciones "disfrazadas". Es decir, legislaciones que bajo la apariencia de reglamentar una materia que es de jurisdicción de la autoridad legislativa que la adoptó, pueda por su fin o su efecto ser relativa a una materia de competencia de otro orden de gobierno.

Un orden de gobierno ya sea federal o provincial no puede proceder indirectamente para hacer lo que no puede hacer directamente.¹⁴² Los casos más importantes de legislaciones "disfrazadas" son ciertamente las numerosas tentativas del Parlamento federal canadiense para controlar el comercio de los Seguros, utilizando

¹⁴¹ 1955 R.C.S., 799, p. 802.

¹⁴² *Procureur général du Manitoba v. P.G. du Canada*. 1929. A.C., p. 266.

legislaciones sobre la industria, el comercio, el derecho penal, la naturalización de los extranjeros y la creación de impuestos.

En estos casos singulares, la Corte Suprema solo ha averiguado el efecto y el fin que se desprende de los términos de la ley, sin buscar pruebas para comprobar el verdadero objeto de ésta, facilitando así la concentración de poderes legislativos del Gobierno central.

Ahora bien, el papel de la investigación debe hacerse en función de un principio básico, es decir que toda la legislación es presumiblemente constitucional: "*el legislador no puede ser censurado por haber tenido la intención de legislar en un terreno legislativo que no depende de su competencia.*" ¹⁴³

B) La ley relativa y la ley afectante.

La aplicación de la prueba de "*la esencia y de la substancia*" nos dará la materia de la legislación contestada. Después de la aplicación de este test, se llegará a la conclusión de que toda o parte de una legislación es relativa a una materia.

Sin embargo, los tribunales han establecido muy bien la distinción que podría existir entre una legislación "*relativa*" a una materia y una legislación "*afectante*" a una materia. En el asunto *Gold Seal Ltd. v. Dominion Express Co*, la Corte Suprema estableció la distinción en los términos siguientes:

¹⁴³ *Severn v. The Queen* . 1878. 2.R.C.S., p. 103 Se puede leer la sentencia del juez Strong al respecto.en la p. 803.

La debilidad del argumento reside en el error de no distinguir entre una ley que afecta a los derechos civiles y una legislación relativa a los derechos civiles. La mayor parte de las leyes con carácter represivo afectan incidentalmente o plenamente a los derechos civiles. Además, por su verdadera naturaleza, no se trata de una legislación relativa a la propiedad y a los derechos civiles de las provincias, en el sentido del artículo 92 del A.A.N.B., y no podemos por tanto poner ninguna objeción aunque haya sido votada ejerciendo la competencia residual atribuida en la cláusula introductoria.¹⁴⁴

La aplicación de esta distinción pone de relieve la diferencia que debemos hacer entre el fin de una legislación y sus efectos. Si el fin de la legislación está en función de un campo de competencia perteneciente al nivel del gobierno que la establece, esta legislación será válida, incluso si bajo ciertos aspectos afecta a uno o varios campos de competencias que pertenecen a otro nivel de gobierno. Para hacer la distinción, los tribunales deben escrutar también la tendencia general de la ley o su principal característica. Pero hay que decir, que con frecuencia es difícil para los Tribunales determinar si una legislación roza un terreno de legislación reservado a otro nivel de gobierno o si su materia es incluso "*ultra vires*" del legislador.

La aplicación de la regla de "*la esencia y la substancia*" (*pith and substance*) puede fácilmente reposar sobre una gran dosis de subjetividad. De hecho, la gran mayoría de litigios en materia constitucional se sitúa claramente en un contexto político, como fué el caso por ejemplo, de la sentencia Kellogg's.¹⁴⁵

¹⁴⁴ 1921, 62 R.C.S., pp 424-460.

¹⁴⁵ *Procureur Général de Québec v. Kellogg's Co. of Canada*. 1978 2 R.C.S., p. 211.

Se trataba, en esta causa, de la publicidad de los productos Kellogg's, que la compañía de cereales, había hecho en la televisión canadiense, utilizando un dibujo animado, que mostraba el oso Yogi; personaje muy conocido de los niños americanos. Esta publicidad era contraria a las disposiciones reglamentarias de la ley de la provincia de Quebec sobre la Protección de los consumidores que prohíbe este tipo de publicidad, en su artículo 11.53n.

El problema se centraba en lo siguiente: la protección del consumidor es de la competencia de las provincias, sobre todo teniendo en cuenta los párrafos 13 y 16 de artículo 92 del A.A.N.B. de 1867. Sin embargo, el campo de la radio y la televisión es de jurisdicción exclusivamente federal.¹⁴⁶

Se trataba de determinar si el Reglamento provincial 11.53 n era en su "esencia y en su substancia" relativo a la protección del consumidor, ya "afecte" a la televisión, en cuyo caso sería constitucional, ya sea "relativo" a la televisión, en cuyo caso sería "ultra vires" del legislador provincial y por tanto inconstitucional.

En cuanto al fin de la legislación de la provincia de Quebec, el juez Martland que hizo pública la sentencia, en nombre de la mayoría, lo explicó así:

A mi juicio, este Reglamento no tiende a dificultar, ni dificulta la explotación de una empresa de radiodifusión. En este caso particular tiende a impedir a Kellogg's la utilización de cierto tipo de anuncios, cualquiera que sea el soporte publicitario. Esta reglamentación trata de controlar la actividad comercial de la compañía Kellogg's s¹⁴⁷

¹⁴⁶ *In re Réglementation et le contrôle de la radiocommunication au Canada*, 1932 A.C., p. 304.

¹⁴⁷ 1978, p. 216.

El juez Laskin, en nombre de otros dos jueces disidentes refuta esta posición en estos términos:

La tesis de la apelante en esta causa, la compañía Kellogg's recuerda la afirmación hecha por la provincia de que tiene una suerte de poder accesorio, es decir que la provincia tiene poder legislativo sobre ciertas actividades o comercios en su territorio y puede constitucionalmente, extenderlo a las materias que están estrictamente fuera de su competencia. Esta tesis pretende que la Corte Suprema determine el fin u objeto de la legislación provincial y habiéndola declarado válida, desde el punto de vista provincial, permitiría su extensión a un campo que de otra manera estaría prohibido. Esto no ha formado parte nunca de nuestras reglas constitucionales. Los poderes de las provincias son limitados y como principio de interpretación siempre se ha restringido y circunscrito la legislación provincial a materias especificadas, cuando la generalidad de expresiones utilizadas podrían haberle dado una extensión más amplia.¹⁴⁸

Este pasaje de la disidencia del juez Laskin, nos demuestra muy bien que la aplicación de la Regla de "la esencia y de la substancia" es fundamentalmente política y como ya hemos dicho, la Corte Suprema la ha utilizado en múltiples ocasiones para incrementar los poderes federales y centralizar la legislación. Las dos opciones en el asunto Kellogg's se defendían bien en el plano estrictamente jurídico. Lo que marcó la diferencia fué la concepción del federalismo que podían tener los jueces. En particular Laskin, ilustra muy bien su concepción del federalismo canadiense. Una frase los

¹⁴⁸ Ibid., p. 216.

resume de manera elocuente "*los poderes de las provincias son limitados*". De hecho, la interpretación de toda Constitución es una tarea en cierta medida política. Además, en el caso de una Constitución federalista es todavía más evidente, ya que el federalismo es esencialmente un compromiso y como tal responde más a una filosofía política que a una dialéctica jurídica.

5.6.3. Los criterios para la atribución legislativa.

Después de haber determinado la materia de la legislación contestada, lo que importa es saber a qué campo de competencia pertenece, es decir, si depende de la jurisdicción del Parlamento canadiense o de las Legislaturas provinciales. En el asunto Snider, en 1925, el vizconde Haldane, miembro del Comité, formuló el principio general; describió el camino a seguir:

Cuando existe una duda en cuanto al cuerpo legislativo que tiene el poder de adoptar una ley, la primera pregunta que hay que hacerse es la de saber si esa materia emana del art. 92. Si es así, hay todavía que hacerse otra pregunta y es, saber si la materia está comprendida en los párrafos del art. 91. Si la pregunta es afirmativa, el Dominio tiene preponderancia para legislar en la materia. Por el contrario, si la materia no se especifica en ninguno de los párrafos enumerados del art. 91, es también posible que el Dominio tenga el poder de legislar en virtud de los términos generales que encontramos al principio del art. 91.¹⁴⁹

¹⁴⁹ *Toronto Electric Commissioners v. Snider*. 1925 A.C., pp. 396-406.

Esto es lo que la jurisprudencia y la doctrina han llamado la regla general de la prioridad del art. 91. Esta regla es consecuencia lógica del espíritu mismo del pacto federativo canadiense. El Parlamento posee un derecho general a legislar "*por la paz, el orden y el buen gobierno del país*",¹⁵⁰ mientras que las provincias poseen competencias en sectores legislativos bien determinados.

Es lógico que la interpretación compruebe primero si la materia puede ser clasificada en la enumeración de temas que dependen de la autoridad provincial. Por deducción y en el caso de una respuesta negativa, se debe clasificar necesariamente la materia como dependiente de la competencia del Parlamento federal. Además incluso si se cree que la materia de la legislación debe relacionarse con las categorías de temas del art. 92, se debe de todos modos comprobar si la materia corresponde o no a alguna de las categorías enumeradas del art. 91.

Para aplicar esta regla hace falta no solo determinar la categoría a la que pertenece la materia de la legislación, sino también concretar el tipo de competencia de que se trata. Para que resulte más esclarecedor estudiaremos la aplicación de este principio a las diferentes clases de competencias.

A) Las competencias exclusivas.

Las competencias exclusivas son ciertamente las más importantes en un reparto legislativo federal. Son las competencias que no pueden ser ejercidas más que por el orden de gobierno que las posee. Es la atribución de un monopolio legislativo que no debe sufrir ninguna limitación. En el derecho constitucional canadiense

¹⁵⁰ Préambule de l'article 91 de l'Acte de 1867.

encontramos estas competencias enumeradas a favor, o bien de la autoridad federal, o bien de las provincias, fundamentalmente en los artículos 91, 92 y 93 del Acta de 1867. Los tribunales han confirmado en muchas ocasiones el principio de exclusividad de una competencia enumerada como tal en la Constitución y han sacado consecuencias importantes. En la sentencia sobre *Union Colliey Co. v. Bryden*, en 1899, Lord Watson, en nombre del Comité Jurídico, escribió:

*El hecho de que el Parlamento del Dominio se abstenga de legislar y no utilice la plenitud de sus poderes, no quiere decir que tenga por efecto transferir a una legislación provincial la competencia legislativa conferida al Dominio por el artículo 91 del Acta de 1867.*¹⁵¹

De este principio de exclusividad se desprende la interdicción de toda delegación legislativa entre el Estado federal y los Estados federados. La Corte Suprema en el caso *Procureur Général de la Nouvelle-Ecosse v. Procureur Général du Canadá*,¹⁵² declaró las delegaciones legislativas ilegales, debido a que las competencias federales y provinciales enumeradas en los artículos 91 y 92 eran mutuamente exclusivas por el hecho del empleo de la palabra "*exclusivas*" aplicada a los dos artículos.

El Primer-Juez, Rinfret decía:

Ninguno de los órganos legislativos, ya sea federal o provincial, posee la mínima parcela de poderes de los que el otro está investido

¹⁵¹ 1899 A.C., pp 580-588.

¹⁵² 1951 S.C.R., p. 31 Sin embargo la delegación administrativa existe sobre este tema ver CORRY, J.R., *Difficultés inherents au partage de pouvoirs*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1939, pp. 325-386.

*y no puede recibir ninguno por la vía de la delegación. A este respecto, la palabra "exclusivamente" empleada tanto en el artículo 91 como en el 92, establece una línea de demarcación clara y no pertenece, ni al Parlamento, ni a las Legislaturas, conferirse poderes los unos a los otros.*¹⁵³

Ahora bien, no está tan claro si las competencias enumeradas, es decir, las que provienen de la cláusula introductoria del artículo 91, si están en los párrafos 13 ó 16 del art. 92, son también exclusivas, al igual que las competencias enumeradas.

Laskin, cuando era profesor universitario, lo explicaba así:

*Lógicamente, la doctrina de la exclusividad se extiende no solo a las competencias enumeradas del Dominio y de las provincias, sino también al poder federal general o residual para hacer leyes por "la paz, el orden y el buen gobierno" de Canadá. Textualmente, este poder residual es para el Dominio la única fuente de competencia del art. 92. Las enumeraciones que siguen son meramente ilustrativas de lo que está incluido en la competencia general.*¹⁵⁴

[Esta doctrina seguida por la Corte Suprema, ha tenido consecuencias importantísimas pues ha permitido al gobierno federal legislar sobre casi todo. La Corte Suprema se ha apartado claramente de la doctrina del Comité jurídico y en particular de Lord Watson, que en el asunto de la "*Prohibitipn au niveau locale*" hace arrancar la noción de exclusividad de la cláusula final del art. 91 y en consecuencia califica de exclusivos solo los temas enumerados, pues esta última cláusula no se

¹⁵³1951 R.C.S.3, p. 34.

¹⁵⁴ LASKIN, B., *Canadian Constitutional Law Review*, (3e éd.) Toronto Carswell, 1969, p. 85.

aplica nada más que a las competencias enumeradas. Esta cuestión es mucho más que algo teórica, sus consecuencias prácticas son muy importantes. Por ejemplo, la interpretación de Lord Watson tiene como efecto principal atribuir a las competencias enumeradas una fuerza superior que a las competencias no enumeradas, dando solamente a las primeras el "*derecho de invadir*" (trenching power) y de "*ser completadas*" (doctrina del poder complementario).

B).La competencia residual o de principio.

La tentativa de Lord Watson de limitar el alcance de la cláusula residual del párrafo introductorio del art. 91 que acabamos de ver, estaba ciertamente justificada en cuanto a la teoría federalista y a la protección de la autonomía de las provincias, ya que esta competencia residual, que también se llama "*de principio*", tiene una gran importancia en todo régimen federalista.

Lord Watson decía al respecto:

*Toda interpretación de los poderes generales por encima de los poderes enumerados que son confiados al Parlamento de Canadá por el art. 91, no solamente será, en la opinión de sus Señorías, contrario al espíritu de la ley, sino que destruiría en la práctica, la autonomía de las provincias.*¹⁵⁵

¹⁵⁵ *Procureur général de l'Ontario v. Procureur général du Canada*. 1896 A. C., pp. 348-361.

La gran mayoría de las federaciones dan a los Estados federados esta competencia residual, es decir el conjunto de competencias que no están expresamente atribuidas a la autoridad federal y aquellas que no le son rehusadas por la Constitución. Los órganos federales no poseerán más que las responsabilidades legislativas que le son expresamente acordadas en el pacto federal. Esto implica que las competencias enumeradas deben ser interpretadas de una manera limitativa y que el silencio de la Constitución debe ser interpretado en favor de las autoridades locales, lo mismo que toda ambigüedad.

En el caso de Canadá, los Padres de la Confederación eran bien conscientes que dando a Ottawa la competencia residual por el párrafo introductorio del art. 91, creaban un estado federal fuerte y muy centralizado. Lord Thring, principal redactor del Acta de 1867, utilizó para formularla, la expresión hacer leyes por "*la paz, el orden y el buen gobierno*", que había sido utilizada en muchas ocasiones por el poder imperial británico.

La interpretación de estas palabras ha dado lugar a una abundante literatura y jurisprudencia, aunque la mayoría de las veces imprecisa. Más adelante veremos con detenimiento la aplicación de este párrafo introductorio del art. 91, pero es importante decir que la competencia residual, por sí sola, no ha servido para justificar la constitucionalidad de una categoría legislativa federal. Se debe relacionar con la teoría de las dimensiones nacionales, es decir, que para que un tema dependa de la cláusula "*la paz, el orden y el buen gobierno*", no solo es necesario que esté enumerado en el art. 92, sino que sea además de interés nacional.

C) Las competencias implícitas.

En toda Constitución federal, se encuentran competencias implícitas, es decir competencias no previstas explícitamente en el texto constitucional, pero necesarias para la aplicación completa de competencias de uno y otro gobierno. Se trata de la aplicación constitucional del gran principio jurídico que dice: *lo accesorio sigue a lo principal (accessorium adit principali)*. Esta competencia que fué sancionada desde 1819 por la Corte Suprema americana ¹⁵⁶ ha dado lugar en Canadá a la elaboración de un poder implícito, sobre todo en favor del Parlamento canadiense. Este poder consiste para los efectos, en que cuando el Parlamento federal legisla en relación con uno de los poderes enumerados en el art. 91, puede además decretar todas las disposiciones necesarias para que esta legislación sea eficaz (es decir que se aplique), y sea completa, aunque una de estas disposiciones dependa expresamente y exclusivamente del poder de las provincias.

En el asunto *Cashing v. Dupuy*, ¹⁵⁷ Sir Smith en nombre del Comité Jurídico, decidió que en materia de quiebra de empresas, el procedimiento formaba parte de la legislación general sobre la quiebra y como tal dependía de una competencia federal por la aplicación del poder implícito.

Este poder implícito, que también es una regla de interpretación, ha sido particularmente invocado por el Comité Jurídico, en el caso *Procureur Général de Ontario v. Procureur Général de Canadá*, con estas palabras:

¹⁵⁶ El juez Marshall consagró oficialmente este principio en la sentencia *McCullock v. Maryland* .1819. 4 Wh, 316, cuando dice: Si el fin es legítimo y si está dentro de los límites previstos por la Constitución, todos los medios apropiados que están claramente conformes con el fin buscado y que no están prohibidos en la Constitución, sino que son compatibles con el espíritu y la letra de la Constitución, son válidos.

¹⁵⁷ 1879-80, 5 A.C., p. 409.

Sus Señorías subrayan que una ley sobre la quiebra requiere, con frecuencia, diversas disposiciones, si se quiere que sea efectiva. Por tanto puede llegar a ser necesario que la ley trate de los juicios y de otros temas que serían de la competencia de la Legislatura provincial. Sus señorías no mantienen ninguna duda en cuanto al derecho del Parlamento del Dominio a tratar de estas materias en una ley sobre la quiebra; y no existe ninguna duda sobre el hecho de que la Legislatura provincial no puede infringir esta ley, en la medida en que esta intervención afectase a la ley general sobre la quiebra aprobada por el Parlamento del Dominio. De esto no se deduce necesariamente que estas materias, que son consideradas como complementarias de la ley y que en consecuencia dependen del Parlamento federal, sean excluidas de la competencia legislativa de la provincia cuando no existe ninguna ley del parlamento del Dominio sobre la quiebra y la insolvencia.¹⁵⁸

La teoría del "*poder implícito*" se ha utilizado mucho para invadir campos de competencia provincial y ha dado lugar a la elaboración de otras teorías que veremos a continuación.

a) El poder implícito y el campo libre.

En la sentencia relativa al Procureur général de l'Ontario v. Procureur général du Canadá, el Comité jurídico analizó la teoría del "*poder implícito*" pero relacionándola con la del "*campo libre*". Esta teoría en la práctica consiste en que, cuando el parlamento federal no utiliza el "*poder implícito*" en una determinada materia, las provincias pueden legislar sobre ella. Pero en el momento en que el

¹⁵⁸ 1894, A.C., pp. 189-200.

gobierno federal decida utilizar el "*poder implícito*" , la legislación provincial será inoperante. El vizconde Maughum en la sentencia citada definió la teoría del "*campo libre*" de la manera siguiente:

*Ha habido causas en las cuales, las materias que eran complementarias, accesorias o auxiliares del tema principal, fueron tratadas por la legislación provincial en el caso de ausencia de legislación federal, aunque el tema principal correspondía al Parlamento canadiense. Desde 1894, es bien conocido que si un tema de legislación correspondiente a la provincia, es simplemente accesorio o auxiliar de una de las categorías de temas enumerados en el art. 91, y está comprendido en uno de los temas enumerados en el art. 92, en ese caso, la legislación para la provincia es válida, salvo si y hasta que, el Parlamento canadiense decida ocupar el campo con su legislación.*¹⁵⁹

Como vemos, esta teoría del "*campo libre*" no permite a las provincias legislar sobre las materias que pertenecen exclusivamente al Parlamento federal. Por el contrario, esta teoría lo único que hace es permitir a las provincias ejercitar sus competencias, tal como están determinadas en el Acta de 1867, y solo en función del poder "*implícito federal*", tiene justificación esta teoría .En la práctica la teoría del "*campo libre*" ha sido, con frecuencia, asimilada e incluso confundida con la de la "*preponderancia*" de la legislación federal que veremos más adelante. Por ejemplo, Lord MacMillan en el caso particular Forber v. Le Procureur Général de Manitoba, escribió:

¹⁵⁹ 1943, A.C., 356, p. 370.

*La doctrina del campo libre se aplica nada más que en caso de conflicto entre la legislación del Dominio y la de la provincia en un terreno común a los dos. En la causa actual no existe conflicto. Los dos textos legislativos sobre la Renta pueden aplicarse y entrar en vigor sin que exista conflicto.*¹⁶⁰

La teoría del campo libre muestra, en la práctica, la amplitud que puede tener la aplicación del poder implícito cuando es ejercido por la autoridad federal. Una competencia acordada exclusivamente a las provincias según el Acta de 1867, puede en un primer momento ser concurrente por el ejercicio del poder implícito del Parlamento federal y en un segundo tiempo, no ser de la responsabilidad de las provincias porque entra en conflicto con la legislación federal. Estas consecuencias del poder implícito difícilmente aceptables en la filosofía federalista, son todavía más evidentes cuando las relacionamos con la teoría del aspecto como veremos a continuación.

b) El poder implícito y la teoría del aspecto.

La teoría del aspecto, según los términos utilizados por el Comité Jurídico, consiste en que un tema, que bajo un cierto aspecto y por un cierto fin depende del art. 92, pueda bajo otro aspecto y por otro fin, depender del art. 91. El honorable V. C. Macdonald hizo la distinción siguiente entre poder explícito y la teoría del aspecto.

La distinción entre la doctrina del aspecto y la doctrina implícita reside en lo siguiente:

En virtud de la primera, la disposición en cuestión se encuentra legalmente dentro de una de las competencias enumeradas del

¹⁶⁰ 1937, A.C., 260, p. 268.

*Parlamento federal, con la particularidad que para cualquier otro fin, una legislación similar puede también ser dictada por una provincia. Sin embargo, en virtud de la segunda teoría, la disposición en cuestión es inválida "per se", en tanto en cuanto que la legislación cae en una categoría provincial exclusiva, pero en su contexto particular es válida, porque es necesaria para que otra legislación sea eficaz en virtud de una categoría federal reconocida.*¹⁶¹

Esta distinción nos hace ver, una vez más, la fuerza y la extensión del "poder implícito", ya que permite al orden legislativo precaverse de hacer una legislación que en sí misma sea inconstitucional, pero dada su complementariedad con una competencia exclusiva que dependa de la responsabilidad de ese orden legislativo, es completamente legal. La teoría del "aspecto" no tiene esta fuerza, pues no hace válida una legislación que "per se" sería inconstitucional.

c) El poder implícito y el poder de invadir.

Es muy importante distinguir bien la teoría de los poderes implícitos con la de "la invasión" (trenching power). Un sector de la jurisprudencia parece confundir estos dos poderes, cada vez más importantes en la evolución del federalismo canadiense.

El poder de "invadir" que dimana del párrafo final del art. 91, al igual que el "poder implícito", fue aplicado por primera vez por Lord Watson en 1884, en la causa *Tennant v. Union Bank of Canada*.¹⁶² Se trataba de ciertas disposiciones de la Ley de Bancos que era de competencia exclusiva de Ottawa, según el párrafo 15 del art.

¹⁶¹ *Judicial Interpretation of the Canadian Constitution*. 1935-36. 1 U of T.L.J., pp. 260- 274.

¹⁶² 1894, A.C., p. 31.

91.¹⁶³ El Comité Jurídico reconoció que estas disposiciones se referían a la propiedad y a los derechos civiles y añadió que estas disposiciones podían ser declaradas inconstitucionales porque se podría demostrar que el Acta de 1867 rehusa al Parlamento de Canadá toda invasión en las materias atribuidas a las Asambleas Legislativas provinciales por el art. 92.

Lord Watson, en nombre del Comité Jurídico, añadió:

*Sería completamente imposible al Parlamento del Dominio, legislar sobre uno u otro de los temas sin tocar a la propiedad y a los derechos civiles de los individuos de las provincias.*¹⁶⁴

El poder de "invadir" que ha sido muchas veces aplicado por los tribunales, ha recibido muchas críticas por los juristas anglófonos que no ven más que una tentativa inútil de racionalizar la autoridad exclusiva de las competencias enumeradas en los arts. 91 y 92 del Acta de 1867.

El Juez Laskin, cuando era profesor, escribía:

*El uso de la doctrina de la invasión, para explicar una invasión privilegiada en la legislación provincial autorizada, es puramente gratuita porque una vez que un tribunal está convencido de que la legislación impugnada tiene un aspecto federal, no existe la invasión autorizada de la legislación provincial.*¹⁶⁵

¹⁶³ A.A.N.B., art. 91 (15) Los bancos, la constitución de corporaciones bancarias y la emisión del papel-moneda.

¹⁶⁴ Ibid., p. 45.

¹⁶⁵ LASKIN, B., ob. p. 1060.

Para comprender bien esta actitud, hay que referirse a la concepción que tiene Laskin y la gran mayoría de juristas anglófonos, de la teoría del "aspecto". Como acabamos de ver, esta teoría que también se ha llamado del "doble aspecto" es a los efectos, según los términos mismos del Comité Jurídico "que un tema que bajo un cierto aspecto y por un cierto fin depende del art. 92, puede bajo otro aspecto y por otro fin depender del art. 91".¹⁶⁶ En la medida en que se ha hecho de esta teoría, la regla fundamental para determinar la constitucionalidad de una legislación contestada, como parece hacerlo Laskin, es evidente que jurídicamente la teoría del poder de "invadir", como por otra parte la del poder "implícito" son completamente inútiles. Es cierto sin embargo, que tal actitud equivaldría en un mayor o menor plazo a acabar con el federalismo canadiense, pues raros son los temas de legislación que no tienen algún aspecto de interés federal.

La teoría del "aspecto" fue restablecida, sin embargo en 1967, en sus dimensiones reales en el asunto del Procureur Général de la Colombia Británica v. Smith en el cual, la ley sobre la delincuencia juvenil fué declarada válida.

La teoría del poder de invadir es pues muy frágil y parece depender sobre todo de los juristas de Quebec, más preocupados por la protección de la autonomía de las provincias que sus colegas anglófonos. Para establecer la distinción entre el poder "implícito" y el poder de "invadir" hay que referirse a la gran regla de (*pith and substance*), que los tribunales han establecido para determinar la materia de la legislación contestada, y la distinción que debemos hacer entre la legislación que es "relativa o afectante". Mientras que la teoría del poder "implícito" permite a un orden legislativo legislar en lo relativo a un tema que no depende de su jurisdicción, pero que es necesario para la aplicación completa de una de sus competencias, la teoría de la

¹⁶⁶ *Hodge v. The Queen* (1883) 9 A.C., p. 117.

"invasión" solo permite a la autoridad legislativa que se vale de ella, afectar, a partir de una de sus jurisdicciones, una competencia que compete a otra autoridad. La justificación más elocuente que podemos encontrar en esta distinción es la elaboración que hizo el Comité Jurídico de la teoría del "*campo libre*". Esta teoría como hemos visto, consiste en que cuando una autoridad legislativa que tiene derecho no utiliza su poder "*implícito*", el otro orden legislativo puede llenar ese vacío, ya que ese campo le pertenece originalmente hasta el momento en que el poder "*implícito*" sea utilizado y que el campo sea ocupado.

En otros términos, cuando el objetivo de una legislación depende de la competencia de otro orden legislativo que no es el que la ha promulgado pero que es necesario para la aplicación completa de una de sus competencias, los tribunales deben utilizar el poder "*implícito*" para justificarla. Sin embargo, cuando una legislación es en su "*esencia y substancia*" relativa a una jurisdicción perteneciente al legislador que la ha promulgado, pero que afecta o toca a la competencia dependiendo de otro orden legislativo, entonces es el poder de "*invadir*" el que justificará su constitucionalidad.

La aplicación del poder "*implícito*" tiene pues consecuencias muy importantes ya que permite, en la práctica, alterar el reparto de competencias legislativas originalmente previsto en la Constitución federal. Por esta razón, los tribunales deben mostrarse particularmente cautos en su aplicación. El poder de "*invadir*", por otra parte no es más que una consecuencia inevitable del solapamiento de jurisdicciones, que dimanen necesariamente del tipo de reparto de competencias legislativas utilizado por los Padres de la Confederación, y su alcance es menos importante que el del "*poder implícito*".

Por otra parte, la teoría del poder "*implícito*" y la del poder de "*invadir*" encuentran su razón de ser en la misma fuente, es decir en la cláusula final del art. 91. Las dos teorías tienen así el mismo campo de aplicación que ellas califican a la vez de competencias enumeradas y no enumeradas del orden de gobierno, que puede *prevalerse de ellas como lo hemos visto anteriormente. Los dos gobiernos tienen las mismas competencias en el sentido que crean para su aplicación nuevas competencias concurrentes, y por eso hay que relacionar estos dos poderes con la preponderancia federal en caso de conflicto entre las dos legislaciones.*

d) El poder implícito y la preponderancia federal.

Para comprender bien el alcance real de estas dos teorías : la del poder "*implícito*" y la del poder de "*invadir*", hay que conectarlas con el poder "*preponderante*" del Parlamento canadiense que las califica.

Lord Collins, en el caso Toronto v. CPR , las relaciona en estos términos:

Las dos teorías, la del poder implícito y la del poder de invadir son igualmente razonables "intra vires" del Parlamento del Dominio y dentro del principio citado anteriormente, deben prevalecer incluso si hay una legislación "intra vires" de la legislatura provincial en litigio, con alguna materia y en algún sentido inconsecuente.¹⁶⁷

De este modo un campo de legislación acordado originalmente por el Acta de 1867 a la responsabilidad de las provincias, puede ser objeto de poder implícito federal y llegar a ser eventualmente una competencia exclusiva de gobierno federal por la

¹⁶⁷ 1908, A.C., pp. 54-59. Lord Dumedin hizo lo mismo en el asunto *Grand Tronc v. Canada* (1907) A.C., pp. 65-66.

aplicación, en caso de conflicto, de la preponderancia. El mismo razonamiento se aplica como ya hemos visto a la teoría del poder de invadir.

Lord Watson, en la causa *Tennant v. Unión Blake of Canadá*, hizo esta observación:

*Desde el momento que se refiere exclusivamente a los temas enumerados en el art. 91, la legislación del Parlamento del Dominio es preponderante, incluso si invade los demás atribuidos a la Asamblea legislativa provincial.*¹⁶⁸

La aplicación del poder "*implícito*" tiene pues consecuencias importantes sobre el reparto de competencias legislativas. Sin embargo, el ámbito de su aplicación varía según la competencia a la cual se refiere. Por ejemplo, en lo relativo a la navegación, el Parlamento federal puede tener derecho a la expropiación no solamente del suelo, sino también del subsuelo. Sin embargo, la construcción de una vía férrea, puede muy bien hacerse sin la expropiación del subsuelo, lo que permite guardar intacta la propiedad de las riquezas mineras a las provincias. Existe un límite importante del poder de expropiación de la autoridad federal que ha sido bien establecido por la jurisprudencia. El jurista que quiere defender el poder "*implícito*", debe probar ante todo que la legislación contestada es necesariamente complementaria de una competencia exclusiva, ya esté enumerada o no.

¹⁶⁸ 1844, A.C., p. 31.

D) Las competencias mixtas.

La regla fundamental para establecer el reparto de competencias entre los dos órdenes de gobierno consiste en que lo que es de interés nacional, debe ser competencia de la autoridad federal y lo que es de interés local debe ser competencia de los Estados federados.

Sin embargo, esta regla que se enuncia muy bien, que es fácil en teoría, tiene una aplicación más difícil en muchos casos. De hecho, ciertos campos de legislación presentan al mismo tiempo aspectos nacionales y locales. En este caso, pueden existir competencias concurrentes, complementarias o locales, bajo el consentimiento de los órganos centrales.

a) Las competencias mixtas concurrentes.

Las competencias mixtas concurrentes son aquellas que pertenecen a la vez a los dos niveles de gobierno. Los art. 94 A y 95 de la Constitución son ejemplos de este tipo de competencias. Sin embargo, hablar de competencias concurrentes es evocar la posibilidad de un conflicto entre las legislaciones federales y locales. La preponderancia de la legislación federal es pues un principio de arranque de estas competencias compartidas. Un tema puede depender a la vez de dos autoridades legislativas, pero en caso de conflicto, es necesario para la supervivencia del principio federativo, que la legislación federal sea preponderante.

Este principio está claramente establecido en el art. 95 del Acta de 1867. Sin embargo es lo contrario de lo que se aplica al art. 94 A, es decir que en caso de conflicto en materia de pensiones de vejez y de prestaciones adicionales, las provincias tienen preponderancia. Aquí tenemos el único ejemplo de preponderancia de las

provincias en la historia del federalismo moderno. Es difícil en efecto, concebir que de una parte se atribuya al poder federal la competencia de legislar sobre un tema de interés nacional, pero de otra se conceda a los Estados federales no solamente el derecho de legislar sobre un mismo tema, sino que además se le conceda el ser preponderante. Se trata de una derogación explícita del gran principio federativo, según el cual el interés nacional debe predominar sobre cualquier interés local.

Además hay que saber que las competencias concurrentes no están todas inscritas en la Constitución. La gran mayoría se desprenden de la interpretación de la Constitución. Desde las primeras sentencias, el Comité Jurídico subrayó el inevitable solapamiento entre competencias federales y provinciales. En el juicio Parsons, Sir Montague Smith en nombre del Comité Jurídico, escribió ;

Ciertamente se había previsto que sería imposible, y que seguirá siéndolo, el llegar a una distinción neta y precisa, y que ciertas categorías de temas atribuidos a las legislaturas provinciales, se confundirían inevitablemente con algunas categorías de temas enumerados en el art. 91.¹⁶⁹

A estos solapamientos hay que añadir la aplicación del poder "*implícito*", de "*invadir*", de "*gastar*" y las teorías del "*aspecto*", de la "*urgencia*" y de las "*dimensiones nacionales*" que a efectos prácticos, han permitido al Parlamento canadiense legislar de una manera directa o indirecta, en lo relativo a todas las competencias reservadas exclusivamente a las provincias, en el Acta de 1867.

¹⁶⁹ *La Compagnie d'assurance des citoyens du Canada v. Parsons* . 1881-82. 7 A.C., pp 96-108.

Esto equivale a decir, que el federalismo canadiense está basado en gran medida en un reparto de competencias concurrentes y en el que la gran importancia del principio de la "*preponderancia federal*" (*paramountay power*) se encuentra explícito en los artículos 94A y 95 del A.A.N.B. y que su aplicación se extiende también a toda competencia concurrente.

Este principio es de origen esencialmente jurídico en nuestro derecho constitucional, aunque los Padres de la Constitución especificaron en el art. 45 de las Resoluciones de Quebec, el principio de la preponderancia en estos términos.

*Para todo lo relativo a las cuestiones concurrentes sometidas al control del Parlamento federal y de las legislaturas locales, las leyes del Parlamento federal deberán estar por encima de las leyes de las legislaturas locales. Las leyes de estas últimas serán nulas, siempre que entren en conflicto con las del Parlamento federal.*¹⁷⁰

Sin embargo, es poco probable que los hombres políticos de 1864 previeran la aplicación de la preponderancia a otras competencias concurrentes que no fueran las previstas en el art. 95 del Acta de 1867, es decir la agricultura y la inmigración. Esto es lo que explica el hecho de que el principio de la preponderancia no este expresamente previsto en la Constitución de 1867, si excluimos el art. 95.

En el caso particular *Huson v. South Norwick*, el Juez Strong de la Corte Suprema, escribió:

¹⁷⁰ Résolutions de Québec, article 45, cité dans Maurice Olivier - Actes de l'Amérique du Nord Britannique et status connexes, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, p. 47.

Aunque el Acta de América del Norte Británica no contiene una provisión declarando que la legislación del Dominio puede ser superior como es el caso de la Constitución de los Estados Unidos, el mismo principio es necesario sobreentenderlo en el Acta de 1867 y debe ser aplicado todas las veces que la legislatura federal y la legislatura provincial adopten leyes sobre los mismos temas, para que las ejecuten los distintos poderes.¹⁷¹

Elaborado por la primera vez por Lord Watson en nombre del Comité Jurídico en el asunto *Tennant*,¹⁷² este principio de la preponderancia ha sido muchas veces aplicado por los tribunales canadienses para declarar inoperantes las legislaciones provinciales en conflicto con las leyes federales. Dos condiciones son necesarias para la aplicación de la preponderancia. Es necesario dos leyes válidas y además que estas leyes esten en conflicto. Esta última condición entraña dificultades considerables dada su subjetividad. En una de las sentencias clásicas sobre este tema, el caso *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, el Juez Piff escribió:

En cada caso de conflicto, la cuestión precisa consiste en saber si la materia de la legislación provincial en litigio esta o no relacionada con el contenido de la legislación penal federal que cae en la periferia del derecho penal en el sentido del art. 91. Si hay una incompatibilidad entre la ley provincial y la ley federal, la primera es evidentemente inoperante.¹⁷³

¹⁷¹ 1895, 24 R.C.S., 145, p. 149.

¹⁷² *Tennant v. Union Bank of Canada*, 1894. A.C., p. 31.

¹⁷³ 1941, R.C.S., pp. 396- 402.

Además, a la noción de conflicto hay que oponer la de complementariedad, es decir los casos en los que la legislación provincial, completa la legislación federal añadiendo una noción nueva.

En resumen, podemos decir que para que haya conflicto y que se pueda aplicar la teoría de la preponderancia debe haber una incompatibilidad operacional. Es decir, debe haber en primer lugar identidad de objeto entre la ley federal y la ley provincial y además, que la aplicación de una o de la otra traiga consecuencias jurídicas identificables e irreconciliables. Llegado el caso en que estas condiciones no se encuentran después de un cierto tiempo, la legislación provincial se convierte en operante.

El capítulo relativo a la preponderancia federal es uno de los más difíciles del derecho Constitucional canadiense. Conscientes de las consecuencias tan importantes de este poder, los tribunales lo han aplicado con mucha reserva. El demandante que quisiera recurrir deberá estar preparado para establecer de manera evidente, que una legislación provincial propone lo contrario de una disposición federal, tratándose de la misma materia. Los tribunales han asimilado también a la noción de conflicto, la de dos legislaciones que se desdoblan.

b) Las competencias mixtas complementarias.

Existe otra manera de distribuir una competencia susceptible de depender de la responsabilidad de dos órdenes de gobierno. Se trata de las competencias llamadas complementarias. Los órganos legislativos federales establecen las llamadas "*disposiciones-marco*", es decir los grandes principios de la legislación, dejando al mismo tiempo a los Estados miembros, la responsabilidad de completarlas.

Esta clase de competencias que también existe en Estados Unidos y en Alemania Federal, no existe formalmente en Canadá. Sin embargo, el sistema de "concesiones" que el Parlamento federal ha creado a partir de 1912, en virtud de su poder de gastar, puede considerarse como una aplicación encubierta (disfrazada) de este tipo de competencias. También podríamos ver una aplicación concreta de estas competencias en el campo de los asuntos sociales, en el del comercio y en el de las explotaciones agrícolas.

Esta clase de competencia es cada vez más utilizada en el federalismo canadiense y está en perfecta sintonía y sirve perfectamente, a la evolución centralizadora que caracteriza el federalismo canadiense desde los años 50. Cada vez esta más presente en el campo de las riquezas naturales y particularmente en el de la energía.

Debido a su competencia en materia de impuestos, de su competencia declaratoria y la que tiene en materia de comercio, el Parlamento federal puede trazar los grandes principios de explotación, de venta y de consumo de la energía.

De esta manera han pasado a ser competencias concurrentes, en vez de exclusivas como eran en su origen, según el Acta de 1967. En el momento presente y más en el futuro se convertirán probablemente en una competencia complementaria, dejando a las provincias un papel meramente secundario.

Siguiendo esta tendencia centralizadora, podrían llegar a evolucionar a otra clase de competencias, ejercidas por las provincias, pero con el consentimiento de la autoridad federal. Se trata de las competencias locales que veremos a continuación.

c) Las competencias locales ejercidas con el consentimiento de los órganos centrales.

En la Constitución americana, está previsto que los Estados tengan poder para imponer ciertos impuestos indirectos y realizar acuerdos con el extranjero, siempre y cuando cuenten con el asentimiento del Congreso (art. 32).¹⁷⁴ Lo mismo ocurre en Alemania en cuanto a las relaciones exteriores.

Aunque este tipo de competencia no existe expresamente en la Constitución canadiense, sin embargo podemos decir que en la realidad hay muy poca diferencia, pues se están desarrollando cada vez más las competencias concurrentes que permiten al poder federal, mediante la apelación a la competencia preponderante, hacer inoperante toda la legislación provincial conflictiva. En otras palabras, la aplicación de la preponderancia en lo que se refiere a las competencias concurrentes, equivale en la práctica, al ejercicio de una competencia legislativa provincial sometida a las condiciones federales por la vía del "*campo libre*".

d) Las competencias divididas.

A las competencias mixtas que permiten a los dos niveles de gobierno poder legislar sobre distintos temas, hay que añadir las competencias divididas. Estas competencias según el profesor Jacques Yvan Morin, dependen de la federación cuando se aplican al conjunto del país, mientras que la aplicación en el interior de los límites geográficos de los Estados miembros, pertenece exclusivamente a estos.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Ley fundamental, art. 32, párrafo 3°.

¹⁷⁵ MORIN, J.Y., *Le fédéralisme*, Curso televisado, Dr. 139- TV.1963-64, p. 50.

Este tipo de competencias que existen explícitamente en Suiza, Australia y Estados Unidos, en Canadá es sobre todo, fruto de la interpretación jurídica. Las responsabilidades legislativas en materia comercial son un ejemplo interesante de competencias divididas.

En teoría, la preponderancia no podría aplicarse en este género de competencias, ya que cada orden de gobierno tiene un campo de acción bien determinado, pero en la práctica la preponderancia encuentra un campo de aplicación importante. Recordemos que fué el asunto Caloil el que permitió al gobierno federal legislar sobre el consumo interprovincial de un producto importado.

La competencia dividida se apoya en el concepto nacional para delimitar el alcance de la actuación legislativa federal, pero sabemos muy bien que la interpretación de este concepto se basa en criterios sobre todo subjetivos. En el asunto Caloil, el Juez Pigeon con el apoyo de la mayoría de los jueces, escribió en apoyo de su decisión:

Está claro, en consecuencia, que la existencia y el alcance de la competencia de las provincias en materia de reglamentación de comercios específicos dentro de los límites de una provincia, no es el único criterio que se debe considerar para decidir sobre la validez de un reglamento federal relativo a este comercio. Por el contrario, esto no puede ser una objeción, cuando la legislación atacada forma parte integrante de una reglamentación del comercio internacional o interprovincial, que desborda claramente el marco de la competencia provincial y se inserta en el campo de acción exclusivamente federal.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Caloil v. Procureur Général du Canada. 1971. R.C.S., p. 543.

Como hemos ido exponiendo, las reglas de interpretación que se aplican al A.A.N.B. y a las legislaciones que pueden ser contestadas constitucionalmente, son la piedra angular de toda la dialéctica en materia constitucional. Una valoración global nos lleva a decir que han servido, especialmente desde 1950, para otorgar más competencias a la federación en detrimento de las provincias.

En esta exposición se puede constatar que aplicando las reglas de interpretación, los tribunales han llegado a deformar, a modificar el reparto de competencias legislativas que se encuentran en el A.A.N.B. de 1867. Por esto dudamos mucho de que se haya cumplido una reflexión más bien poética que Lord Askin hizo en 1937, cuando el Comité Jurídico tomó una decisión sobre los Convenios de Trabajo, que transcribimos a continuación:

*Aunque el navío del Estado canadiense voga hacia horizontes más vastos y en mares extranjeros, conserva todavía compartimentos estancos, partes esenciales de su estructura primera.*¹⁷⁷

Lo que ahora constatamos es que esos compartimentos están fuertemente amenazados. Raras son las competencias acordadas exclusivamente a las provincias en el texto del Acta de 1867, que no son directa o indirectamente objeto de una legislación federal. De hecho, el federalismo canadiense está cada vez más basado en las competencias que han llegado a convertirse en mixtas, debido a la interpretación jurídica y que están claramente en contra del principio de autonomía de los Estados federados, estando este principio como sabemos, en la base de todo Estado verdaderamente federal. Siguiendo la tendencia general de todos los Estados federales de más de un siglo de existencia, comprobamos que Canadá no es una excepción y las

¹⁷⁷ *Le procureur général du Canada v. Le procureur général de l'Ontario*. 1937. A.C., p. 326.

competencias atribuidas al gobierno federal por vía de interpretación son muchas. Ha habido un verdadero trasvase de poderes en favor del Parlamento federal.

Estas constataciones deberán tenerse en cuenta en el proceso de revisión constitucional que desde hace años se vienen demandando en el país. El reparto de competencias legislativas está en el centro mismo de todo Estado Federal. Es más, es su razón de ser, ya que es la expresión de la existencia de dos niveles de gobierno.

Cada vez aparece como imprescindible el fijar el reparto de competencias en el marco de la revisión constitucional y, consecuentemente, determinar las principales reglas de interpretación que se aplicaran en el futuro, en el caso de legislaciones contestadas por su posible inconstitucionalidad.

CAPITULO VI. BREVE HISTORIA DE QUEBEC. EVOLUCION POLITICA

6.1. Comienzos de la Colonización.

Los primeros colonos empezaron a llegar a partir del año 1535. La fundación real de la colonia francesa la hizo Samuel Champlain en 1608 y le llamó la Nueva Francia. Así se le conoció hasta 1760 que fué conquistada por los ingleses. Esta colonia francesa tuvo siempre una gran autonomía administrativa dentro del imperio colonial francés. Esta autonomía permitió, muy pronto, a los habitantes de la Nueva Francia, afirmarse como una comunidad distinta de su país de origen.

Desde el principio de la colonización, entre los años 1588 hasta 1663, la organización política de la nueva colonia francesa correspondió a las compañías que comercializaban las pieles. Había un virrey que tenía el monopolio de las pieles y las cedía a las compañías que a cambio le pagaban una renta anual. También tenía el poder de repoblar y fortificar el país, comerciar con los indios, dar leyes y ordenanzas, etc.

En 1627, la Compañía de los Cien Asociados recibió el monopolio del comercio de las pieles. A cambio se comprometió a establecer en 15 años, es decir desde 1628 a 1643, a 4.000 colonos. A la larga se vió que la compañía tenía mucho más interés en obtener beneficios que en establecer colonos en la Nueva Francia. Además fueron años malos, pues en 1629 los ingleses tomaron Quebec, que devolverían a Francia en 1632 por el Tratado de Saint-Germain. Las instituciones políticas de la colonia prácticamente no existen. Es una época de paternalismo en la que Champlain, su fundador, lo es todo.

El año 1635 muere Champlain y el Consejo de Estado del rey Luis XIV nombra un Consejo compuesto por tres miembros. El Gobernador General, el Gobernador de Montréal, y el Superior de los Jesuitas, hasta que se produzca el nombramiento del primer obispo de Quebec.

En 1648, el Consejo se amplió a 5 miembros. Además de los existentes, pertenecerían al Consejo, dos habitantes de la colonia, elegidos por mandato de tres años.

En 1651, la *Compañía de los Cien Asociados* nombra para Quebec, un Mariscal, un Lugarteniente General civil y criminal, un Lugarteniente particular y un Procurador fiscal para juzgar en primera instancia. Se prevé un recurso de alzada ante el Gobernador general.

El territorio se dividió en tres regiones llamados Gobiernos: Quebec, Trois-Rivières y Montréal. Al frente de cada uno de ellos había un gobernador que tiene los mismos atributos que el Comandante de una fortificación y con rango de Coronel. El Gobernador de Quebec es al mismo tiempo el Gobernador General de la Nueva Francia. Estaba asistido de un intendente y de un Consejo soberano. El Gobernador es sobre todo el gran responsable militar. La administración de la colonia depende mucho más del Intendente que del Jefe Supremo de Justicia que preside el Consejo. El Consejo posee poderes muy amplios. Puede dictar órdenes sobre los precios del comercio, sobre la policía y controlar el presupuesto colonial. Sin embargo desde el primer cuarto del siglo XVIII no tendrá prácticamente poderes políticos. El Consejo será sobre todo una Corte de Justicia. El propio monarca, Luis XIV había dicho, en 1724, a sus consejeros que no intervinieran para nada en el gobierno de la colonia.¹

La colonia está organizada bajo un régimen feudal. Desde 1598, el marqués de la Rocha obtuvo el permiso para instaurar un régimen de "*tenue*" (señorío) que en esa época estaba en vigor en Francia. En esta fecha había en la Nueva Francia,

¹ GROULX, L. *Histoire du Canada français*, 4^o éd. Montréal, Fides, 1960, p. 32.

alrededor de sesenta señoríos y al frente estaba un señor². La Compañía de los Cien Asociados recibe el mismo privilegio hasta 1663. Este régimen de señoríos, que incluso piden los habitantes de la colonia se perpetuará bajo el dominio inglés y jugará un papel muy importante en el desarrollo económico y social de la colonia. El señor es un agente de repoblación y de colonización importante y estará al servicio de los colonos.

En 1663, bajo la influencia del Ministro Colbert, Luis XIV emprende el relanzamiento de la colonización en la Nueva Francia. Suprime la Compañía de los Cien Asociados que no ha cumplido con sus obligaciones y dota a la colonia de un sistema administrativo, calcado del que tienen las provincias francesas. La población alcanza en este año 25.000 almas.

La colonia está bien organizada y posee todas las estructuras de un pequeño Estado con sus instituciones políticas, jurídicas, sociales, culturales y religiosas. Los habitantes pertenecen a todas las clases sociales y forman una comunidad bien equilibrada, compuesta por agricultores, soldados, comerciantes, señores y nobles; todos ellos católicos.

Siguen llegando, a la Nueva Francia, franceses católicos de los alrededores de los puertos de Bretaña y Normandía³. Se establecen a lo largo del río San Lorenzo, entre Quebec y Montréal (Ville-Marie), para trabajar terrenos baldíos. Las condiciones de vida no eran fáciles en la Nueva Francia. El clima era duro y el desarrollo de la colonia se ve perturbado por las guerras con los indios y con los ingleses.

² Idem., p. 40.

³ Aunque en estas regiones francesas había hugonotes, no se instalaron en Canadá porque en el Acta de colonización se decía expresamente que debían ser franceses católicos.

La colonia fué atacada varias veces por los ejércitos ingleses tanto por mar como por tierra, pero los canadienses resistieron bien. Hacia el año 1750 empezó el conflicto en Ohio. Este territorio era reivindicado por Francia e Inglaterra. Los habitantes de Virginia querían este territorio para establecerse allí y los franceses consideraban que este valle era un eslabón vital entre Canadá y la Luisiana.

Los americanos atacaron en 1755 en tres frentes. El ejército dirigido por el general Braddock fué derrotado por los canadienses y los indios que demostraron una gran combatividad.

6.2. La conquista de la Nueva Francia por los ingleses.

En 1756 la guerra se reanudó en Europa entre Inglaterra y Francia. Como era de esperar tuvo sus repercusiones en la Nueva Francia. Tomaron la iniciativa los franceses dirigidos por el marqués de Montcalm y obtuvieron varias victorias consecutivas. En 1756 tomaron el fuerte de Oswego situado al sur del lago Ontario y también el fuerte William Henry en el lago Saint-Sacrement.

Igualmente, Montcalm fué capaz, en 1758, de parar a Abercromby en Carillón. Todas estas batallas agotaron a las fuerzas francesas desde todos los puntos de vista. Cuando Montcalm pidió a la madre patria dinero y refuerzos, no recibió respuesta. Francia prefería ganar la guerra a Inglaterra en Europa, no en América.

Sin embargo el Primer Ministro inglés William Pitt adoptó la estrategia contraria. Mientras los prusianos retenían a los franceses, Inglaterra envió tropas a América. Esto supuso firmar el acta de defunción de la Nueva Francia. Efectivamente

en julio de 1758, los ingleses tomaron la fortaleza de Louisburg, puerta de entrada por el Este en el río San Lorenzo. También en el Oeste los franceses tuvieron que rendirse en el fuerte Frontenac.

La batalla definitiva se libró en Quebec en Les Plaines d'Abraham. Los dos grandes generales Montcalm y Wolfe murieron en esta batalla. Quebec se convierte en una ciudad inglesa y el ejército francés se refugia en Montréal hasta que capituló en 1760.

6.3. Los canadienses después de la conquista (1760-1841).

Por el Tratado de París de 1763, Francia cede a Inglaterra: Canadá, la Acadia y la orilla izquierda del Mississippi, poniendo fin a todas las esperanzas de los canadienses. Francia solo conservó las islas de Saint-Pierre y Miquelón y el derecho de pescar en las costas de Terranova. El tratado estipulaba, también, que los canadienses tenían 18 meses para dejar el país si así lo deseaban (se calcula que alrededor de 400 familias lo hicieron)⁴. Los que decidieran quedarse tenían derecho a practicar su religión, siempre que lo permitiesen las leyes de Inglaterra. Los canadienses se convirtieron en súbditos de su Majestad el Rey de Inglaterra.

6.3.1. La Proclamación real de 1763.

Inmediatamente después de la conquista, Inglaterra pone fin al régimen militar, reemplazándolo por un régimen civil, mediante una proclamación de Jorge III.

⁴ LANTOT, G. *Les Canadiens français et leurs voisins du Sud*. Rylison Press, Toronto, 1941, p. 22.

Esta Proclamación revela la concepción colonial que tenía Inglaterra y basándose en ella intenta modelar todas sus colonias, cualquiera que fuese su historia, su geografía, su economía, etc. Inglaterra impone sus propias leyes tanto civiles como criminales.

Con la conquista llegaron los funcionarios, los comerciantes y algunos colonos ingleses. El término canadiense empieza a utilizarse para hablar de los vencidos en 1760, a los que la Proclamación real de 1763 despoja de todos los derechos.

Las consecuencias de la Proclamación fueron muchas. Ningún católico podía aspirar a desempeñar funciones administrativas pues los servidores de la Corona debían prestar el juramento del *Test* que niega la Transubstanciación en la Misa y la autoridad del Papa. Los canadienses eran católicos y por este hecho quedaban excluidos de la administración.

El comercio pasa rápidamente a manos de los ingleses que el régimen les favorece tanto en el plano legislativo como en el económico. La guerra hizo grandes estragos en los canadienses. Quedaron unos 70.000 que se vieron abandonados por una parte importante de su élite. Además, entre otras cosas les quitaron los fusiles y otras armas necesarias para la caza. Les quedaba únicamente la tierra para sobrevivir. Inmediatamente después de la conquista se agruparon en una comunidad rural, dirigidos por el clero y decididos a desarrollarse como identidad cultural.

Con el paso del tiempo, empezaron a protestar enérgicamente en Londres, por el trato recibido y obtuvieron ciertos cambios. Por ejemplo el gobierno imperial accedió a que Francia enviase obispos católicos, pero siempre con el acuerdo de

Londres. El primero fué consagrado en Francia el 16-III-1766. Esto animó a los canadienses a reivindicar más derechos. Concretamente pidieron:

- a) el mantenimiento de las leyes y costumbres de París, siempre que no sean contrarias al bien general de la colonia.
- b) que el personal jurídico sea de lengua francesa.
- c) el derecho a ejercer la función de jurado y el derecho de comunicar las sentencias en lengua francesa.
- d) la promulgación en lengua francesa de las leyes y órdenes de su Majestad.

El Gobernador Murray se mostró muy favorable a estas propuestas y las apoyó, pero su aptitud desagradó a los ingleses y fué llamado a Londres y reemplazado por Carleton. Este adoptó una política muy semejante, basada en el hecho de que los derechos naturales de los ciudadanos, los intereses de Gran Bretaña sobre el continente y la dominación del Rey sobre la provincia de Quebec deben ser los principales temas a considerar, siempre que se elabore una constitución civil y un sistema de leyes para esta provincia.⁵

6.3.2. El Acta de Quebec de 1774.

El Acta de Quebec de 1774 reparó una parte de las injusticias de la Proclamación real de 1763. Esta ley del Parlamento de Westminster restablece la costumbre de París en materia civil y concede a los canadienses la libertad de culto, es decir, les dispensaba del juramento del *Test*. Esto último les permitirá acceder a la función pública.

⁵ GROULX, L, ob. cit. p. 48.

Además el Acta permite una reconstrucción parcial de la antigua América francesa. La península del Labrador, el triángulo Ohio-Mississippi, el País Superior y un amplio territorio alrededor de los Grandes Lagos son reintegrados a la provincia de Quebec.

Por el Acta se amplía el Consejo hasta 23 miembros, de los cuales solo 17 serán nombrados por la Corona inglesa y actuarán bajo la autoridad del gobernador. El Acta en realidad supuso el reconocimiento de la soberanía de la comunidad canadiense, que se le admite a participar en la actividad legislativa, aunque el Gobernador puede oponerse a sancionar una ley y el gobierno imperial puede desaprobala. El Acta de Quebec de 1774 es una verdadera "*Bill of Rights*" para los canadienses.

Es una legislación que confirma la postura del gobernador Carleton que pretendía hacer de Canadá un bastión contra las colonias más agitadas del Sur. Para ello Londres se apoyó en los grandes señores y en el clero que fueron los que más ganaron con el Acta. En efecto el Acta da personalidad jurídica a la Iglesia y le permite recaudar el diezmo.

Al introducir el derecho civil francés, el Acta hace renacer el derecho de propiedad bajo la antigua forma y confirma el mantenimiento de la jerarquía social fundada sobre el régimen de la propiedad de la tierra. Para los señores supuso un triunfo considerable, pues vuelven a retomar sin equívoco su estatus jerárquico. De este modo Inglaterra pudo asegurarse los buenos y leales servicios de una comunidad agradecida que era consciente que acababa de superar una etapa importante hacia su emancipación.

6.3.3. El Acta Constitucional de 1791.

El régimen que estableció el Acta de Quebec en 1774 se empieza a cuestionar debido a una serie de acontecimientos, entre ellos cabe destacar, la revolución americana, el intento de los vecinos del Sur de invadir Canadá, los legitimistas canadienses fieles a la metrópoli, el establecimiento del parlamentarismo en Nueva-Brunswick en 1786, la fundación de una nueva provincia debido a la llegada de los *loyales* americanos (se calcula que llegaron unos 30.000), que prefirieron abandonar su país antes que traicionar a la madre patria, la representación minoritaria de canadienses en el seno de Consejo, etc, fueron entre otros los acontecimientos que alteraron el régimen de 1774. En realidad se planteó una cuestión importante; ¿ el Acta de 1774 que fué hecha para una población casi toda francesa y para un país en el que *gran parte era francés, serviría para una población mixta?*. Además, los leales americanos exigían una provincia propia dentro del seno de Canadá.

La respuesta a esta cuestión y a las exigencias de los que habían sido leales a Gran Bretaña no se hizo esperar y el 10 de junio de 1791 mediante un Acta Constitucional se les reconoce a los canadienses franceses el derecho a un "*foyer*" nacional (una patria) y se consagra la individualidad geológica y política de Quebec, dividiendo Canadá en dos provincias el Bajo y el Alto Canadá. Este último, que será la provincia de Ontario con la llegada de la Confederación, está situado al Oeste de la ribera del Ottawais y será donde se asienten los *monárquicos* americanos y los inmigrantes ingleses.

El Bajo Canadá, es decir el Quebec de hoy, será la patria de los francófonos. A partir del Acta de 1791, el Gobernador estará asistido de un Consejo ejecutivo, de

un Consejo legislativo y de una Asamblea legislativa compuesta por representantes elegidos por el pueblo.

El Consejo ejecutivo es como un Ministerio irresponsable en el que los miembros son nombrados directamente por la Corona y prácticamente inamovibles. Este Consejo tiene el poder de formar bajo la presidencia del Gobernador un Tribunal de última instancia de jurisdicción civil. El Gobernador debe comunicar sus instrucciones al Consejo. Por tanto el Gobernador y el Consejo forman el poder ejecutivo, mientras el Consejo Legislativo y la Cámara legislativa forman el conjunto del poder legislativo⁶.

El Consejo legislativo del Alto Canadá debía tener, al menos, 7 miembros y el del Bajo Canadá, 15 como mínimo. El Consejo legislativo es lo más parecido a la Cámara de los Lores de Inglaterra⁷. Según el Artículo II del Acta, la Cámara legislativa de la Asamblea puede adoptar con el Consejo Legislativo, leyes que entraran en vigor después de haber recibido la sanción del Gobernador o del mismo Rey, en el caso que el proyecto de ley se haya reservado para la sanción real.

El artículo XVIII fijaba en 50 el número de diputados del Bajo Canadá y 16 para el Alto Canadá. Serían elegidos mediante sufragio censitario pero muy amplio. El Acta constitucional de 1791 es la ocasión para los canadienses franceses de iniciarse a la vida parlamentaria de la que no tienen ninguna experiencia, contrariamente a los ingleses.

⁶ Acta Constitucional de 1791. Art. XXXIV.

⁷ Ibid., art. VI

Los parlamentarios canadienses franceses son señores, abogados, notarios y algunos comerciantes y agricultores, mientras que los representantes ingleses pertenecen, la mayoría, a la categoría de comerciantes y hombres de negocios.

Desde la primera reunión de la Legislatura, los diputados se dividieron en grupos nacionales para la elección del Presidente de la Asamblea. El grupo francés propuso a Jean-Antoine Panet que no era bilingüe y el grupo inglés propuso a William Grant o a James McGill que los dos eran bilingües. Sin embargo fué elegido Panet, gracias a los brillantes discursos que Joseph Papineau y Pierre Bédard hicieron sobre el Presidente.⁸ La primera batalla la ganaron los canadienses franceses.

El Acta dió un nuevo respiro a los canadienses franceses en un período en que en Europa se producen grandes cambios debido a la Revolución francesa. Pero pronto, las tensiones europeas y la revolución americana se dejaron sentir en Canadá debido fundamentalmente a la llegada de los leales a Inglaterra que en premio a su fidelidad se les deja asentarse en Canadá y se les reparten tierras gratuitamente. No podemos olvidar que cuando llegan de Estados Unidos vienen cargados de odio hacia los franceses pues consideran que son los responsables de la Revolución americana y tienen miedo que se repita en Canadá.

De hecho las ideas revolucionarias francesas fueron bien acogidas en el Bajo Canadá tanto por los canadienses franceses como por los reformistas ingleses. En un banquete público, con motivo del Acta Constitucional de 1791, se hizo un brindis en estos términos:

⁸ BRUN, H. . *La formation des institutions parlementaires québécoises*. Québec. P.U.L., 1970, p. 86. Es un detalle interesante saber que hay una expresión en Quebec que tiene su origen en este discurso. Cuando alguien quiere indicar que una persona es muy inteligente se dice: "*Il a une tête á Papineau*".

La revolución de Francia y la verdadera libertad en todo el universo; la abolición del sistema feudal; la distinción entre antiguos y nuevos súbditos debe ser enterrada para siempre en el olvido y la denominación de súbditos canadienses debe subsistir para siempre; que la libertad se extienda hasta la Bahía de Hudson; llegará un día que se dé un golpe mortal a los prejuicios contrarios a la libertad religiosa y a la libertad de comercio.⁹

En Montréal se forma un Club de Patriotas imbuidos por ideas que aportan algunos revolucionarios franceses instalados en la Nueva Inglaterra. En 1793, el representante francés en Estados Unidos lanza un llamamiento a los canadienses, que tiene este título: "*Los franceses liberan a sus hermanos, los canadienses.*" y dice así:

Imitad los ejemplos de los pueblos de América y de Francia. Rompez con un gobierno que degenera de día en día y que es el más cruel enemigo de la libertad de los pueblos. En todas partes encontramos las huellas del nepotismo, de la ambición y de las crueldades del rey de Inglaterra. Es el momento de derribarle del Trono en el que se ha mantenido durante tanto tiempo la hipocresía y la traición. No temais a Jorge III ni a sus soldados que son muy pocos para oponerse, con éxito, a nuestro gran valor. El momento es favorable para la insurrección que es el más santo de nuestro deberes. Acordaros que habiendo nacido franceses seréis siempre enviados, perseguidos por el rey inglés y que por ser franceses seréis excluidos, hoy más que nunca, de todos los empleos.

⁹ CHAPPAIS, T. *Cours d'histoire du Canada*, Québec, 1971, Boréal Express, p. 42.

*Canadiens, armaos, llamad a los indios que os ayuden. Contad con el apoyo de vuestro vecinos y con el de los franceses.*¹⁰

Es un verdadero llamamiento a la insurrección pero hecho a título personal, pues no se conoce ninguna decisión del Directorio francés en este sentido.

El clero dirigido por los Obispos tomaron posición con respecto a la Revolución francesa. Aconsejaron romper todos los lazos con Francia. Pidieron a los fieles que toda la fidelidad y obediencia que le debían a su Majestad francesa debían darsela a su Majestad británica. Su deber era alejar a los franceses del Bajo Canadá. En esta época la Iglesia controlaba todo en el Bajo Canadá: educación, hospitales, servicios sociales, etc., y era el mayor propietario de tierras después del Estado. Es significativo que en 1799 la Iglesia votó 20.000 libras esterlinas para ayudar a la guerra que Inglaterra mantenía con Francia. También en 1801, la élite canadiense francesa participó en la recogida de fondos patrióticos para ayudar a los ingleses a vencer la República francesa¹¹.

Estas posiciones correspondían más al deseo de separarse de la Francia revolucionaria que a una verdadera amistad con el imperio británico. A partir de este momento se fraguó una gran desconfianza frente a Francia. Los canadienses franceses no quieren definirse ya en función de Francia, viendo en Quebec su única patria, a pesar de ser un país difícil y tener un estatus de pueblo conquistado. Esto contribuyó a desarrollar un nacionalismo que alcanzará su máximo desarrollo con la llamada Revolución tranquila en la década de los años 60.

¹⁰ KINGSFORD, W. *The History of Canada*. Toronto Boswell, 1894, p. 387.

¹¹ Mgr. TÊTU, H. *Mandements, lettres pastorales et circulaires des évêques de Québec*. Québec, Imprimerie Côté, 1888, Vol. II. pp. 501-502.

Pero el Acta constitucional de 1791 no arreglaba todos los problemas y los canadienses franceses tendrán que seguir luchando contra las injusticias del pueblo conquistador. Por ejemplo, los impuestos son recaudados y distribuidos por los ingleses y los canadienses leales. Además, no pueden controlar el gobierno porque no es responsable.

Los anglófonos se sienten muy descontentos por el Acta como lo demuestra el informe, enviado por el Gobernador James Craig, nombrado en 1807, al gobierno de Londres pidiendo la revocación del Acta.

(...) me parece que es realmente absurdo que los intereses de una colonia ciertamente importante que comprometen en parte los intereses de las organizaciones del Imperio británico estén en las manos de seis vendedores, un herrero, un molinero y quince agricultores ignorantes que son los miembros de nuestra actual Asamblea ; no hay entre ellos ni una sola persona que se pueda describir como un caballero¹²".

En 1812 empieza la guerra con los americanos. Los agentes franceses se esfuerzan en que los canadienses se subleven pero no lo consiguen. El que James Craig fuera sustituido por Georges Prévost, un suizo, fué una buena medida para calmar a los canadienses franceses.

Es difícil comprender porqué los canadienses no se asociaron a los americanos para acabar con la dominación inglesa sobre todo si tenemos en cuenta que habían vivido en el terror con el Gobernador Craig que encarceló el 1 de mayo de 1809

¹² WADE, M., *Les canadiens français de 1760 à nos jours*. Encyclopédie du Canada français. 2° ed. Ottawa. C.L.F. 1966. Tomo I, p. 131.

a Blanchant, Bédard y Tascherau, fundadores del periódico *Le Quebec*. Además había llenado las calles de patrullas armadas y suspendido el servicio de correos. Probablemente como afirma Mgr. Têtu¹³, fué el clero el que más influyó para disuadir a los habitantes de Quebec de unirse a sus vecinos del sur. Lo deducimos de la influencia que tuvo el clero cuando el Congreso Americano les había hecho un llamamiento, el 26 de octubre de 1774, a los canadienses franceses, del que reproducimos un extracto a continuación.

Comprender la suerte que la provincia os ofrece. Es la libertad lo que vais a conseguir si actuais como debéis. No se trata de una obra humana. Sois un pequeño pueblo si os comparais con el pueblo que os abre los brazos y os ofrece su amistad. Será suficiente un instante de reflexión para convenceros que vuestro interés y vuestra felicidad residen en la eterna amistad de toda América del Norte y no en una hostilidad definitiva. Las afrentas de Boston sublevaron y asociaron todas las colonias de Nueva Escocia a Georgia. Vuestra provincia es el único eslabón que falta para completar la cadena fuerte y brillante de la Unión. La naturaleza ha unido nuestro país al vuestro. Unamos nuestros intereses políticos. Por nuestro propio interés no os abandonaremos ni os traicionaremos jamas. Estad persuadidos que el bienestar de un pueblo depende inevitablemente de su libertad y de su voluntad de conquista.¹⁴

El mismo Congreso americano un día mas tarde, enviaba un Llamamiento al Pueblo de Gran Bretaña, en el que protestaba enérgicamente contra el Acta de Quebec de 1774, que la calificaba así:

¹³ Mgr. TÊTU, H , ob. cit. Volúme III, p. 87.

¹⁴ LANTOT, G., ob. cit. p. 98.

*La peor de las leyes que establece una religión que ha cubierto nuestra isla de un diluvio de sangre y extendido la impiedad y la persecución, la muerte y la rebelión en todas las partes del mundo*¹⁵.

Ante esto, el obispo de Quebec, a instancias del gobernador Carleton, amenazó de excomunión a todos los que no defendiesen el país.

La pregunta que cabe hacerse es la siguiente: ¿qué hubiese pasado si los canadienses hubieran aceptado la Unión americana?. Tal como ocurrieron las cosas los canadienses habían obtenido en 1774 el derecho a practicar su religión, de restablecer sus leyes civiles. En 1791 adquirieron un *foyer* nacional, -El Bajo Canadá- con un gobierno más democrático que el del período francés.

No es fácil poder asegurar que hubieran tenido más libertad si hubieran aceptado la Unión con Estados Unidos, teniendo en cuenta el contenido del llamamiento al pueblo británico del Congreso americano, en el que se criticaba duramente, el Acta de Quebec, como ya hemos visto.

Sin embargo, ni la influencia de la Revolución americana, ni la francesa desapareció entre los canadienses franceses. Estas ideas aparecen con toda su fuerza hacia 1830. Los canadienses se tratan de ciudadanos, cantan la Marsellesa y enarbolan la bandera tricolor. Fundan en Montréal una asociación llamada "*Hijos de la Libertad*", muy parecida a la asociación americana "*Sons of Liberty*"

¹⁵ Idem., p. 102.

Por vez primera, los canadienses protestan publicamente contra la dominación inglesa y se refieren a la Francia revolucionaria y a la Revolución americana como punto de referencia.

6.3.4. Las revueltas de 1837-38.

El clima político es cada vez más tenso y la insurrección es inevitable. En otoño de 1830 se hace un último intento de arreglar el problema de los subsidios que los canadienses quieren controlar. El 21 de mayo de 1832, durante las elecciones parciales en un barrio del Oeste de Montréal, soldados ingleses disparan a la muchedumbre y matan a tres canadienses.

El 17 de febrero de 1834, Louis Papineau presentó en nombre del Partido de los Patriotas, 92 Resoluciones en la Cámara que contienen todas las quejas de los canadienses franceses contra el régimen inglés. Las Resoluciones, después de un debate memorable, son adoptadas por 56 votos a favor y 23 en contra.

En las elecciones de 1836 triunfaron los Patriotas. En octubre los diputados se niegan a ir a la Cámara, mientras el gobierno no proceda a una reforma constitucional.

En 1837, se presentaron 10 Resoluciones al Parlamento inglés que fueron rechazadas y además se permitió al gobierno utilizar fondos públicos sin el consentimiento de la Asamblea. Varios Patriotas mantienen buenas relaciones con los reformistas del Alto Canadá. Las fuerzas revolucionarias se organizan y Papineau será

el jefe. Pasan a la acción y el 23 de octubre de 1837 ante una reunión de 5.000 personas en Saint-Charles, Papineau en un momento del discurso lanzó lo siguiente:

*El mejor modo de combatir a Inglaterra es no comprarle nada.*¹⁶

Y Nelson le interrumpe diciendo:

*Ha llegado el tiempo de fundir los platos y las cucharas en estaño para hacer balas*¹⁷.

El primer enfrentamiento de importancia entre las tropas inglesas y los Patriotas revolucionarios, tuvo lugar el 22 de noviembre en Saint-Denis. Aunque la primera batalla la ganaron los Patriotas, Papineau y otros jefes huyeron a Estados Unidos y abandonaron sus tropas¹⁸. Hubo otros enfrentamientos muy crueles tanto por parte de los Patriotas como del ejercito inglés. Finalmente los ingleses ejecutan a 12 Patriotas y enviaron a 58 al exilio en Australia.

En realidad los Patriotas son el ala militar de los canadienses que se oponían a los ingleses, al clero y a los señores. Se llamaban así mismos los "*Hijos de la Libertad*". Eran excomulgados de la Iglesia Católica que pedían la separación de la Iglesia y el Estado, la abolición del sistema señorial, la supresión del servicio militar obligatorio y la libertad de prensa¹⁹.

¹⁶ WADE, M., ob. cit. Tomo I. p. 186.

¹⁷ Idem., p. 189.

¹⁸ Esta decisión de Papineau nunca ha podido ser bien explicada, porque es difícil comprender su deserción. Algunos autores apuntan que su deseo era negociar una solución pacífica y por eso abandonó las armas. Lo que sí sabemos es que su actuación fué determinante y no precisamente buena para los Patriotas.

¹⁹ WADE, M., ob. cit. Tomo I, p. 197.

6.3.5. Los canadienses franceses bajo el Régimen de la Unión de 1841.

Como consecuencia de estas sublevaciones, las instituciones del Bajo Canadá fueron abolidas y mientras tanto estallan motines en el Alto Canadá. La metrópoli se inquieta y envía a Lord Durham, hombre muy radical, como Capitán general y Gobernador de todas las provincias británicas de América del Norte para analizar la situación. Después de unos meses, elabora un informe muy negativo y despectivo sobre los canadienses franceses, -que ha quedado siempre en la memoria colectiva del pueblos quebequense-, y una vez de regreso a Inglaterra lo presenta al monarca. El informe contiene dos soluciones a la crisis de la colonia.

- Asimilar los francófonos que no tienen ninguna posibilidad de sobrevivir como raza en una América anglosajona.
- Establecer un gobierno responsable.

Como consecuencia de este informe, el Parlamento inglés vota, el 23 de julio de 1840, la Ley de la Unión que entra en vigor el 17 de febrero de 1841. Por esta ley los dos Canadás se unen en el Canadá-Unido. Se establecen las mismas instituciones que en 1791.

- Un gobernador responsable ante el Parlamento Británico.
- Un Consejo legislativo de 24 miembros vitalicios²⁰.
- Un Consejo Ejecutivo nombrado por la Corona.

²⁰ Hay que esperar a 1853 para que el Consejo legislativo sea electivo.

- Una Cámara legislativa de 84 diputados (la mitad elegidos por los electores del Este de Canadá y la otra mitad por el Oeste Canadiense)²¹. Es decir 42 cada parte.

La mayoría de las cláusulas representaban una clara desventaja para el Bajo Canadá. Por ejemplo tienen el mismo número de representantes aunque el Bajo Canadá tiene casi el doble de población. El inglés será la única lengua oficial²².

6.4. El Acta de 1867, un pacto entre dos pueblos.

El régimen de la Unión desembocó en la Confederación como ya hemos analizado en otros capítulos. Ahora, brevemente comentaremos algunos aspectos del Acta de 1867.

Como hemos visto los únicos canadienses son los francófonos descendientes de los primeros colonos que vinieron a establecerse en la Nueva Francia. Incluso después de la conquista se les sigue llamando así. Existen pues en Canadá, los canadienses y los ingleses.

A partir del Acta de Unión de 1840 el Alto y el Bajo Canadá se fusionan en el Canadá-Unido y en consecuencia el nombre canadiense se amplía. Se empieza a hablar *de canadienses ingleses y de canadienses franceses*.

²¹ A partir de este momento, Canadá Este reemplazará oficialmente al Bajo Canadá y Canadá Oeste al Alto Canadá. Sin embargo en el vocabulario del pueblo permanecerán las denominaciones anteriores.

²² En el art. XVI de la Ley de la Unión se proscribió por primera vez el francés en un Acta Constitucional. La reacción fue tan fuerte que en 1848, el Parlamento de Westminster restableció el uso de la lengua francesa en sus leyes.

El Acta de 1867, como ya hemos dicho, significó el fin del régimen de la Unión que es considerado como una injusticia, impuesta como consecuencia de las revueltas de los Patriotas de 1837-38.

El pacto federativo para los canadienses franceses supuso un paso importante en la expresión jurídica de su identidad nacional. En este sentido el Acta de 1867 es la prolongación del Acta de Quebec de 1774 y del Acta Constitucional de 1791 que permitió a la comunidad conquistada volver a tener sus costumbres jurídicas y su identidad nacional.

Respecto al Acta de 1867 ya hemos analizado sus características y ahora interesa más seguir la evolución y reivindicaciones del pueblo y de los gobiernos de la provincia de Quebec.

6.5. Síntesis de la evolución de la provincia de Quebec de 1867 a 1996.

Este epígrafe lo dedicaremos a analizar la evolución política de la provincia de Quebec pero para ello nos parece necesario conocer su desarrollo demográfico, económico e ideológico con el fin de entender con más profundidad y alcance las posturas mantenidas por esta provincia dentro de la federación

6.5.1. Desarrollo demográfico. La población de Canadá y de Quebec.

Lo que distingue más profundamente a Canadá del resto de América del Norte, va a ser el origen francés de un tercio de la población y el mantenimiento del francés como lengua de uso en Quebec.

Debido a que fueron los descendientes de los colonos franceses los que se establecieron en Quebec entre 1608 y 1760, son numerosos los quebequeses que, todavía hoy, consideran a los canadienses de lengua inglesa como de recién venidos o los conquistadores. Según estos, los "*verdaderos canadienses*" son los francófonos de Canadá. El problema de las relaciones entre los grupos lingüísticos en Canadá, ha sido y sigue siendo un problema político grave.

La relativa importancia de la población francófona en Canadá se debe a tres factores principales: a) a que la colonización del país por los franceses se efectuó con 150 años de avance sobre la que emprendieron los británicos; b) a que la tasa de crecimiento natural (diferencia entre la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad) de la población francófona ha sido muy superior a la población anglófona; c) a que el grupo francófono, concentrado en Quebec, ha sido preservado de la asimilación lingüística gracias a su aislamiento geográfico y a su xenofobia, más o menos admitida.

En cuanto al primer factor, sabemos que durante los 150 años (1608-1760) que ha durado el régimen francés en Canadá, 10.000 inmigrantes franceses se establecieron a lo largo del río San Lorenzo. De estos eran aproximadamente, 3.500 soldados, 1.100 hijas del Rey²³, 1.000 prisioneros, 3.900 comprometidos y 500 hombres libres. Los problemas que podemos imaginar, debidos a un número muy

²³ Con este nombre tan desconcertante nos estamos refiriendo a las hijas naturales de la nobleza y cortesanos del rey así como a las niñas nacidas de uniones ilegales e incluso de la prostitución aunque fuese palaciega. Es decir mujeres marginadas, aunque fuese de alta cuna, que diríamos en un lenguaje actualizado

elevado de hombres con respecto al número de mujeres, fueron arreglados parcialmente por una política de nupcialidad muy severa y en una cierta medida difícil e imposible de determinar, gracias a las relaciones establecidas entre los nuevos llegados y los amerindios. En cualquier caso, los 10.000 franceses que habían atravesado el Atlántico para hacer cuna en Canadá se multiplican hasta el punto de constituir una colonia de 70.000 personas en el año 1760²⁴.

Como consecuencia de la derrota militar francesa en Quebec, los canadienses franceses no pudieron seguir contando, en adelante, con la inmigración francesa. Por otra parte, los vencedores británicos pensaban que bastaba con llevar a Canadá un buen número de inmigrantes anglófonos para dejar en minoría a los francófonos del país que serían asimilados progresivamente.

Desde 1760 la inmigración ha sido un tema clave en la política del país. Ha existido un gran principio: hacer de Canadá un país de lengua inglesa como el resto del imperio británico. Se trataba de ahogar el núcleo francés trayendo inmigrantes anglófonos. Sin embargo los 70.000 franceses que había en 1760 se multiplicaron de tal manera que solo en los años 1840-45 hicieron que el grupo inglés se convirtiera en minoritario, a pesar de haber traído a 700.000 anglófonos.

Como ya dijimos anteriormente después de la conquista de Canadá por los ejércitos británicos en 1760 la inmigración de los franceses a Canadá se interrumpió prácticamente. No ocurrió así con los ingleses que llegaron cerca de 30.000 entre 1760 y 1775. Además como consecuencia de la revolución americana, entre 1776 y 1790

²⁴ Esto se debe a la famosa política de la "*Revolución des berceaux*", es decir la revolución de las cunas. Esta política de natalidad fué en gran medida diseñada y amparada por el clero que tuvo como efecto inmediato y positivo la supervivencia de un pueblo, aunque la intromisión del clero en la planificación familiar era desde todos los puntos de vista inaceptable. La obligación de tener muchos hijos para los católicos de Quebec dió lugar con mucha frecuencia a familias de 14 y 16 hijos. Esta obligación perdurará durante el primer tercio del siglo XX, y será el clero el que continuará impulsando este modo de proceder.

llegaron a Canadá aproximadamente 41.000 legitimistas, de los cuales unos 5.000 se establecieron en los Cantones del Este, es decir en la provincia de Quebec²⁵.

También la insurrección irlandesa de 1798 trajo entre otras consecuencias la llegada de 25.000 irlandeses a Canadá. Más tarde, después de las guerras napoleónicas y a consecuencia de las hambrunas que hubo en las islas británicas, 500.000 irlandeses y británicos se vieron obligados a emigrar a Canadá entre los años 1815-1835. A pesar de la insurrección de los canadienses franceses en 1837, la inmigración inglesa no se interrumpirá, aunque ya en 1845 los ingleses eran mayoría en el país²⁶.

Durante el período de la Unión es decir entre 1840-1867, la inmigración inglesa continuó y se calcula que solo entre 1846 y 1854 llegaron a Canadá medio millón de ingleses e irlandeses debido a la segunda hambruna. En los años siguientes, es decir, entre 1854 y 1867, por razones diversas unos 225.000 inmigrantes se añaden a la población anglófona del país. Estas oleadas de inmigrantes fueron transformando poco a poco la situación política de Canadá.

En 1867 los anglófonos de Canadá eran 2.300.000 aproximadamente y los francófonos solamente 1.200.000. Una de las razones de la Confederación canadiense se encuentra en este desequilibrio demográfico que inclinó a los canadienses franceses a constituir una Confederación como medida de salvación frente a la posible desaparición como pueblo.

La inmigración de gentes procedentes de Gran Bretaña continuó después de 1867, pero puesto que el país ya era anglófono se aceptó a partir de 1890 la

²⁵ MORIN, R. *La Immigration au Canada*. Montréal, Ed. David Corbett, 1966, p. 69.

²⁶ HAWKINS, F. *Canada and Immigration, Public policy and Public concern*. Montréal. McGill University Press, 1972, pp. 320-380.

inmigración de países latinos o eslavos puesto que ya no eran un peligro para el país. Especialmente después de la 2ª guerra mundial se permitió la inmigración de todo tipo de personas, cualquiera que fuese su lengua. Fue así como los canadienses de origen extranjero (es decir ni británicos, ni franceses) constituían el 10% de la población en 1910, el 20% en 1940 y el 30% en 1970. Los canadienses franceses en 1951 eran el 29% y en 1991 solo el 24,9 %²⁷.

Pero además de estos Neocanadienses (es decir los que sus padres no son ni canadienses ingleses ni franceses) que ya han nacido en Canadá, casi todos han sido asimilados al grupo lingüístico y cultural inglés, aunque en algunos casos y regiones han conservado sus tradiciones. De ahí que se hable del multiculturalismo canadiense. Ha sido la política de inmigración canadiense la que ha hecho que Canadá sea lo que es desde el punto de vista lingüístico. Ha habido períodos de la historia de Canadá en los que la mitad de los habitantes del país no habían nacido en Canadá. Entre 1901 y 1910 la inmigración hizo que creciera la población de un 24 %, entre los años 1911 y 1920 en un 17,5%, entre los años 1921 y 1930 el 12,5 % y entre el 1931 y 1940 el 1,4 %.

Posteriormente la inmigración no ha tenido la importancia que tuvo en el pasado desde el punto de vista cuantitativo, pero sí desde el punto de vista cualitativo y sobre todo desde un punto de vista político es un problema muy espinoso como veremos a continuación, pero antes analizaremos la tasa de fecundidad del pueblo canadiense francés.

A) La tasa de fecundidad de los canadienses franceses.

²⁷ Idem., pp. 400-402.

La tasa de fecundidad de los canadienses franceses ha sido durante largo tiempo la más elevada de los pueblos de raza blanca. En los últimos dos siglos la población mundial se ha triplicado, la de Europa se ha cuadruplicado y la población canadiense francesa es ochenta veces mayor, y eso sin tener en cuenta los 800.000 emigrantes canadienses franceses que se fueron a Estados Unidos. En cuanto a la tasa de mortalidad registrada en Quebec en estos dos últimos siglos ha sido en líneas generales un poco más alta que la de Europa y la de Estados Unidos.

Con estos datos, podemos calcular que los 70.000 franceses que vivían en Canadá en 1760 -sino no hubieran emigrado a Estados Unidos entre 1870 y 1940- los descendientes serían hoy día 15 millones²⁸. Hay estudios realizados en los que se estima que 13 millones de americanos anglófonos cuentan al menos con que uno de sus cuatro abuelos es un canadiense francés.

Sin tener en cuenta la emigración al país vecino podemos decir que los 70.000 franceses de 1760 se han convertido en 6 millones, dos siglos más tarde, contando además con que la inmigración francesa se interrumpió a partir de ese momento.

La fecundidad de los canadienses franceses ha sido tan superior a los canadienses ingleses que ha podido compensar a la vez la inmigración de ingleses e irlandeses a Canadá y la emigración de canadienses franceses a Estados Unidos. La población canadiense francesa hacia 1951 era el 29 % de la total y en 1991 había descendido al 24,9 %. Esto se debe a varios factores pero fundamentalmente se debe a que la tasa de fecundidad descendió mucho y muy rápidamente en los años 60. Así el número de nacimientos en Quebec el año 1957 era del 29,7 por cada 1000 habitantes, mientras que la media de Canadá era del 28,2 y la de los canadienses franceses fuera

²⁸ RIOUX, M et MARTIN, Y *La société Canadienne française*. Revue Canadienne d'économie et de Science Politique. Tomo XXII, 1975, pp. 215-226.

de Quebec, es decir en la otras provincias, era del 32 por 1000. Veinte años más tarde, en 1971, Quebec registraba solo el 14,8 de nacimientos por 1000 habitantes y la media canadienses era el 16,8. Este problema unido al de los inmigrantes que se reciben hace que en 1991 el porcentaje de canadienses franceses fuera del 24,9 % de la población del país²⁹. Actualmente Quebec cuenta con 6.895.963 habitantes, es decir el 25, 26 % de la población de Canadá. De estos el 83, 3 % habla francés.

6.5.2. Desarrollo económico. Industrialización de Quebec y de Canadá.

Muchos están de acuerdo y no dudan en afirmar que las estructuras políticas y los problemas políticos de una sociedad vienen determinados, diríamos más bien condicionados por la economía. Pero es cierto también que las decisiones políticas dan lugar a transformaciones que pueden llevar a innovaciones tecnológicas, y a modificar las relaciones de producción y de intercambio de bienes y servicios. Además de esto, en el análisis político hay que tener en cuenta las presiones sociales, ideológicas, demográficas etc., sin perder de vista que los factores geográficos y demográficos condicionan en gran medida la economía de un país. Las decisiones políticas en cualquier terreno, incluido el económico, se ven afectadas por las actitudes, las opiniones, las ideologías de los grupos que constituyen la sociedad y por las intervenciones de las administraciones públicas.

Para apreciar la importancia entre las relaciones que existen entre la economía y la política en Canadá y en Quebec, mostraremos como las innovaciones tecnológicas en los dos últimos siglos han estado asociadas a una modificación gradual en las relaciones de producción y al intercambio de bienes y servicios y como estos cambios

²⁹ Idem., p. 242.

coinciden con las transformaciones sociales y políticas que conoció la población del país a lo largo de su historia³⁰.

En los dos últimos siglos Canadá ha pasado de una economía basada fundamentalmente en la explotación agrícola y forestal a una economía industrial avanzada. Podemos distinguir tres períodos: a) el pre-industrial desde 1760-1900, b) el industrial desde 1900-1960 y c) la consolidación tecnológica o civilización del ocio, desde 1960 hasta nuestros días.

a) Período preindustrial. Hasta finales del siglo XIX, la mayoría de los habitantes de Canadá se dedicaron a la explotación agrícola o maderera. En las ciudades, muy pocas, se dedicaban a la exportación de pieles y madera, al comercio de importación de productos tropicales (azúcar y ron) y también en las ciudades se ocupaban de la justicia, la milicia y las finanzas. A lo largo del siglo XIX se fueron desarrollando, muy poco a poco ciertas producciones artesanales (cuero, muebles, vestidos) pero no se puede hablar de industrialización.

En Europa la invención de la máquina de vapor permitió mecanizar diversas producciones artesanales, concretamente las textiles y desarrollar nuevos productos, concretamente los metálicos. La industrialización empezó, como sabemos, en Europa a principios del siglo XIX, sin embargo en Canadá y más en concreto en Quebec esta no se dió hasta la segunda mitad del siglo XIX³¹.

La industrialización empezó en Canadá en primer lugar por la preocupación de sacar partido a los recursos naturales del país, además se vió favorecida por los

³⁰ FAUCHER, A. *Histoire économique et unité canadienne*. Montréal, Fides, 1970, pp. 204-208.

³¹ GOSSELIN, A. *L'Évolution économique de Québec 1867-1896*. Québec. Les Presses de l' Université Laval. 1969, pp. 105-141.

inmigrantes europeos que traían los conocimientos técnicos y un tercer factor que influyó fueron las relaciones con Nueva Inglaterra, es decir con el Norte de Estados Unidos.

Dos grandes invenciones facilitaron la industrialización: el ferrocarril y el barco a vapor. El ferrocarril permitió adentrarse en el interior del territorio para tener acceso a los abundantes recursos naturales y el barco a vapor hizo posible el comercio con lugares muy alejados. Estos dos elementos permitieron crear el primer embrión de la siderurgia y establecer las primeras fábricas.

La mentalidad de pionero que había marcado el siglo XIX va a dejar paso al espíritu empresarial. El Estado en manos de la pequeña burguesía va a ser un soporte indispensable en la industrialización. En 1830, las Asambleas elegidas estaban constituidas por agricultores, comerciantes y notables del lugar y en 1900 la mayoría de diputados eran financieros, industriales y comerciantes. En pocos años se aprecia una gran diferencia en la composición sociológica. También en esta fecha la ideología dominante era el liberalismo defendido por la mayoría de los líderes parlamentarios. El liberalismo será durante mucho tiempo la ideología más importante en Canadá. La transformación de la economía irá a la par con la evolución de las ideas y la mutación gradual del Estado³².

b) Período de industrialización.(1900-1960). Las ideas nuevas, las innovaciones tecnológicas y las intervenciones de clientes extranjeros en Canadá precipitaron finalmente la industrialización. Este período comienza con grandes inversiones industriales. Estas inversiones se hacen entre los años 1890 y 1930, dependiendo de las regiones. A lo largo de estos años un país que era conocido por las exportaciones

³² COMEAU, R. , *Économie québécoise*. Montréal. Les Presses de l' Université Laval. 1970. p. 43-51.

de pieles y madera en bruto, se transforma en un exportador de minerales, de papel, de maquinaria pesada y de cereales, debido a las diferentes industrias que se desarrollaron en el país.

La abundancia de recursos naturales aseguró a Canadá, una gran prosperidad y a la vez el crecimiento económico. A partir de 1890 empezaron los años de la expansión de Quebec, debido al cultivo intensivo de cereales. Montréal capital económica de Quebec fué la placa turnante del comercio de cereales y conoció en estos años una prosperidad excepcional. Los años 1920 se multiplicaron las fábricas de papel, las minas, los embalses para la producción de electricidad, la red de carreteras y las fábricas de automóviles. En los años 40 se desarrollaron la industria química y petroquímica, así como las escuelas, los hospitales, el sistema bancario y los seguros. Los años 50 fueron testigos del desarrollo de los electrodomésticos y de las comunicaciones (aviones, teléfono, radio y televisión)³³.

Durante esta etapa de industrialización, la sociedad se transformó profundamente. La población se urbanizó. Montréal y sus alrededores tenían el 12% de la población de Quebec en 1875. Actualmente tiene 3 millones de habitantes, es decir la mitad de los quebequenses.

c) Período tecnológico. La transformación de las estructuras sociales (urbanización, alfabetización, etc) como consecuencia de la industrialización está ahora en su apogeo. La sociedad canadiense y quebequense han entrado en un período de consolidación tecnológica o de la civilización del ocio.

En el sector primario (minas, bosques, pesca y agricultura) y en el sector secundario (manufacturas, industrias de transformación), el aumento de la

³³ Idem., p. 70-89.

productividad ha sido tan importante que una gran parte de mano de obra se ha quedado sin trabajo. Una parte de mano de obra se ha recolocado en el sector servicios (educación, comunicaciones, sanidad, actividades de ocio y descanso, etc). Canadá es uno de los países más industrializados del mundo y en consecuencia forma parte del "Grupo de los 7", desde su constitución.

6.5.3. La cultura política y las ideologías. Aparición del Nacionalismo.

La socialización a la que están sometidos los miembros de una colectividad les lleva a compartir maneras de pensar y de actuar que les particulariza. El conjunto de estas maneras de pensar y de actuar constituye lo que llamamos la cultura. La cultura de una colectividad o de una sociedad son los modos de vivir, de hacer, de ver las cosas, las personas que componen el grupo.

Entre las creencias, las ideas, los valores, concepciones, etc, que constituyen la cultura de una sociedad algunas hacen referencia a la definición misma de esa sociedad. A este elemento de la cultura en general le llamamos cultura política³⁴.

A algunas de las representaciones mentales que constituyen la cultura política las clasificamos como ideologías. Entendemos por ideología a la manera de ver las cosas que más directamente están ligadas a la acción política. De hecho, el Gobierno impone las legislaciones, hace los presupuestos, etc, en función de la ideología de los grupos dominantes. Lo mismo ocurre con las ideologías de los grupos dominados en las que estos encuentran su soporte intelectual para orientar su acción política y su oposición a la ideología que tiene el poder.

³⁴ BERNARD, A, *La politique au Canada et au Québec*. Québec, 1979. p. 328.

En una sociedad compleja como es Canadá se encuentra una ideología dominante, pero se encuentran también ideologías parciales, ideologías de contestación, etc. La cultura política de una sociedad no es solo la ideología dominante, sino el conjunto de ideas políticas que son defendidas en esa sociedad.

Un breve resumen de estas ideologías nos ayudará a comprender la evolución política y las aspiraciones de la sociedad canadiense y quebequense.

A) Las ideologías en Canadá y en Quebec en el siglo XIX.

Es interesante hacer notar que los objetivos del Estado definidos en el preámbulo de la Constitución de Canadá de 1867 son "*la paz, el orden y el buen gobierno*". Mientras que en la declaración de independencia de los Estados Unidos se establece como objetivos del Estado "*la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad*". Conocemos también que la divisa de "*libertad, igualdad y fraternidad*", de la Revolución francesa de 1789 se mantuvo en Francia durante el siglo XIX. Este contraste ilustra bien lo que es una característica de Canadá, es decir, los valores conservadores bastante colectivistas, paternalistas e inigualitarios³⁵. Estos valores conservadores prendieron en Canadá muy pronto. Antes de 1850 habían dominado ya la política canadiense y se prolongaron hasta el principio del siglo XX.

Para explicar el porqué de esta ideología dominante en Canadá debemos tener en cuenta, en primer lugar, la situación de dependencia colonial del país. Las decisiones se tomaban en Londres. En segundo lugar, la economía se basaba en la explotación del suelo y no en la técnica. En tercer lugar, la industrialización y

³⁵ DUMONT, F., . *Les Idéologies*. Paris. P.U.F., 1974. p. 181.

urbanización de Canadá se hicieron con 60 años de retraso con respecto a Estados Unidos , Francia, Alemania o Gran Bretaña.

También podemos explicar la existencia de la ideología conservadora debido a la situación demográfica y cultural del país. Canadá estaba habitado por descendientes de inmigrantes que habían implantado allí las ideas aristocráticas de la Europa del siglo XVIII. Los canadienses franceses eran descendientes de los colonos establecidos en Quebec en la época de la monarquía absoluta de los Borbones, antes de la Revolución francesa. Entre los canadienses ingleses, una gran proporción estaba constituida por los descendientes de los legitimistas, venidos de Nueva Inglaterra que por estar muy apegados a los valores tradicionales, se opusieron a la Revolución americana y tuvieron que emigrar a Canadá. En definitiva, la población de Canadá en el siglo XIX se adhirió a los valores tradicionales, mientras que el viento de la Revolución liberal hacía tiempo que había soplado en Europa y en Estados Unidos. En Canadá, las élites de la época, con el fin de preservar su posición, sistematizaron sus ideas formulando progresivamente la ideología conservadora canadiense³⁶.

B) La ideología dominante del Canadá francés de la segunda mitad del siglo XIX: Agriculturalismo, Mesianismo y Antiestatismo.

Especialmente a partir de 1850, los portavoces del Canadá francés propugnan los valores tradicionales conservadores. Valoran especialmente la vocación agrícola

³⁶ BERNARD, A.ob. cit. p. 430.

como un distintivo particular del pueblo canadiense francés. La sobrevaloración de esta vocación agrícola se conoce con el nombre de Agriculturalismo³⁷. Éste contribuyó a frenar los cambios sociales y a recortar la expansión del capitalismo y la industrialización de Quebec. En la misma medida en que se valoraba el trabajo de la tierra, se combatía la urbanización y la industrialización. El éxodo rural era la desgracia y la vuelta a la tierra, la consigna.

Los valores religiosos estuvieron también sobrevalorados: esta actitud ha recibido el nombre de Mesianismo. Esta doctrina presentaba a los canadienses franceses como el pueblo elegido por Dios para defender la fe católica en América³⁸. No contentos con afirmar la primacía de lo espiritual y de combatir el materialismo en Quebec, los partidarios de esta ideología se creían encargados de una misión civilizadora. En el plano político, el Mesianismo fué el soporte intelectual de la preponderancia de la Iglesia en la sociedad civil y de la lucha contra la industrialización.

Teniendo en cuenta que el gobierno central estaba dominado por los canadienses ingleses, una manera de asegurar la salvaguarda de las tradiciones fué el Antiestatismo. Los diputados canadienses franceses combatieron durante todo el siglo XIX las medidas legislativas, que tenían por objeto ampliar las intervenciones del estado o aumentar la carga fiscal. El antiestatismo manifestaba una voluntad de no tener nada que ver con el gobierno o la voluntad de satisfacer las necesidades acudiendo a los medios tradicionales, es decir, a la Iglesia o a la familia.

³⁷ BRUNET, M., *Trois dominantes de pensée canadienne-française: l'agriculturisme, l'antiétatisme et le messianisme*. Montréal. Les Presses de l'Université de Montréal. 1972, pp. 113-166.

³⁸ BERNARD, J. P., *Les Idéologies québécoises au 19ème siècle*. Montréal, éd. Boréal Express, 1972, p. 47.

La ideología dominante en Quebec, facilitó la supervivencia de los canadienses franceses, justamente porque perpetuaba los valores tradicionales, pero retrasó el desarrollo industrial de Quebec y frenó la constitución de una burguesía francófona³⁹.

Sin embargo, los canadienses franceses, no todos y no en todo su contenido se adhirieron a la ideología dominante. Un buen grupo, inspirado en el liberalismo europeo, prefería optar por los cambios y deseaba la adopción de ideas nuevas. Una minoría protestaba vigorosamente del conservadurismo dominante.

El liberalismo postulaba la preeminencia del individuo y de la razón y valoraba el progreso material, la igualdad y la abolición de las prohibiciones tradicionales. Las concepciones económicas y políticas del liberalismo servían los intereses de ciertas categorías de ciudadanos (comerciantes, empresarios, financieros e industriales), pero también seducían a un buen número de ciudadanos deseosos de mejorar sus condiciones. Entre los francófonos, la ideología liberal aunque tuvo una cierta audiencia, no logró imponerse antes de 1850. La sola presencia de la ideología liberal exacerbaba a los conservadores que dominaban y el clero la condenaba. Los liberales o "*rojos*", como se les llamaba, no obtuvieron ningún éxito político en Quebec hasta que no "*bautizaron*" su doctrina. Las primeras victorias electorales del partido liberal en Quebec tuvieron lugar en la época de Wilfrid Laurier, en 1896, se explican más por la personal habilidad del jefe del partido, que por una adhesión de los canadienses franceses a los postulados del liberalismo⁴⁰.

³⁹ Idem., p. 69.

⁴⁰ BERNARD, J. P., . *Les Rouges: Liberalisme, nationalisme et anticléricalisme au siècle XIX*. Montréal, Les Presses de l' Université du Québec, 1971, pp. 307-321.

C) Las ideologías del período de la industrialización.

La ideología liberal termina siendo la ideología dominante en Canadá y durante su predominio, la industrialización se acelera. Los portavoces del liberalismo solicitan capital extranjero, los gobiernos consienten en hacer concesiones territoriales a las empresas mineras o forestales y conceden subvenciones a las empresas industriales. A partir de 1900 la proporción de trabajadores industriales aumenta de año en año, la producción industrial, adquiere un peso cada vez más importante en la producción total, la población urbana aumenta y el país se transforma.

El liberalismo aparece como una ideología seductora. Glorifica el espíritu de empresa, la producción material y la acumulación de capital. Presenta la sociedad como un inmenso mercado de individuos en el cual cada uno debe venderse al mejor precio. El Estado asegura las condiciones propicias para que aumenten los intercambios. Preconiza la igualdad de oportunidades para todos y la abolición de los privilegios tradicionales.

El liberalismo, desde el punto de vista de las instituciones políticas, postula que el poder debe estar en manos de los representantes de la mayoría, utiliza las elecciones como mecanismo para la selección de gobernantes y concede el derecho de voto a todos.

La ideología liberal, debido a su materialismo, ponía en peligro la primacía de los valores espirituales y amenazaba la autoridad del clero, por eso, el clero católico de Quebec durante mucho tiempo, luchó contra el liberalismo. También se veían

amenazadas por esta ideología las élites tradicionales, que veían en peligro sus privilegios y combatieron la ideología al lado del clero⁴¹.

A pesar de esto, la ideología liberal arraigó en Quebec y en Canadá desplazando las ideas conservadoras y, salvo raras excepciones, todos los gobiernos de la primera mitad del siglo XX han sido del partido liberal.

D) El pluralismo ideológico y el resurgimiento del Nacionalismo.

Aunque el liberalismo fué la ideología dominante en el período de la industrialización, hubo una contestación antiliberal que contribuyó a mezclar los objetivos oficiales de los grupos que detentaban el poder. Las actitudes de los hombres políticos y de los electores a partir de 1960, reflejaban en parte el contenido de la socialización que habían sufrido. El contenido de esta socialización no se limitaba sólo a los valores de la ideología dominante, sino que incluía también valores de ideologías minoritarias. No se encuentran liberales absolutos o socialistas absolutos, sino que en la práctica nos encontramos con hombres que son más o menos elitistas, más o menos abiertos al progreso, etc.

Los partidos políticos que operan en Canadá y en Quebec en estos años, buscan defender los valores que van a allegar el mayor número de simpatizantes y evitan tomar posiciones dictadas por una sola ideología, tratando así de conciliar los puntos de vista. El partido liberal refleja en la mayoría de sus principios la ideología liberal, pero en algunos puntos, refleja una ideología conservadora, como por ejemplo el orden y una ideología socialista en cuanto a la distribución de la riqueza.

⁴¹ BERNARD, A, . ob. cit. p. 110.

El Nuevo Partido Democrático (NPD) hace lo mismo. Es un partido social-demócrata que a partir de un núcleo de electores socialistas, tiene a la vez un talante liberal.

La presencia de varias ideologías, aunque una es la dominante, refleja las divisiones de la sociedad en colectividades distintas y particularizadas por la estratificación económica, el territorio, la lengua, etc. Por tanto el hecho de pertenecer a una colectividad determinada no implica una adhesión automática a la ideología que domina.

En este período, aunque siguen dominando las ideas liberales y las conservadoras, surge con gran fuerza el Nacionalismo. Como sabemos, el Nacionalismo como ideología hace referencia a la definición de la colectividad: su herencia histórica común (lengua, religión, tradiciones, rasgos físicos, territorio, etc). El Nacionalismo propone como objetivo primordial de la colectividad la salvaguardia de esta herencia. La definición que los nacionalistas dan de su colectividad está, en primer lugar, fundada sobre la enumeración de las particularidades de su herencia histórica. El objetivo primordial de los nacionalistas, es necesariamente la salvaguardia y la valorización de esta herencia⁴².

Para que el Nacionalismo se desarrolle en una colectividad, le hacen falta rasgos que le identifiquen exteriormente: una lengua propia y un territorio, por ejemplo, o a veces, una religión o unas tradiciones particulares. Es necesario, entre otras cosas, que la herencia común que define esta colectividad sea puesta en duda desde el exterior o desde el interior de su territorio para que arraigue el Nacionalismo. Estas condiciones habituales de la eclosión del Nacionalismo se encuentran,

⁴² DION, L., *Nationalismes et politique au Québec*. Revue d'histoire de l'Amérique française. XXVI. Montréal. 1972. pp. 83-102

generalmente, en el crecimiento de los contactos y relaciones entre poblaciones que tienen valores diferentes⁴³.

Nos podemos preguntar si el Nacionalismo del que tanto se habla en Canadá y en Quebec, es una ideología que se sobrepone a otras ideologías o que se asocia con ellas, o que se confunde con ellas. Podemos identificar fácilmente, en efecto, a líderes nacionalistas cuya preocupación esencial es salvaguardar los rasgos distintivos de la nación y entre los nacionalistas se pueden distinguir, los liberales de los conservadores, etc.

La ideología nacionalista en Quebec puede agrupar a ciudadanos que son diferentes desde el punto de vista de su pertenencia de clase (agricultores, obreros, técnicos, empresarios) y que adhieren a ideologías sociales diferentes (conservadora, liberal, socialista, etc.); inversamente, el Nacionalismo es capaz de dividir los miembros de una misma clase (por ejemplo, los francófonos y los anglófonos del mundo de la empresa).

El pluralismo ideológico en la sociedad canadiense ha aumentado por la presencia de varias concepciones diferentes de nación (Nacionalismo canadiense contra Nacionalismo quebequense) que dividen los miembros de las mismas categorías o clases.

Las concepciones de Nación en Canadá han variado considerablemente desde hace un siglo y son numerosas. Nos parece que merece la pena hacer un breve análisis de la definición de nación.

⁴³ Idem., pp. 29-52.

A lo largo del siglo XIX y principios del XX, el concepto de nación para los canadienses franceses tenía una referencia territorial que variaba con la extensión de las zonas de población de los francófonos. Esta definición privilegiaba un rasgo distintivo principal: la lengua francesa. La Nación se unía a la lengua⁴⁴.

A partir de un acuerdo muy general sobre estos dos elementos de la definición de nación (territorio y lengua), se efectuaba una primera división entre los liberales, de una parte, y los conservadores de otra. Éstos eran elitistas, espiritualistas y tradicionalistas y para definir la nación, no se contentaban sólo con la importancia de la lengua y del territorio, sino que incluían la fe, la vocación agrícola y las tradiciones. Para los liberales, que eran minoritarios hasta 1900, su definición de la nación no incluía el carácter religioso ni el carácter rural del Canadá francés. Esto se debía a que los liberales de esta época eran materialistas, individualistas e igualitaristas⁴⁵.

Sin embargo, a principios del siglo XX, los nacionalistas canadienses franceses, tuvieron que luchar por salvaguardar los caracteres religiosos y lingüísticos de la nación frente a los anglófonos protestantes. Esta lucha se llevó a cabo para mantener escuelas católicas y francesas en Manitoba en los años (1886-1900), en el Oeste entre (1900-1907) y en Ontario (1913-1919). Cada uno de estos combates se saldó con un fracaso relativo, pero globalmente los canadienses franceses realizaron un objetivo importante: el mantenimiento de la unidad de los canadienses franceses de Quebec detrás de los símbolos de su identidad.

Hacia 1920 la definición dominante de la acción hasta el momento, comenzó a ser contestada. Algunos buscaban reducir el territorio de nación canadiense francesa a las fronteras de Quebec. Otros, quieren una nación canadiense francesa bilingüe es decir que abarque todo el Canadá.

⁴⁴ BARBEAU, R. *Le Québec est-il une colonie?*. Montréal. Editions de l'Homme. 1962. p. 46.

⁴⁵ BERNARD, J., P., . ob. cit. p. 126.

Estimulados por la contestación que amenazaba la sociedad tradicional y las definiciones establecidas, los nacionalistas del período de 1920-1960 llevaron a cabo el combate en el interior mismo de Quebec. Este combate tenía como objetivo los capitalistas extranjeros, americanos y británicos, cuyas acciones corrían el riesgo de diezmar al pueblo canadiense francés. El periódico "*La Acción Nacional*" fué un gran defensor del Nacionalismo de este período: se oponía al bilingüismo, favorecía la vuelta a trabajar la tierra y preconizaba volver a la refrancización de Quebec. Solo se hablaría francés. Querían una provincia unilingüe⁴⁶.

En el plano político, la mayor parte de los nacionalistas canadienses franceses de los años 1920-1960 consideraban la Confederación canadiense como el fruto de un pacto entre dos naciones (dos razas), que según ellos se repartían el territorio canadiense.

Hacia el fin de los años 50 son los nacionalistas liberales los que pasaron a la vanguardia de la escena política en Quebec y en 1965, fueron los independentistas. El Nacionalismo de los independentistas se diferencia del Nacionalismo tradicional en que utilizan las fronteras de Quebec como cuadro de referencia geográfico y perciben la situación económica de Quebec como una nación industrial colonizada. Este Nacionalismo se propone el acceso a la plena soberanía política para el gobierno de Quebec y a perseguir gradualmente la independencia económica de Quebec con respecto al exterior, es decir Canada⁴⁷.

En Quebec los debates sobre el nacionalismo han tenido una gran importancia desde hace quince años, pero también en el Canadá inglés asistimos a un

⁴⁶ DION, L., ob. cit. p. 95.

⁴⁷ DION, L. *Le Québec et le Canada*. Éditions Quebecor. Montréal 1980. pp.77-78.

resurgimiento del Nacionalismo con amenazas de anexión al Estados Unidos, fundamentalmente como contrapunto a las exigencias de Quebec.

6.6. Posiciones defendidas por los gobiernos de Quebec en lo que se refiere al lugar que la provincia debe ocupar en la Federación.

Nos parece interesante hacer un resumen de las reivindicaciones y afirmaciones que han hecho los gobiernos de la provincia de Quebec, desde 1944 hasta el momento actual con respecto al status de Quebec dentro de la federación canadiense. Se trata de afirmaciones y proposiciones concretas que los diferentes gobiernos han formulado de manera reiterativa al Gobierno central y a las otras provincias. Generalmente se han hecho durante las conferencias federales-provinciales que se celebran anualmente. Será una escueta recopilación de los textos más significativos, siguiendo un criterio cronológico a partir de 1944 que es el punto de partida de estas reivindicaciones, coincidiendo prácticamente con el fin de la Segunda Guerra mundial. A través de este somero recorrido podremos darnos cuenta la evolución de estas posiciones que van desde defender el mantenimiento del "*statu quo*" hasta la propuesta de la independencia.

6.6.1. El "*status*" de Quebec en el seno de Canada.

Segundo y tercer gobierno de Maurice Duplessis (1944 -1960)

Se trata de un gobierno conservador que a través de su Primer Ministro en distintas circunstancias a lo largo del segundo y tercer mandato afirmaba lo siguiente:

* En 1867, cuatro provincias pioneras decidieron constituirse en Confederación. Es muy importante acordarse de esta circunstancia porque esto prueba de manera concluyente que la Confederación nació del libre consentimiento de 4 provincias fundadoras. La Confederación, no lo olvidemos jamás, es hija de las provincias⁴⁸.

* La Confederación canadiense es un pacto de unión entre dos grandes razas⁴⁹.

* La provincia de Quebec está firmemente convencida que el sistema federal es el único sistema capaz de mantener la unidad del país. Este sistema es una garantía para las minorías y para la protección de los intereses económicos de cada región del país⁵⁰.

Aunque estas afirmaciones no tuvieron consecuencias prácticas le sirvieron al partido de la Unión Nacional para ganar las elecciones en dos ocasiones, utilizando estas reivindicaciones como estrategia electoral.

Gobierno de Jean Lesage (1960-1966)

También el Partido liberal que lideraba Jean Lesage cuando reemplazó en el Gobierno a los conservadores afirmaba lo siguiente.

* Lo que Quebec pide para apoyar al Canadá francés es la igualdad de dos grupos étnicos que fundaron Canadá. Quebec busca adquirir un estatuto que respete sus caracteres particulares⁵¹.

* Quebec, por su lengua, su cultura, sus lazos con la comunidad de lengua francesa del mundo entero, sus instituciones económicas, sociales, políticas, su

⁴⁸ Declaración de M. DUPLESSIS, *Conferencia federal-provincial*, 24-II-1946. Imprimeur de la Reine, 1946. p. 455.

⁴⁹ Discurso de abertura de M. DUPLESSIS durante la *Conferencia federal-provincial sobre la Constitución*, celebrada en Ottawa los días 10-12 de febrero de 1950. Imprimeur de la Reine. p. 17.

⁵⁰ Declaración de M. DUPLESSIS. *Conferencia federal-provincial*, cit. nota 49. p. 399.

⁵¹ Discurso de J. LESAGE en el Canadian Club de Calgary el 22-IX de 1965. p. 1.

dinamismo, su deseo de sobrevivir y sobre todo de desarrollarse, tiene todos los caracteres de una verdadera sociedad⁵².

* Quebec quiere obtener todos los poderes necesarios para su afirmación económica, social y política. En la medida que las otras provincias no persiguen este mismo objetivo, Quebec se dirigirá, por la fuerza de las cosas, hacia un Estatuto particular que tendrá en cuenta las características propias de su población y el papel más amplio que quiere conferir a su gobierno⁵³.

* Quebec quiere hacer notar que el Estatuto particular no es necesariamente un objetivo en si mismo. Puede ser simplemente el resultado posible de una evolución administrativa primero y constitucional después, que siendo posible aplicarlo a todas las provincias, en la práctica solo le interese a Quebec y esto por razones muy particulares⁵⁴.

Tampoco las afirmaciones liberales sirvieron para cambiar la situación legal de Quebec dentro de la federación, aunque como veremos sí que consiguieron muchas competencias y acuerdos financieros importantes.

6.6.2. La Soberanía cultural para Quebec.

Gobierno de Daniel Johnson (1966-1968)

De nuevo los conservadores, es decir la Unión Nacional llega al poder en Quebec y reivindica la soberanía cultural.

* Una nueva Constitución debería concebirse de tal manera que Canadá no sea únicamente una federación de 10 provincias, sino una federación de dos naciones iguales de derecho y de hecho. Desde el punto de vista constitucional, se tratará de

⁵² Idem., en el Canadian Club de Winnipeg, el 1 de octubre de 1965, pp. 2-3.

⁵³ Idem., en el Empire & Canadian Club en Toronto el 16-XI-1964, pp. 3-4.

⁵⁴ Idem ,en el Canadian Club de Vancouver el 24-IX-1965, p.4.

establecer, para el conjunto del país un orden verdaderamente bi-nacional, en el que los mandatarios de dos comunidades culturales podrían trabajar juntos, sobre un pie de igualdad, para la gestión de sus intereses comunes⁵⁵.

* La Constitución no debe tener únicamente como objeto federar territorios sino asociar en un plano de igualdad dos comunidades lingüísticas y culturales, dos pueblos fundadores, dos sociedades, dos naciones en el sentido sociológico del término. Toda constitución canadiense debe estar basada en un acuerdo entre las dos naciones que forman el pueblo canadiense. Deberá reconocer el principio de igualdad jurídica de dos comunidades culturales⁵⁶.

* La Constitución canadiense debe tener en cuenta el hecho que Quebec tiene una responsabilidad especial en la realización de la igualdad cultural⁵⁷.

* Canadá debería llamarse <unión canadiense> y en el futuro ser una República⁵⁸.

*Para ser viable, el Canadá de mañana tiene que basarse en una nueva Constitución. Esta debería permitir la asociación de dos sociedades, la cooperación en el seno de instituciones comunes y el respeto de los derechos colectivos fundamentales y las aspiraciones normales de cada uno⁵⁹.

* Es preciso que los Canadienses franceses, apoyandose en su situación mayoritaria en Quebec, puedan tener un marco propio, sus instituciones, un medio que sea perfectamente adecuado a su cultura y a sus aspiraciones⁶⁰.

⁵⁵ D. JOHNSON. *Égalité ou indépendance, 25 ans plus tard*. Montréal VLB éditeur, 1990. p. 34. Esta es una obra de su hijo Daniel en la que recogió el pensamiento de su padre acerca de la federación. Curiosamente es el líder del Partido liberal de Quebec. Otro hijo de Daniel Johnson milita en el partido independentista y sustituyó en el gobierno a René Lévesque cuando este dimitió. Esto es un ejemplo entre muchos de la madurez de la democracia canadiense. Por supuesto estos dos hermanos han coincidido en la Asamblea de Quebec frente a frente y se han medido en varias campañas electorales y en los referendos sobre la independencia. Sus relaciones familiares son muy buenas.

⁵⁶ Alocución de abertura de D. JOHNSON en la *Conferencia federal-provincial* de Ottawa del 5 al 7 de febrero de 1968. Lleva por título: *Le gouvernement du Québec et la constitution*. Office d'information et publicité du Québec, p. 63.

⁵⁷ Documento de trabajo presentado por el gobierno de D. Johnson en la Conferencia constitucional del 17 de julio de 1968, que tenía como título: *Les positions traditionnelles du Québec sur le partage des pouvoirs (1900-1976)*. Editeur officiel du Québec, 1978, p. 9.

⁵⁸ Ibid., p.12.

⁵⁹ Exposición inicial de D. JOHNSON en la Conferencia interprovincial sobre la "*Confédération de demain*", celebrada en Toronto los días 27-30 de noviembre de 1967. Imprimeur de la Reine, p. 42.

⁶⁰ Alocución cit. not. 56. p. 57.

* Quebec prefiere vivir bajo el régimen de una Constitución lo suficientemente descentralizada para poder tener en cuenta, su propia situación, sin impedir que las otras provincias confíen al gobierno federal o ejerzan conjuntamente las funciones que no deseen asumir solas⁶¹.

Gobierno de Jean-Jacques Bertrand (1968-1970)

Jean-Jacques Bertrand sustituye a Daniel Johnson como primer Ministro a causa de la muerte repentina de este último y siguió en la misma línea que su antecesor *reclamando la soberanía cultural para Quebec*.

* Lo que le importa a los canadienses franceses de Quebec, no es poder hablar francés en todo Canadá, sino poder colectivamente vivir en francés, construir una sociedad que se les parezca. Esto no será realmente posible, si el gobierno de Quebec, no poseé los poderes proporcionados a las responsabilidades que el pueblo espera de él.⁶²

* Lo que hay que buscar, es el régimen constitucional más apropiado, para conciliar el libre desarrollo de las dos comunidades culturales canadienses con los imperativos de la solidaridad económica⁶³.

* Es esencial dar al Canadá francés, es decir a Quebec, el sentimiento profundo de que puede encontrar en la federación canadiense, todos los elementos necesarios para su desarrollo⁶⁴.

Las propuestas durante estos años de gobierno de la Unión Nacional se pueden resumir en tres puntos: a) una nueva constitución, b) simetría federal entre dos sociedades, dos pueblos, dos naciones: la canadiense inglesa y la canadiense francesa,

⁶¹ Ibid., pp. 59-60.

⁶² Declaración de apertura de J.J. BERTRAND en la Conferencia constitucional de Ottawa los días 10-12 de febrero de 1969. Imprimeur de la Reine, 1969, p. 32.

⁶³ Ibid., p. 33.

⁶⁴ Ibid., p. 35.

c) reconocimiento constitucional de los derechos colectivos de los canadienses franceses. La situación legal siguió inamovible.

Primer gobierno de Robert Bourassa (1970-1976).

Un nuevo cambio de partido en el poder. Los liberales ganan las elecciones con una amplia mayoría de votos y su discurso se hace más federalista pero a la vez sigue promoviendo la soberanía cultural.

* El problema de definir de manera precisa la sociedad quebequense en el conjunto federal canadiense, sigue siendo fundamental para Quebec⁶⁵.

* El gobierno de Quebec cree en la posibilidad de una verdadera afirmación de la identidad cultural de los quebecenses dentro del régimen federal. Afirmación cultural, es decir dominio de Quebec para que tenga los medios financieros y competencias constitucionales que el permitan promover el futuro cultural de su población⁶⁶.

* La política cultural de Quebec tiene como premisa la necesidad y el deseo que tienen los quebequenses, de una parte de dirigir, en Quebec, un gobierno que le sea propio y que le permita desarrollar su personalidad cultural y de otra parte participar a una federación bicultural próspera, en la que las estructuras sean respetuosas del carácter distinto de la sociedad quebequense⁶⁷.

* Quebec tratará de obtener el reconocimiento del resto de Canadá de su particular responsabilidad en lo que concierne la permanencia y el desarrollo de la cultura francesa. Quebec no puede abandonar en manos de otros esta responsabilidad y debe obtener las garantías constitucionales necesarias para este fin. La revisión constitucional deberá reconocer las aspiraciones culturales de los quebequenses que

⁶⁵ Declaración de R. BOURASSA en la Comisión permanente de la Constitución con ocasión de la Conferencia de Victoria el 18 de mayo de 1971. Recogida en *Débats de l'Assemblée nationale*, B-1274.

⁶⁶ Discurso inaugural de la segunda sesión de la 29 Legislatura de la Asamblea nacional el 23 de febrero de 1971. *Journal des débats*, p. 7.

⁶⁷ Declaración de R. BOURASSA en la Conferencia constitucional, en Ottawa el 14 de septiembre de 1970, pp. 6-7.

todos los gobiernos de Quebec han expresado, desde siempre, con el apoyo del pueblo de Quebec⁶⁸.

* El federalismo constituye para los quebequenses el mejor medio de lograr sus objetivos económicos, sociales y culturales. Preocupado por respetar la clara voluntad expresada por la población de Quebec, el gobierno se aplica a reforzar el federalismo canadiense. Con este espíritu, el gobierno estima que el federalismo debe ser descentralizado para reflejar la diversidad de regiones de nuestro país. Este federalismo debe también garantizar a las provincias la libertad de acción necesaria para que ellas mismas asuman plenamente sus responsabilidades con respecto a sus ciudadanos. El federalismo debe también permitir al gobierno de Quebec asegurar el futuro cultural de su población⁶⁹.

* Una nueva constitución canadiense que no reconociese claramente y de manera concreta el hecho de que los quebecenses constituyen un grupo diferente y forman una sociedad distinta que desea ardientemente mantener su identidad social y cultural, sería inaceptable⁷⁰.

Robert Bourassa plantea la revisión constitucional, la descentralización de la federación, la inserción en la constitución el reconocimiento del pueblo quebequense como sociedad distinta y el desarrollo cultural de Quebec. Sus propuestas son obligadas, pues su adversario político, ya no es un partido federalista como era la Unión Nacional en vías de extinción, sino al Partido nacionalista que promueve la independancia de Quebec. En 1971, en la Conferencia de Victoria, convocada por Trudeau, Robert Bourassa se opuso al repatriamiento de la Constitución y a una serie de modificaciones, las más importantes propuestas por el gobierno central a las provincias a lo largo de la vida de la federación. Muchos analistas políticos han calificado la negativa del gobierno liberal de Quebec a firmar la Carta de Victoria como un grave error histórico por las consecuencias que trajo en los años posteriores

⁶⁸ Discurso inaugural de la Primera sesión de la 30 Legislatura de la Asamblea nacional de Québec, el 22-IX-1973. *Journal des débats*, pp. 22-23.

⁶⁹ Declaración de R. BOURASSA, *Journal des débats*, 23 de junio de 1971, p. 2738.

⁷⁰ Alocución de Claude CASTONGUAY. Ministro de asuntos Sociales en el Club Richelieu de Québec el 18 de febrero de 1971.

A raíz de su oposición al gobierno central y a todas las provincias que estaban de acuerdo con Trudeau, Bourassa convoca elecciones anticipadas y hace campaña en contra de las propuestas del gobierno federal. Durante la campaña él calificó la Carta de Victoria como de una camisa de fuerza para el futuro desarrollo de la sociedad quebequense. Fuese por esta razón u otras razones, el partido liberal fué literalmente barrido por el Partido nacionalista que curiosamente había hecho campaña bajo el lema "*Un buen gobierno para Quebec*"

6.6.3. El proyecto de "*Soberanía-Asociación*".

Gobierno de René Lévesque (1976-1985).

René Lévesque, fundó el P.Q. (Partido Independentista) en 1974 y ganó las elecciones en noviembre de 1976, haciendo campaña, como ya hemos dicho sobre los problemas económicos de Quebec y el hacer un buen gobierno para la provincia, silenciando lo que era su objetivo : plantear la independencia de Quebec.

Hay que decir que Lévesque llegó al poder por el castigo que el electorado le infringió a Bourassa que debido a su inexperiencia se fió excesivamente de la prensa crítica con relación a la Carta de Victoria y el electorado no le perdonó el que abandonase a Trudeau, en su intento de renovar la federación tratándose además de dos liberales. No hay que olvidar que Quebec había votado masivamente a Trudeau en las elecciones federales de abril de 1968 y se había lanzado a la arena política para arreglar los problemas de Quebec.

Hay dos períodos claramente diferentes: antes y después del referéndum del 20 de mayo de 1980.

Período pre-referéndum(25-XI-1976 a 20-V-1980)

Durante este período el gobierno del partido quebequense se dedicó a preparar el referéndum sobre el proyecto de Soberanía-Asociación. Aunque en la campaña electoral habían propuesto un referéndum sobre la independencia de Quebec, la estrategia a seguir estaba por determinar. Hubo un gran debate dentro del Partido quebequense y finalmente triunfó la teoría del "etapismo". Esta teoría consistía en proponer un referéndum sobre la soberanía-asociación y una vez realizado este proyecto se volvería a consultar a la población de Quebec sobre la independencia.

El Proyecto de Soberanía-Asociación.

A) La relación de Quebec-Canadá.

* Quebec preconiza una fórmula constitucional que reemplace el federalismo actual. Mediante la nueva fórmula, adquiriría la soberanía política y formaría una asociación económica con el resto de Canadá. En esta fórmula, Canadá y Quebec tendrían los dos una personalidad internacional y sus relaciones estarían regidas no por una Constitución sino por un Tratado de Asociación. Continuaríamos teniendo la misma moneda y no habría tarifas ni aduanas. La fórmula de asociación económica que Quebec quiere contraer con el resto de Canadá es la de una Unión monetaria.⁷¹

⁷¹ *La nouvelle entente Québec-Canada: proposition du Gouvernement du Québec pour une entente d' égal à égal: la souveraineté-association*, Éditeur officiel du Québec, 1979, p. 34.

* Toda solución durable sobre la cuestión constitucional supone el reconocimiento de la dualidad Quebec-Canadá⁷².

B) Definición de la Soberanía de Quebec.

En el marco de la fórmula de la Soberanía-Asociación, la soberanía de Quebec se traduciría como sigue:

- a) las únicas leyes en vigor sobre el territorio de Quebec serán las adoptadas a la Asamblea Nacional.
- b) los únicos impuestos que podrán recaudarse serán los previstos por la legislación de Quebec.
- c) Quebec conservará su integridad territorial y será deseable que sean despejadas las incertidumbres sobre las jurisdicciones del Golfo, el Labrador y las regiones árticas.
- d) será creada una nacionalidad quebequense y también un pasaporte distinto, con la posibilidad de un acuerdo con Canadá sobre la utilización de un pasaporte común.
- e) la minoría anglófona continuará teniendo los derechos que le garantiza la ley.
- f) las comunidades de Amerindios y de Inuitas tendrán en su territorio, instituciones destinadas a salvaguardar la integridad de sus sociedades y a garantizar su libre desarrollo.
- g) Quebec se sentirá ligado por los contratos firmados por Canadá. Conservará sus lazos con la OTAN y NORAD, pedirá la admisión en la ONU y será miembro de la Comisión mixta internacional.

⁷² Ibid., p. 21.

h) los tribunales quebequenses serán los únicos que podrán administrar justicia en Quebec.⁷³

Período post-referéndum (21-V-1980 a V-1985).

Después de la victoria del NO al proyecto del Partido quebequense sobre la Soberanía-Asociación, en el Referéndum del 20 de mayo de 1980, el discurso del gobierno necesariamente tuvo que cambiar. A partir de este momento el gobierno de Quebec empezó a hablar de un Estatuto particular para Quebec. Otro hecho importante de este período fué que, a pesar del resultado del referéndum, el gobierno de René Lévesque no firmó la Ley Constitucional de 1982 aprobada por el Parlamento federal y por todas las provincias, a propuesta del gobierno del partido liberal nacional, presidido por M. Trudeau .Esta ley que se promulgó el 17 de abril de 1982 con asistencia de la Reina Isabel II, incluía la Repatriación de la Constitución y el procedimiento de Modificación de la Constitución entre otras cosas. Además la ley contenía una Carta canadiense de derechos y libertades. Ante la negativa del gobierno de Quebec a la que se sumó la Oposición en la Asamblea Nacional, esta provincia se quedaba fuera de la federación.

C) "*Status*" de Quebec en la Federación después del referéndum de 1980.

* Canadá está formado por dos naciones iguales entre ellas. Quebec constituye la patria y el punto de apoyo de una de las naciones y poseyendo todos los atributos de una comunidad nacional distinta, tiene un derecho inalienable a la *autodeterminación*. El derecho a la autodeterminación es el derecho más fundamental que posee la colectividad quebecense⁷⁴.

⁷³ Ibid., p. 74.

⁷⁴ Intervención de R. LÉVESQUE en un encuentro de Primeros ministros en Ottawa el 9 de junio de 1980.

* El reconocimiento de la *autodeterminación* se deduce del resultado del referéndum quebequense. Ahora es incontestado e incontestable que Quebec constituye una comunidad nacional distinta que puede escoger ella misma sin intervención exterior un estatuto constitucional. Este derecho a controlar él mismo su destino nacional, es un derecho fundamental que posee la colectividad de Quebec⁷⁵.

* La cuestión fundamental que Quebec se plantea en sus relaciones federales-provinciales es la siguiente: ¿ es posible renovar el federalismo canadiense de tal manera que en el interior de este sistema, Quebec pueda ejercer todos los poderes y tener todos los resortes necesarios para desempeñar su papel fundamental de patria de una de las naciones constituyentes que forman Canadá ?⁷⁶.

* Toda renovación del régimen federal, para ser válido debe pasar por el reconocimiento concreto de la identidad nacional de Quebec y de las exigencias que esta identidad comporta para el futuro, ya sea en materia de cultura, de comunicaciones, de desarrollo económico o desarrollo político y social. Según el deseo de los canadienses, las provincias de Canadá desean, de acuerdo con el gobierno federal, continuar libremente unidas en una federación, como país soberano e independiente, bajo la corona de Canadá, con una constitución parecida, en el plan de los principios, a la que Canadá ha conocido hasta ahora.⁷⁷

* El fin fundamental de la federación es preservar y promover la libertad, la justicia y el bienestar de todos los canadienses, es decir:

1. Proteger los derechos individuales y colectivos, por tanto los derechos de los Autóctonos.
2. Vigilar para que las leyes y las instituciones políticas estén fundadas sobre la voluntad y el consentimiento del pueblo.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Discurso de R. LÉVESQUE en la Asamblea nacional de Québec, con motivo del comienzo de la cuarta sesión de la 31 Legislatura. Journal des débats. p. 5992.

⁷⁷ Declaración de R. LÉVESQUE en la apertura de la Conferencia federal-provincial de Primeros ministros sobre la Constitución. Ottawa del 8 al 13 de septiembre de 1980, SCIC, doc 800-14/037, pp. 5- 7.

3. Favorecer las aspiraciones económicas, así como la seguridad y el desarrollo de los diversos grupos culturales de Canadá.
4. Reconocer el carácter distinto del pueblo quebequense que con una mayoría francófona, constituye uno de los pilares de la dualidad canadiense.
5. Contribuir a la libertad y al bienestar de toda la humanidad.⁷⁸

Gobierno de Pierre Marc Johnson (De mayo a Diciembre de 1985)

Al Primer Ministro Lévesque le sustituyó en el gobierno Johnson que continuó haciendo un discurso independentista pero guardando las formas federales puesto que el resultado del referéndum fué muy claro 40% votaron SI al proyecto de Soberanía-Asociación y 60% votaron NO. Además, a partir de 1982 como consecuencia de su rechazo de la ley Constitutionnal de 1982, Quebec empezó a encontrarse cada vez más aislado de las otras provincias en todos los ámbitos, especialmente en el económico.

* El marco federativo de la Constitución actual debería ser mejorado de manera que los quebecenses puedan encontrar las condiciones más favorables posibles para su desarrollo⁷⁹.

* El pueblo de Quebec posee el derecho inalienable de disponer, democráticamente, de él mismo y de su futuro constitucional⁸⁰.

* El reconocimiento de la existencia del pueblo quebecense constituye una condición esencial previa, para el acuerdo de Quebec y para su participación en una nueva dinámica constitucional⁸¹.

⁷⁸ Proposición del Gobierno de Québec sobre el Preámbulo de una nueva Constitución. Conferencia federal-provincial de Primeros ministros en Ottawa del 8-13 de septiembre de 1980. SCIC, doc 800-14/081

⁷⁹ *Projet d' accord constitutionnel*. Es un enunciado de política y proposiciones del Gobierno de Québec. Mayo de 1985. Éditeur officiel. p. 3.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁸¹ *Ibid.*, p. 11.

6.6.4. La renovación de la Federación.

Segundo gobierno de Robert Bourassa (Diciembre 1985-1990)

El Partido liberal, liderado de nuevo por Robert Bourassa gana las elecciones a finales del año 1985 con mayoría absoluta como consecuencia del desgaste del Partido quebequense por sus años en el gobierno, por sus escaramuzas sobre la Soberanía-Asociación y su actitud crítica con todas las propuestas del gobierno federal. Una vez en el poder, el partido liberal empezó a hablar de renovar la federación para que Quebec pudiera sentirse a gusto dentro de la federación, pero puso condiciones, como veremos a continuación, antes de aceptar la Ley Constitucional de 1982.

** El futuro de Quebec está en el interior de Canadá. Esta es la convicción profunda de la inmensa mayoría de la población de Quebec y es el empeño primero y fundamental del presente gobierno. El gobierno cree en el federalismo porque en el interior del régimen federal, Quebec puede ser fiel a su historia y a su identidad particular, encontrando a la vez las condiciones favorables a su pleno desarrollo económico, social y cultural⁸².*

** El reconocimiento de la especificidad quebecense es una condición previa a toda negociación susceptible de llevar a Quebec a aceptar la **Ley Constitucional de 1982**. Este reconocimiento debe garantizar a Quebec los medios necesarios para asegurar su pleno desarrollo en el marco del federalismo canadiense⁸³.*

** Dada su situación particular en Canadá y en el continente, Quebec busca, formulando las cinco condiciones para su adhesión a la **Ley Constitucional de 1982**, obtener la seguridad de que la Constitución canadiense le permitirá*

⁸² Conferencia pronunciada por Gil RÉMILLARD, Ministro delegado de Asuntos intergubernamentales canadienses con ocasión de una reunión de sus homólogos provinciales, con motivo de las negociaciones del Acuerdo Meech. Mont Gabriel, 9 de mayo de 1986, p. 8.

⁸³. Ibid., p. 15.

evolucionar plenamente en el seno de la Federación y disponer de las garantías y los medios esenciales para el mantenimiento y el desarrollo de las características de su especificidad. El reconocimiento de la especificidad quebecense representa también una condición previa a toda negociación susceptible de llevar a Quebec a adherirse a la **Ley Constitucional de 1982**. La búsqueda de respuestas satisfactorias y otras condiciones puestas por Quebec están basadas sobre su identidad específica que particulariza a Quebec, especialmente en el plano cultural, lingüístico, social, económico, jurídico y político. El reconocimiento del carácter distinto de la sociedad quebecense es el principio generador de las otras condiciones. El Canadá inglés debe comprender de una manera muy clara que Quebec es hoy y para siempre una sociedad distinta, libre y capaz de asumir su destino y su desarrollo⁸⁴.

El gobierno de Quebec presidido por Bourassa puso cinco condiciones para reintegrarse en la federación . Estas se recogieron en el "*Acuerdo Constitucional de 1987 y repatriación de Quebec al seno del federalismo canadiense*". Las resumimos a continuación.

1. Toda interpretación de la Constitución debe estar de acuerdo con el reconocimiento de dos elementos: a) Quebec forma en el seno de Canadá una sociedad distinta y que la Legislatura y el Gobierno de Quebec tienen la responsabilidad de proteger y promover el carácter distinto; b) que la dualidad lingüística constituye una característica fundamental de Canadá, característica que el Parlamento y las Legislaturas tienen la responsabilidad de proteger.

2. Debe prever un procedimiento de negociación de acuerdos, constitucionalizables, relativos a la inmigración que, bajo la reserva del poder del Parlamento de fijar las normas y los objetivos nacionales en lo que concierne al establecimiento de categorías generales de inmigrantes, los niveles de inmigración y la decisión de las categorías de personas inadmisibles, permitan a una provincia ejercer poderes nuevos en esta materia.

⁸⁴ RÉMILLARD, G., *L'Accord constitutionnel de 1987 et le rapatriement du Québec au sein du fédéralisme canadien*. Les éditions Thémis, Montréal, 1987, p. 190.

3. Acordar a las provincias el derecho de retirarse, con una justa compensación financiera, de todo nuevo programa cofinanciado establecido en un sector de competencia provincial exclusiva, con tal que la provincia aplique un programa o una medida compatible con los objetivos nacionales.

4. Deben someterse al principio de unanimidad de las provincias ciertos objetos susceptibles de modificaciones constitucionales, que en la Ley constitucional de 1982 solo se pedía la aplicación de la fórmula general de modificación. Estos temas se refieren a la representación proporcional de las provincias en el Parlamento federal, a los poderes del Senado y a la elección de Senadores, a los nombramientos de los jueces, a la creación de nuevas provincias y a la extensión de las ya existentes. Además se debe garantizar a las provincias el derecho de retirarse con una justa compensación financiera, de toda modificación constitucional que transfiera competencias legislativas provinciales al Parlamento.

5. Debe prever que de los nueve jueces de la Corte Suprema, tres sean de Quebec y que el gobernador general en Consejo nombre a las personas que le sean propuestas por el gobierno de Quebec. Además las vacantes del Senado serán cubiertas siguiendo el mismo procedimiento⁸⁵.

Durante su segundo mandato como Primer Ministro de Quebec M. Bourassa ,efectivamente, logró que el "*L'Accord constitutionnel de 1987 et le rapatriement du Québec au sein du fédéralisme canadien*", conocido también como el *l'Accord du Lac Meech*, recogiese las cinco condiciones que ponía Quebec para reintegrarse en la federación. El acuerdo se plasmó en una ley conocida como *La Modification constitutionnelle de 1987* que firmaron los diez Primeros Ministros de las provincias canadienses y el Primer Ministro federal el 3 de junio de 1987 en Ottawa. La ley debía ser aprobada por las Legislaturas provinciales, en el plazo de dos años, puesto que debía seguirse el criterio de la unanimidad como corresponde a toda Modificación de la Constitución.

⁸⁵ *Accord constitutionnel de 1987*, pp. 10-12.

Contra todo pronóstico, dos Legislaturas se opusieron: Nouveau-Brunswick y Manitoba. El proceso de renovación del federalismo se frustró y fué especialmente doloroso el que Quebec no pudiese volver a la casa común de la federación.

Tercer gobierno de Robert Bourassa (1990-1994)

Después del fracaso del Acuerdo Constitucional de 1987, el gobierno federal de Brian Mulroney convocó un referéndum pancanadiense el 26 de octubre de 1992, sobre el consenso alcanzado por todas las provincias y el gobierno federal, en Charlottetown el 28 de agosto de 1992. El gobierno federal prefirió someterlo a los ciudadanos mediante un referéndum, después del fracaso del Acuerdo de Meech que debían aprobar las Legislaturas provinciales. y como sabemos dos de ellas no lo hicieron. El documento que se sometió a referéndum fué la síntesis que elaboró el Comité Mixto especial compuesto por miembros del Senado y de la Cámara de los comunes, creado con el fin de recoger los puntos de vista de la población. Durante un año se desplazaron por todo el país y celebraron reuniones abiertas al público. En estas reuniones setecientos ciudadanos aproximadamente, expresaron sus puntos de vista con respecto al documento base sobre la renovación de la federación que llevaba por título *Batir ensemble l'avenir du Canada*. Además el Comité recibió 3000 memorias. Estas actividades se inscribían en la llamada Ronda Canadá cuyo objetivo era la renovación del federalismo.

El gobierno de Quebec aprobó el Acuerdo de Charlottetown de 1992 con la oposición del partido independentista que hizo campaña por el NO al referéndum. Los canadienses se pronunciaron en un 53,9% en contra del Acuerdo y en un 46,1 % a favor de la renovación de la federación prevista en el Acuerdo de Charlottetown. Los resultados en Quebec fueron de un 56,6% en contra y un 43,4 % a favor, es decir tres

puntos más que la media del conjunto de Canadá. Los resultados del voto por provincias fueron:

	SI	NO
Terranova	62,9 %	36,5 %
Nuevo-Brunswick	61,3 %	38,0 %
Isla del Principe Eduarddo	73,7 %	25,9 %
Nueva Escocia	48,5 %	51,0 %
Ontario	50,1 %	49,9 %
Manitoba	38,0 %	61,6 %
Saskatchewan	44,5 %	55,2 %
Alberta	38,9 %	60,9 %
Colombia Británica	26,0 %	73,4 %
Territorios del Nor-Oeste	62,2,%	37,8 %

A la vista de los resultados podemos decir que seis provincias dijeron **NO** a la renovación de la federación y cuatro, más los Territorios del Noroeste se pronunciaron a favor del **SI**. Lo más importante es el análisis cualitativo del **NO**. Los ciudadanos de Quebec votaron porque les parecían insuficientes las modificaciones propuestas y los ciudadanos de la Colombia Británica, la Alberta y la Seskatchewan votaron **NO** porque les pareció que el Acuerdo favorecía mucho a Quebec. En un país con un territorio tan extenso, con regiones tan diferenciadas desde el punto de vista histórico, cultural , económico, etc, los intereses son a veces contrapuestos como nos lo demuestran estos resultados.

6.6.5. Quebec propone la separación de Canadá.

Primer gobierno de Jacques Parizeau (1994- 95)

En las elecciones del lunes 12 de octubre de 1994 ganaron los independentistas de Quebec que lidera M. Parizeau, antiguo ministro de Finanzas en el gobierno de René Lévesque. Aunque ganaron por un corto margen al partido liberal (44,7 contra 44,3), el Primer Ministro anunció que en 1995 se celebraría un referéndum sobre la independencia de Quebec. En diciembre de 1994 depositó en la Asamblea Nacional de Quebec un proyecto de ley sobre la independencia. Tiene 17 artículos muy concisos que por su interés transcribimos. La fecha del referéndum estaba sin concretar.

EL PARLAMENTO DE QUEBEC DECRETA LO QUE SIGUE:

DE LA SOBERANIA

1. Quebec es un país soberano.

ASOCIACION ECONOMICA

2. El gobierno está autorizado para hacer con el gobierno de Canadá un acuerdo sobre el mantenimiento de una asociación económica entre Quebec y Canadá. El acuerdo debe, antes de ser ratificado, aprobado por la Asamblea Nacional.

NUEVA CONSTITUCION

3. El gobierno debe, de acuerdo con las modalidades prescritas por la Asamblea nacional, ocuparse de elaborar un proyecto de Constitución para Quebec y ocuparse de su aprobación. Esta constitución debe incluir una Carta de derechos y libertades de la persona. Debe garantizar a la comunidad anglófona la preservación de su identidad y de sus instituciones. Debe igualmente reconocer a las naciones autóctonas el derecho de gobernarse en sus tierras, las cuales les pertenecen por

entero. Esta garantía y este reconocimiento se ejercen con el respeto de la integridad del territorio de Quebec. La constitución preverá la descentralización de poderes específicos a las instancias locales y regionales y lo mismo hará con los recursos fiscales y financieros adecuados para sus funciones.

TERRITORIO

4. Quebec conserva las fronteras que son las suyas en el seno de la Confederación canadiense en el momento de la entrada en vigor del art. 1. El ejerce sus competencias sobre las zonas marítimas y los territorios adyacentes según las modalidades y en las condiciones previstas por las normas del derecho internacional.

NACIONALIDAD

5. Es ciudadano quebequense toda persona que está en posesión de la ciudadanía canadiense y que está domiciliado en Quebec en el momento de la entrada en vigor del art. 1. Es igualmente ciudadano quebequense, toda persona que después de la entrada en vigor del art. 1 nazca en Quebec o en el extranjero de un padre o de una madre que tenga la nacionalidad quebequense. La nacionalidad quebequense puede también adquirirse siguiendo las modalidades determinadas por la Asamblea nacional. La nacionalidad quebequense puede ser acumulada con la canadiense o con la de cualquier otro país.

MONEDA

6. La moneda de curso legal en Quebec continuará siendo el dolar canadiense.

TRATADOS

7. Quebec asume todas las obligaciones y goza de los derechos contenidos en los tratados de los que Canadá forma parte y en las Conferencias internacionales a las cuales Canadá se ha adherido conforme a las normas del derecho internacional.

ALIANZAS INTERNACIONALES

8. El gobierno está autorizado para pedir la admisión de Quebec en el seno de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales.

9. Quebec podrá todos los medios requeridos para continuar siendo miembro fundamentalmente de la Commonwealth, de la Francofonía, de la OTAN (NORAD), de los Acuerdos del libre-cambio Noramericano y del Acuerdo general sobre tarifas aduaneras y el comercio (GATT).

CONTINUIDAD DE LAS LEYES

10. Las leyes adoptadas por el Parlamento de Canadá que se aplican en Quebec en el momento de la entrada en vigor del art. 1., lo mismo que los reglamentos que de ellas se derivan estarán en vigor hasta que sean modificadas o abolidas por la Asamblea nacional.

11. Las pensiones y suplementos que deben pagarse a los ancianos continuarán siendo pagados por el gobierno siguiendo los mismos baremos y condiciones. Los permisos, licencias y autorizaciones que han sido emitidos continuarán siendo válidos hasta que cumplan sus plazos.

12. Los tribunales de jurisdicción civil o criminal continuarán existiendo y sus jueces son confirmados en sus puestos y conservan su autoridad. Las causas en curso continuarán hasta la obtención de una sentencia. La Corte de Apelación de Quebec se convertirá en el tribunal de última instancia hasta que la nueva constitución prevista en el art. 3. instituya una Corte Suprema. Los jueces de la Corte Federal y de la Corte Suprema de Canadá procedentes de Quebec se convertirán, si ellos lo desean, respectivamente en jueces de la Corte Superior y de la Corte de Apelación de Quebec.

13. El gobierno puede, respetando las modalidades previstas por la ley, nombrar las personas necesarias y tomar todas las medidas necesarias para facilitar la aplicación de las leyes canadienses que continuarán aplicándose en Quebec en virtud del art. 10.

14. Hasta que la nueva constitución prevista en el art. 3 entre en vigor, las leyes, reglas y convenciones que rigen la constitución interna de Quebec y el acceso a las escuelas inglesas estará en vigor.

REPARTO DE BIENES Y DEUDAS

15. El gobierno puede concluir con el gobierno de Canadá un acuerdo relativo al reparto de bienes y de deudas pertenecientes a Canadá y a cualquier otra materia susceptible de facilitar la aplicación de la presente ley.

ENTRADA EN VIGOR

16. La presente ley entra en vigor un año después de su aprobación mediante referéndum, a menos que la Asamblea nacional fije una fecha anterior. Sin embargo los artículos 2, 3 y 15 entran en vigor al día siguiente de ser aprobada la presente ley mediante referéndum.

17. La presente ley es sometida a la consultación popular.

Esta ley solo puede entrar en vigor si una mayoría de votos expresados por los electores en un referéndum celebrado de acuerdo con la Ley sobre consultaciones populares se pronuncian a favor de la pregunta siguiente:

<<¿Está Usted a favor de la ley adoptada por la Asamblea nacional declarando la soberanía de Quebec?>> SI o NO.

Efectivamente el referéndum tuvo lugar el 30 de octubre de 1995. Los federalistas ganaron por un estrecho margen de 53.000 votos. M. Parizeau dimitió tal como había anunciado y le sustituyó al frente del gobierno provincial, M. Bouchard, Jefe del Bloque quebequense, prometiendo continuar trabajando por la independencia de Quebec.

**TEMA VII. POSICIONES DE QUEBEC SOBRE EL REPARTO DE
COMPETENCIAS LEGISLATIVAS Y LA REFORMA DE LAS
INSTITUCIONES FEDERALES.**

7.1. Propuestas de Quebec para una nueva distribución de competencias legislativas.

Paralelamente a la actuación del Comité jurídico hasta el año 1949 y posteriormente de la Corte Suprema, los gobiernos provinciales han ido haciendo propuestas de diversa índole con respecto a la distribución de las competencias legislativas. Con frecuencia las provincias se han manifestado a favor de una profunda revisión constitucional, especialmente en las dos últimas décadas.

Como ya hemos visto, las decisiones de la Corte Suprema han permitido al Gobierno federal, intervenir en diversos campos de competencia exclusiva provincial, invocando varias teorías de interpretación del Acta de 1867. También a través de la financiación de diversos programas políticos el gobierno federal ha invadido múltiples sectores de competencia provincial.

Aunque todas las provincias han manifestado la necesidad de modificar la Federación, ha sido y sigue siendo la provincia de Quebec, por razones históricas y culturales, la que ha forzado más la revisión de federalismo. Es la que más lejos ha ido en sus reivindicaciones, planteando una clara disyuntiva, como ya hemos comentado, entre renovación profunda del federalismo o la ruptura con la federación.

Uno de los puntos claves para la renovación del federalismo es precisar, de nuevo, el reparto de competencias, que en la historia de la federación se ha visto alterado y modificado profundamente. Otro punto al que la provincia de Quebec da gran importancia es al poder de gastar del gobierno federal que debe ser reducido y controlado mediante su inserción en la Constitución.

En este capítulo nos proponemos recoger las propuestas y las políticas que Quebec ha hecho desde los años cuarenta, sobre el núcleo mismo del federalismo: la división de los poderes legislativos.

7.1.1. Propuestas y políticas seguidas por Quebec (1936-1960).

La Unión Nacional, partido conservador, dirigido por Maurice Duplessis, ganó las elecciones legislativas en 1936. En la primera oportunidad que tuvo con motivo de una audiencia pública de la Comisión Real creada para estudiar las Relaciones del Dominio con las provincias expuso su visión de la federación en cuanto a los principios generales del reparto de competencias del modo siguiente:

* Para que la federación naciera, las provincias consintieron en ceder a la entidad federal una parte de sus poderes, pero conservaron entre otros, los poderes legislativos no cedidos, su entidad política y su constitución particular y siguieron siendo autónomos en la esfera que le es propia, es decir, siguen siendo, Estados soberanos. Los poderes y atribuciones de las provincias no manan o proceden del Gobierno central, al contrario, el Gobierno central nació del acuerdo de voluntades de las provincias¹.

* El centralismo que parecen desear ciertos ambientes adversos a los derechos de las provincias es un mal nacional y social. La prosperidad del país no depende de una centralización más acentuada de los poderes legislativos, al contrario, cuanto más la Legislatura está en contacto estrecho con las localidades para las que tienen que legislar, más posibilidades tendrá de ser verdaderamente fructífera².

¹ Mémoire du gouvernement du Québec, 1938, p. 4. En ésta memoria se recogen las opiniones expresadas en audiencias públicas de una Comisión federal sobre: Relation entre le dominion et les provinces.

² Ibid., p. 5.

Vemos que hay una posición clara sobre la autonomía de las provincias que le lleva a afirmar que son Estados soberanos. Igualmente es favorable a la descentralización legislativa de la federación.

En 1939, Duplessis convoca elecciones y las gana el Partido liberal de Adélard Godbout que dió a conocer la posición de su Gobierno en una Conferencia del Dominio y las provincias que tuvo lugar en Ottawa el 15-I-1941.

* El respeto riguroso de los derechos de las provincias es esencial para la unidad canadiense y para el progreso de Canadá. Toda usurpación de los derechos de las provincias tendrá necesariamente como efecto debilitar la Confederación. Si Canadá debe llegar a ser una potencia mundial, esto se hará gracias a la potencia y al bienestar de cada una de las provincias que forman el Dominio. No llegaremos nunca a edificar una gran nación si nuestras provincias no tienen suficiente libertad de acción y de responsabilidades que son elementos de progreso, necesarios en los asuntos públicos³.

No debemos olvidar que en los años de la Gran Depresión, muchos canadienses ingleses de Ontario y de las provincias del Este propusieron el Estado unitario con el fin de hacer frente a la crisis económica y también por un deseo, sin duda, de emular a los Estados Unidos. Como sabemos en la década entre los años 30 y 40, el gobierno federal legisló en abundantes materias de competencia exclusivamente provincial y ante esto los gobiernos de Quebec, aunque tengan distintas ideologías, denuncian repetidamente esta intromisión y mantienen una postura contraria, es decir: la prosperidad y el progreso de Canadá dependen de la autonomía de las provincias.

³ Declaración de A. GODBOUT en una Conferencia del Dominio y las provincias, 194..Imprimeur de la Reine. p. 18.

A pesar de esta oposición, el gobierno de Quebec se une a los gobiernos de las otras provincias y aprueban en 1940 una modificación constitucional, mediante la cual, el *Parlamento federal tendrá la competencia exclusiva sobre el subsidio de desempleo*. Las negociaciones entre los gobiernos provinciales y el gobierno central duraron tres años. El acuerdo estuvo precedido por una sentencia del Comité jurídico en 1937, declarando inconstitucional una ley federal sobre el subsidio de desempleo y una recomendación en sentido positivo de la Comisión federal Rowell-Sirois. En este caso la voluntad política se impuso y asistimos al primer traspaso de competencias entre los dos niveles de gobierno.

Dos años más tarde, en 1942, las provincias renunciaron temporalmente a su poder de recaudar los impuestos sobre la Renta de los particulares y de las sociedades, a cambio de los llamados Acuerdos fiscales.

En 1944, durante la II Guerra mundial, Quebec reclama una profunda modificación del Acta con el fin no solo de devolver a las provincias las prerrogativas que habían cedido al gobierno central sino de precisar también las competencias de las provincias en algunas materias y acrecentarlas en otras Quebec sigue teniendo claro que es un Estado soberano que pertenece voluntariamente a la federación canadiense.

Sabemos que durante las dos guerras mundiales el Parlamento federal abolió el federalismo y el Parlamentarismo y por eso son perfectamente lógicas estas palabras de Duplessis.

* Quebec estima que será necesario y aún más, imperioso, que después de la guerra no solo se deberá quitar al gobierno federal los poderes excepcionales que posee desde 1939, y devolver a las provincias las prerrogativas que varias de ellas han cedido, sino refundir el texto y el espíritu del Acta de América del Norte

Británica para precisar la competencia de los gobiernos provinciales en ciertas materias y acrecentar sus poderes en otras⁴.

M. Duplessis vuelve a ganar las elecciones en agosto de 1944 y será Primer Ministro de Quebec hasta su muerte que le sobreviene repentinamente el 7 de septiembre de 1959, cuando visitaba el Norte de la provincia. Convocaba elecciones cada cuatro años y las ganó, aunque con procedimientos caciquiles, en 1948, 1952 y 1956. Durante sus años de Primer Ministro sigue en la línea de reivindicar para las provincias más competencias. En abril de 1946 con ocasión de una Conferencia federal-provincial, que tuvo lugar a Ottawa, presentó una Memoria que contenía lo esencial de todas las afirmaciones y propuestas que iba a mantener durante todos los años que estuvo en el poder. Sus posiciones políticas respecto al reparto de competencias en la federación las podemos resumir así:

* La autonomía de las provincias no puede ser salvaguardada sustituyendo la independencia financiera de estas por un subsidio federal. Canadá es una Confederación de provincias autónomas. Un verdadero régimen federal esta fundado sobre una autoridad federal y sobre autoridades provinciales que gozan no solo del poder de legislar y administrar sino que poseen poderes financieros que le permiten gobernar⁵

* Una de las prerrogativas esenciales de las provincias autónomas es la de poder recaudar por vía de imposición directa y de la manera que ellas juzquen apropiada, el dinero necesario para el buen funcionamiento de los servicios públicos así como la entrada en vigor de leyes adoptadas por sus Parlamentos. El sistema federal que fundamentalmente comporta una atribución de tareas públicas debe comportar igualmente una repartición correlativa de fuentes de ingresos. Un gobierno central que se apropiase de fuentes de impuestos, reduciría de hecho, a las provincias a la impotencia legislativa. En efecto una provincia que no tuviera

⁴ Declaración de A. GODBOUT de 1944. Está recogida por C. MORIN, *Le combat québécois*. Les éditions du Boréal Express, 1973, p. 68.

⁵ Mémoire du gouvernement du Québec, Conferencia federal-provincial, llamada del "retablissement", Ottawa, 25 de abril de 1946. Imprimeur de la Reine, p. 396.

otros ingresos que los subsidios federales sería una especie de organismo inferior bajo la tutela de la autoridad que podría recortarle sus medios de subsistencia.⁶

* Por tanto los derechos exclusivos de las provincias en materia de legislación social, de educación, de derecho civil, etc, deben ser íntegramente conservados y salvaguardados si la Confederación quiere sobrevivir. ⁷.

Está preparando el terreno de la descentralización fiscal que se reivindica en estos años y que adquirirá gran importancia a partir de los años 60, hasta tal punto que desde este punto de vista la federación canadiense es la más descentralizada si tenemos en cuenta la recaudación de impuestos de las entidades locales y de los gobiernos provinciales. A partir de los años 50, Duplessis empieza a concretar lo que consideraba responsabilidad exclusiva de las provincias.

En el discurso sobre el Presupuesto el 25 de marzo de 1947, Onesíme Gagnon, Ministro de Economía de Quebec en el gobierno de Duplessis, concretaba lo siguiente:

* Las provincias deben poseer la competencia exclusiva en las materias siguientes:

- la educación
- el derecho de propiedad y el derecho civil.
- los hospitales.
- los oficios y la profesiones.
- la pesca.
- el matrimonio.
- la agricultura.
- las instituciones municipales y escolares.
- los seguros.

⁶ Memoria presentada por M. DUPLESSIS en la Conferencia interprovincial canadiense, Ottawa , 1955. Imprimeur de la Reine, p. 10.

⁷ Mémoire, cit. nota. 5., p. 407.

- el establecimiento de un tribunal de apelación en materia civil y el nombramiento de los jueces.
- la colonización
- los recursos naturales.
- el servicio civil provincial.
- la administración de justicia civil y criminal.
- la organización y mantenimiento de los tribunales de competencia civil y criminal en cada provincia.
- el procedimiento civil y el nombramiento de jueces de estos tribunales.
- los poderes de tasación de los créditos y préstamos en materias provinciales claramente definidas⁸.

* El hecho que la Constitución de 1867 reconozca específicamente a las provincias el derecho de recaudar los impuestos directos significa de manera concluyente que las provincias tienen prioridad en materia de imposición directa. Los temas del impuesto sobre la Renta de los particulares, del impuesto sobre sucesiones y el impuesto sobre la Renta y el Capital de las Sociedades dependen de la jurisdicción provincial de los que tiene necesidad y que posee una prioridad constitucional sobre el tema. Los derechos sucesorios pertenecen a las provincias; se desprende del Código civil y de la Constitución canadiense que reserva exclusivamente a las provincias las cuestiones relativas al Código civil y al derecho de propiedad. En cuanto al impuesto sobre la Renta personal y al impuesto pagado por las sociedades, cada provincia, en su territorio tiene derechos exclusivos en materia de imposición directa cuando se trata de fines provinciales⁹.

El Gobierno de Duplessis manifestó su oposición, no solo con discursos sino con hechos. En 1945, Ottawa pone en marcha un sistema de ayudas familiares al que Quebec se opone. En respuesta, Quebec adoptó una ley sobre el mismo tema aunque

⁸ O. GAGNON, Discurso sobre el presupuesto del 25 de marzo de 1947, Journal de Débats à la Assemblée national, p. 27

⁹ Discurso inaugural de M. DUPLESSIS, en la Conferencia federal-provincial, Ottawa. 1957. Imprimeur de la Reine, p. 22.

nunca se llegaría a aplicar. En ese mismo año, durante una Conferencia federal-provincial, llamada del "*restablecimiento*", el Gobierno de Ottawa presentó a las provincias un programa general sobre el marco financiero, económico y social que presidiría la federación. También propuso la renovación de los Acuerdos fiscales de 1942, que deberían renovarse en 1947, puesto que se acordaban por cinco años.

La Conferencia que tuvo una segunda reunión en 1946 no logra sus objetivos, porque Ontario y Quebec rechararon los acuerdos en materia financiera. Ontario porque se veía perjudicado, ya que era la provincia, con diferencia, que aportaba más a las arcas federales y Quebec por razones autonomistas. Si consiguió un acuerdo de todas las provincias en una ayuda federal, por diez años, a las Escuelas de formación profesional.

En 1947, todas las provincias, excepto Quebec y Ontario por las razones apuntadas, firman el Acuerdo fiscal que remplaza al del año 1942. Será un Acuerdo para un período de cinco años.

Quebec, en respuesta crea un impuesto sobre los beneficios de las sociedades. En la misma línea de oposición al Gobierno federal, Quebec no firmó un Acuerdo federal-provincial sobre las subvenciones para la construcción de una autopista que atraviesa el Canadá de Este a Oeste. La Trans-canadiense.

En 1952, Duplessis acepta la subvención federal a las Universidades pero un año más tarde la rechazó por considerar que la educación universitaria era una materia de competencia exclusivamente provincial. También sigue oponiéndose a la firma del Acuerdo fiscal para el período comprendido entre 1952-57.

Más tarde, en 1954, el gobierno de Quebec crea un impuesto sobre la Renta de los particulares que equivale al 15% del impuesto federal sobre la Renta individual. Este impuesto tendrá una duración de tres años.

En 1957, el gobierno federal ofrece a las provincias que apruebe el Acuerdo fiscal para otros cinco años. Este Acuerdo ofrece una novedad. Se trata de la "*perequation*" o "*equalization payments*". También se le ofreció a Quebec esta subvención aunque fué la única provincia que no firmó los Acuerdos fiscales.

La falta de Acuerdo en el terreno fiscal con el gobierno federal penalizó mucho a la provincia de Quebec, debido a sus ideas autonomistas. Además Duplessis pudo actuar de este modo porque ganaba las elecciones con amplias mayorías que le permitían ejercer el poder casi de manera dictatorial y además explotaba el desacuerdo para ganar las elecciones. Por su manera de ejercer el poder y por la coincidencia en el tiempo, en muchos manuales y en las hemerotecas nos encontramos con que sus adversarios le compararon, frecuentemente, con Franco sobre todo en los temas de censura, enchufismo, influencia en la jerarquía de la Iglesia y desprecio por los intelectuales críticos con el poder.

A partir de 1957, con la "*perequation*" (reparto equitativo de transferencias financieras), aunque no aceptó los acuerdos financieros, la situación mejoró notablemente para Quebec. Esta subvención la concedería el gobierno federal a las provincias que dejaran de recaudar tres importantes impuestos directos: el de sucesiones, el impuesto sobre la Renta y sobre los ingresos de las sociedades.

7.1.2. Propuestas durante la Revolución tranquila (1960-1976).

En 1960 llega al poder el Partido Liberal, liderado por Jean Lesage. Empieza un período conocido con el nombre de Revolución tranquila. Después de la era de Duplessis caracterizada por la falta de transparencia del régimen, la corrupción y prácticas poco democráticas, aunque los ciudadanos acudían a las urnas con la regularidad establecida por la ley, la década de los 60 supuso para Quebec un gran cambio en la vida cultural, social, además de un gran desarrollo económico. En seis años de gobierno liberal Quebec se modernizó a todos los niveles. Suprimida la censura, la Prensa, la Televisión y los demás medios de comunicación fueron motores indiscutibles del cambio de mentalidad colectiva. Lo sorprendente es la rapidez del cambio que se operó en la sociedad quebequense después de la "*gran oscuridad*" como le han llamado los historiadores a la era de Duplessis.

Jean Lesage explicó la necesidad de autonomía de las provincias no como una cuestión de principio si no como una condición indispensable para la supervivencia de Quebec y para su afirmación como pueblo. También pidió al gobierno federal que acabase con la ingerencia en las competencias provinciales mediante el uso del poder implícito.

Quiso dejar claro a lo largo de su mandato que el Gobierno provincial es el más idóneo para conseguir el desarrollo económico de su territorio. Concretó también los aspectos sectoriales que entiende son competencia de las provincias y dió un paso más al reivindicar para Quebec el poder desempeñar un papel directo en ámbitos internacionales de acuerdo con su personalidad jurídica.

A partir de Lesage las reivindicaciones no serán generales para todas las provincias si no para Quebec pues esta se empieza a encontrar sola al comprobar que las provincias inglesas no suscriben la visión que Quebec tiene del federalismo. Al quedarse sola empiezan las reivindicaciones como pueblo fundador de la federación.

Hacemos un resumen con citas textuales de las posiciones que mantuvo el Gobierno liberal de Jean Lesage:

* Las provincias tienen la responsabilidad evidente en el desarrollo económico de su territorio. Por una parte están mejor situadas que el gobierno federal para suscitar una política de desarrollo económico porque están más próximas de los problemas particulares de sus poblaciones y de sus regiones y de otra parte son responsables del desarrollo del capital humano mediante medidas apropiadas de educación, de bienestar y de sanidad; campos que dependen de su jurisdicción¹⁰.

* Si las políticas provinciales o interprovinciales (en materia económica) pueden, según las circunstancias, hacerse con o sin la participación del gobierno federal, las del gobierno federal no deberían jamás ser decididas sin que las provincias sean consultadas. La única manera de evitar la duplicidad y la ineficacia es la consultación permanente de los poderes¹¹.

* Para ser eficaces, las políticas relativas al desarrollo regional deben satisfacer tres condiciones: estar adaptadas a las necesidades específicas de las regiones, ser aplicadas por el gobierno que esté en mejores condiciones de cumplir esta tarea y tener en cuenta el conjunto de la política económica y social del gobierno de la provincia en la que están situadas las regiones. La adaptación de instrumentos de acción a las necesidades regionales de Quebec parece difícil de realizarse a nivel del gobierno federal. El gobierno de Quebec es el más adecuado para llevar a cabo una política regional verdaderamente eficaz¹².

¹⁰ J. LESAGE. Discurso sobre el Presupuesto y Discurso en la Conferencia federal-provincial. Abril. 1962. Imprimeur de la Reine, p. 40.

¹¹ Idem., p. 48.

¹² Declaración de J. LESAGE. Conferencia federal-provincial, Ottawa, julio de 1965, p. 5.

* Quebec no defiende el principio de autonomía de las provincias solo porque se trata de un principio, sino porque la autonomía es la condición concreta, no para su supervivencia que ya está asegurada, sino para su afirmación como pueblo¹³.

* El gobierno federal debe acabar con la ingerencia en los terrenos provinciales mediante el uso excesivo de poder implícito, lo que lleva consigo la pretendida creación artificial de zonas grises y a la duplicidad de normas y de controles administrativos¹⁴.

* Quebec ve la Seguridad Social como un campo de competencia provincial y esto por razones a la vez constitucionales, culturales y prácticas¹⁵.

* En todos los asuntos que son completamente o parcialmente de su competencia, Quebec se propone, de ahora en adelante desempeñar un papel directo en el plano internacional, conforme a su personalidad y a la medida de sus derechos. Entre otras cosas, Quebec piensa:

a) poner en práctica los convenios internacionales, llevados a cabo por el gobierno federal, cuyos temas son de competencia provincial.

b) participar activa y personalmente en la elaboración de las conferencias internacionales que le interesen directamente.

c) participar en la actividad de ciertas organizaciones internacionales de carácter no político (apolíticas).

d) desempeñar un papel directo en los campos que han adquirido una importancia internacional debido a la multiplicación de intercambios entre los países¹⁶.

Además de estas propuestas en el orden de los principios, en la Conferencia federal-provincial sobre la fiscalidad convocada por Ottawa en 1960, Lesage reclama

¹³ Discurso inaugural de J. LESAGE, Conferencia federal-provincial de 1963. Imprimeur de la Reine., p. 42.

¹⁴ Declaración de J. LESAGE. Conf. cit. nota 12., p. 26.

¹⁵ Ibid., p. 16.

¹⁶ Alocución de P. GÉRIN-LAJOIE, Vice-primer ministro de Quebec, al Cuerpo consular en Montréal, 12-IV-1965.

una deducción fiscal equivalente al 25 % del impuesto federal sobre la Renta, al 25 % del impuesto federal sobre sociedades y el 100 % del impuesto sobre sucesiones. A esta petición, nunca atendida, se le conoce con el nombre de "*fórmula 25-25-100*".

Este mismo año, Lesage convoca una Conferencia interprovincial para tratar de la renovación de la federación.

En 1961, el Gobierno de Quebec crea el Ministerio de Asuntos federales-provinciales. En mayo, el Primer Ministro provincial, viaja a Francia en visita oficial e inaugura la Delegación General de Quebec en París.

Dos años más tarde, en 1963, con ocasión del Discurso del Presupuesto en la Asamblea Nacional, el Primer Ministro quebequense pide a Ottawa un nuevo reparto fiscal y anuncia que tiene la intención de crear de un Sistema universal de pensiones para Quebec. También en este año elabora dos proyectos: El Régimen de Rentas de Quebec y el de una Caja de Depósitos y de fondos de inversión de Quebec.

Durante el año 1964, crea el Ministerio de Educación. Ninguna otra provincia canadiense tiene un tal ministerio. En este mismo año tiene lugar una Conferencia federal-provincial sobre la fiscalidad, las pensiones y los programas conjuntos. Se consigue un Acuerdo sobre los Préstamos federales a las Corporaciones locales, pero Quebec se enfrenta a Ottawa en el tema de la fiscalidad y las pensiones. La Conferencia se acaba con un "*impasse*". Las negociaciones están en punto muerto el 2 de abril. meses más tarde se retoman estos temas y después de intensas y duras jornadas de negociaciones entre Ottawa y Quebec se llega a un acuerdo sobre las pensiones y la fiscalidad. Quebec consigue aumentar los porcentajes de los impuestos para 1965 y 66 y sobre las pensiones se acuerda que el gobierno federal puede aplicar su programa a

todas las provincias, excepto a Quebec. Esta provincia tiene derecho a retirarse del programa mediante una compensación financiera (opting-out). Además creará su propio sistema de pensiones como había anunciado en 1963.

Completa el año con un viaje oficial a París y un año más tarde firma el primer Convenio internacional con Francia sobre un Programa de intercambios y cooperación en el terreno educativo.

En 1966, Jean Lesage disuelve la Legislatura y convoca elecciones. Se produce un cambio de gobierno. Los sectores más reaccionarios de la sociedad se inclinan por el partido conservador de Daniel Johnson. Este último hizo la campaña electoral con el slogan "*Maitre chez nous*" que se podría traducirse por "*Ser dueños de nuestra provincia*". Son los años que se reivindica la soberanía cultural de Quebec y la teoría de las dos naciones. No podemos dejar de recordar que el 24 de julio de 1967, desde el balcón del Ayuntamiento de Montréal, De Gaulle tuvo la osadía de gritar; <*Vive le Québec libre*>. Es de todos conocido que el gobierno federal le invitó a dejar el país lo antes posible sin pasar por Ottawa como estaba previsto. El general había sido invitado por el gobierno de Quebec.

Al igual que su predecesor sigue insistiendo en hacerse cargo de la Seguridad Social.

En estos años se empieza a hablar de una nueva constitución que sea suficientemente flexible y se concretan las competencias que debían tener las provincias. También se quiere admitir la posibilidad de la delegación legislativa por parte de las provincias que lo deseen y se ataca duramente el poder de gastar del gobierno federal. Recogemos los extractos más significativos sobre estos temas.

* La igualdad que hay que establecer entre las dos comunidades culturales de Canadá no depende solamente de la extensión territorial del bilingüismo, sino mucho más de la extensión de competencias de Quebec, principal cuna de la nación canadiense francesa.¹⁷

* Para asegurar la igualdad de la nación canadiense francesa, Quebec tiene necesidad de aumentar sus poderes y por ello quiere ser dueño de sus decisiones en todo lo que se refiere a ciertos temas:

1. El enriquecimiento humano de sus ciudadanos, es decir la educación, la seguridad social y la sanidad en todas sus manifestaciones.

2. La afirmación económica (es decir el poder de utilizar instrumentos económicos y financieros).

3. El desarrollo, el crecimiento cultural (las artes, las letras y lengua francesa).

4. El esplendor de la comunidad quebecense.¹⁸

* Si el gobierno de Quebec insiste tanto en hacerse cargo de la Seguridad Social es por dos razones principales: primero, porque la coexistencia de dos gobiernos en este campo impide una planificación eficaz de la Seguridad Social, permite la contradicción entre diversos programas, lleva al doble empleo administrativo y al despilfarro y en segundo lugar, porque el conjunto de medidas de Seguridad Social afectan a la nación en su vitalidad misma, en tanto que sociedad¹⁹.

* El proyecto de una nueva Constitución deberá proponerse alcanzar cuatro objetivos:

1. Establecer un nuevo reparto de poderes y de riquezas que permita la apertura de la nación canadiense francesa y la libre evolución del Canadá inglés.

2. Definir claramente los principios que deben guiar la política canadiense.

¹⁷ D. JOHNSON. Conferencia federal-provincial, Ottawa, 1968. Recogido en *Le gouvernement du Québec et la Constitution*, 1968, p. 64.

¹⁸ *Ibid.*, p. 45.

¹⁹ *Ibid.*, p. 75

3. Institucionalizar o instaurar ciertos mecanismos intergubernamentales de consultación , de coordinación y de acción.

4. Modificar el funcionamiento de ciertas estructuras e instituciones canadienses actuales, modernizar otras y crear nuevas instituciones de manera que en el conjunto, puedan reflejar la realidad binacional de Canadá. (Se está refiriendo a la Corte Suprema, el Senado y el nombramiento de jueces)²⁰.

* Quebec desea una descentralización de poderes más pronunciada de la que existe actualmente. El gobierno de Quebec propone un nuevo reparto de competencias en virtud del cual todas las provincias tendrían poderes constitucionales idénticos, aunque sería compatible una disposición constitucional que permita una delegación administrativa o legislativa al gobierno federal²¹.

* Serían la provincias las que en el nuevo régimen decidirían la extensión efectiva de sus propias responsabilidades. Esta eventualidad, desde nuestro punto de vista, no es incompatible con el federalismo y no se debe tener miedo de recurrir a soluciones de este género, si la realidad sociológica del país lo requiere²².

* Quebec quiere retirar a Ottawa la facultad de intervenir constantemente en los asuntos de las provincias en virtud de lo que se ha llamado los poderes *indefinidamente extensos*²³.

* Quebec considera que los sectores siguientes dependen de su competencia exclusiva:

- la cultura, la educación de adultos, la investigación universitaria, los programas de aprendizaje de oficios, de formación en cooperación con la industria y de la formación de los desempleados.

²⁰ Memoria presentada por D. JOHNSON en la Conferencia interprovincial sobre la "*Confédération de demain*".1968, p. 43.

²¹ Ibid., p. 44.

²² Ibid., p. 47.

²³ D. JOHNSON. Discurso a su partido la Unión Nacional con motivo de una comida para obtener fondos en Montréal, 25 de febrero de 1968.

- el desarrollo urbano, la vivienda, la estructura municipal, los poderes de los municipios y la urbanización del territorio²⁴.

* La atribución de las emisoras, no puede y no debe ser la panacea del gobierno federal. Quebec no puede tolerar más tiempo el estar apartado de un tema que tiene un interés vital evidente²⁵.

* Las peticiones constitucionales de Quebec pueden concretarse en :

1. Las provincias deberán poder establecer las Cortes Superiores, nombrar los jueces, tanto para la administración de leyes federales como para las leyes provinciales.

2. Deberían estar previstos en la Constitución mecanismos de delegación de competencias legislativas.

3. Los temas citados a continuación, deberían ser materias de competencias conjuntas. La prioridad en caso de conflicto podría ser acordada, en cada caso, siguiendo o bien la legislación de la Unión o bien la legislación de los Estados.

- | | |
|--------------------|-----------------------------------|
| - la agricultura | - la inmigración |
| - las estadísticas | - los censos |
| - la quiebra | - las drogas |
| - la radiodifusión | - el cine |
| - los alimentos | - la venta de productos agrícolas |

4. La educación (en todos sus niveles y bajo todas sus formas), la Seguridad Social (incluyendo las ayudas familiares, las pensiones de vejez, y las prestaciones sociales), la sanidad y los hospitales, la colocación y formación de la mano de obra, deberían ser atribuidas exclusivamente a las provincias.

5. Deberán añadirse a las competencias exclusivas de las provincias, las materias siguientes:

²⁴ Declaración de D. JOHNSON, Conferencia federal-provincial de primeros Ministros, Ottawa, 1966, pp. 25-27.

²⁵ Memoria cit. Nota 20., p. 81.

- el divorcio
- la constitución de Sociedades y de Corporaciones (salvo las mencionadas como de competencia federal).
- el comercio de valores mobiliarios y el control de las instituciones financieras, entre otras los bancos.
- las relaciones y condiciones de trabajo de todas las empresas que operan sobre el territorio provincial.- el transporte terrestre
- la rehabilitación de presos.
- la integración de los inmigrantes
- la organización municipal
- el urbanismo y la vivienda.
- todos los trabajos y obras públicas situados en su territorio (exceptuando los que tienen relación con un campo de competencia federal)
- la exploración, conservación y explotación de las fuentes de riqueza.
- El ocio, recreación y los deportes.

6. Debería reconocerse a las provincias la facultad de negociar y firmar ellas mismas con los Gobiernos extranjeros acuerdos sobre materias que dependen de su competencia interna. Los gobiernos de las provincias deberían ser invitados regularmente a participar en la representación canadiense en las Conferencias internacionales y en los encuentros de Organizaciones internacionales a las cuales pertenece Canadá y que tocan campos de competencias de las provincias. Igualmente deberían estar habilitadas para asistir a las Conferencias Internacionales que les interesen y en las que Canadá no participa. Además se les debería reconocer una papel más importante en cuanto a las ayudas al extranjero.

7. Las provincias deben tener acceso a todas las fuentes de ingresos fiscales, pero el impuesto sobre los bienes raíces y los derechos sucesorios les deberían ser exclusivos.

8. Las provincias deberían ser propietarias del suelo público y este debería comprender todo el subsuelo continental. Su poder de expropiación debería ser ilimitado, excepto en lo que se refiere a la propiedad federal²⁶.

²⁶ *Le gouvernement du Québec et la Constitution*, 1968, pp 79-88.

En 1967, el Primer Ministro de Ontario, John Roberts, convocó una Conferencia interprovincial sobre la "*Constitution de demain*". Johnson pide en esta conferencia que el poder residual pase a las provincias y propone abolir los poderes federales de reserva²⁷, desabrogación²⁸ y declaratorio²⁹. En esta conferencia se logra el reconocimiento por parte de las otras provincias de la necesidad de llevar a cabo la igualdad lingüística. Debido a esto Quebec reclama la competencia en el sector de Radiotelevisión e instrumentos de Educación y Cultura³⁰.

En febrero de 1968, Quebec participa con rango de Estado a la Conferencia de países de habla francesa celebrada del 5 al 10 de febrero en Libreville (Gabón). El gobierno federal Ottawa no fue invitado a participar. Como consecuencia de este incidente Ottawa rompe las relaciones diplomáticas con Gabón y hay una seria querrela entre Ottawa y Quebec. También en este año se crea Radio-Quebec, la única cadena pública de televisión de una provincia, y el Ministerio de Inmigración.

Hay que constatar que ninguna de las propuestas de los años que ocuparon el poder los conservadores de la Unión Nacional, fueron atendidas por la autoridad federal. Por el contrario, la consecuencia más inmediata de las actuaciones de Gobierno de Quebec en estos años, fue la entrada en política federal de Pierre Trudeau para contrarrestar las propuestas y la línea de decisiones políticas.

En octubre de 1968 fallece repentinamente el Primer Ministro de Quebec, Johnson y le sustituye Jean-Jacques Bertrand. Las reivindicaciones se mantienen y se van matizando y ampliando las competencias que Quebec quiere tener dentro de la

²⁷ A.A.N.B., art. 55, 56, 57 y 90.

²⁸ Ibid.

²⁹ A.A.N.B., art. 92(10) a), b) y c).

³⁰ El A.A.N.B. no menciona la Cultura. Sin embargo desde DUPLESSIS todos los gobiernos han reclamado la competencia exclusiva sobre la cultura debido al hecho diferencial quebequense.

federación. No hay que olvidar que tanto el partido conservador como el partido liberal son federalistas convencidos.

A pesar de esto en 1969 se crea el Ministerio de Comunicaciones, se cambia el nombre de la Legislatura de Quebec, llamada hasta el momento Consejo Legislativo por el Asamblea Nacional, de tradición francesa. Además se crea la Agencia de Cooperación cultural y técnica de países francófonos y de nuevo Quebec participa como Estado.

El 23 de octubre la Asamblea Nacional aprueba el Bill 63 para promocionar la lengua francesa.

Como los Primeros Ministros anteriores, Bertrand hasta 1970, año de su muerte, también hizo sus proposiciones al Gobierno central que las resumimos a continuación. Las reivindicaciones más reiteradas en estos años son: la autonomía de las provincias, una nueva constitución flexible y descentralizada y la delegación de poderes.

* Quebec cree que la libertad de opción será siempre necesaria en ciertos temas, no solo para dar a Quebec toda la autonomía necesaria, sino también para permitir a las otras provincias confiar al gobierno central o ejercer conjuntamente con él, las tareas que ellas no quieran cumplir³¹.

*Quebec pide que la futura Constitución canadiense sea suficientemente flexible para poder adaptarse a las necesidades de cada una de las provincias. Por su parte Quebec desea una mayor descentralización de poderes, pero dejando libre a los Estados miembros que lo deseen, la libertad de delegar una parte de sus poderes al gobierno federal. De esta manera Quebec podría ejercer todos los poderes que

³¹ J-J BERTRAND. Declaración inaugural de la Conferencia Constitucional de 1969. Ottawa. Imprimeur de la Reine, p. 36

estime necesarios, sin impedir a otras provincias una mayor centralización o intervención federal³².

**Es necesario que el reparto de competencias en todos los órdenes de gobierno dependa no de la buena voluntad del gobierno central sino de una Constitución escrita, reconocida y respetada de todos, como la ley fundamental del país³³.*

**El país debe dotarse de una estructura fiscal y financiera que después de una transferencia total de recursos a las provincias permita a cada uno de los gobiernos cumplir sus obligaciones de la manera más eficaz posible³⁴.*

**Quebec considera que es competente en las materias siguientes:*

- la radio-televisión educativa
- los asuntos culturales
- los asuntos urbanos
- las riquezas minerales submarinas
- el comercio de valores mobiliarios
- la enseñanza superior
- la investigación universitaria
- la contaminación del agua, el aire y el suelo
- el transporte terrestre
- las relaciones con el extranjero cuando se trata de educación o de otros sectores de competencia provincial
- la animación social
- el impuesto sobre sucesiones
- el seguro de enfermedad
- El matrimonio y el divorcio deberían ser competencia de Quebec y en este caso le correspondería la decisión de establecer tribunales para la familia³⁵.

**La Seguridad Social y comprendidas las ayudas familiares, las pensiones de vejez, las ayudas sociales, la sanidad, los hospitales, la colocación y la formación*

³² Ibid. p. 10.

³³ Ibid. p. 32.

³⁴ Ibid. p. 18.

³⁵ J-J. BERTRAND. Declaración hecha durante una Conferencia fereral-provincial de los Ministros de Finanzas, los días 4 y 5 de Noviembre de 1968, p. 16.

de la mano de obra, deberán ser atribuidas exclusivamente a las provincias. La responsabilidad de la orientación y del desarrollo de la Seguridad Social no puede estar dividida. Esta responsabilidad tanto por razones de eficacia como de cultura no puede ser asumida nada más que por el Gobierno de Quebec³⁶.

En 1970 asume el gobierno de la provincia de Quebec un joven liberal Robert Bourassa que permanecerá como Primer Ministro hasta noviembre de 1976. El objetivo que se marcó en cuanto a la reforma constitucional era doble: por una parte la descentralización de la federación y por otra el promover la personalidad distinta de Quebec. Empezó hablando de una personalidad distinta de Quebec y terminó su mandato reclamando el reconocimiento de Quebec como sociedad distinta.

También se mostró de acuerdo en la delegación legislativa de poderes entre los dos órdenes de gobierno, al igual que los anteriores gobiernos conservadores de la Unión Nacional, con el fin de que el reparto de competencias fuera más flexible puesto que el reparto tal como está en el Acta es muy rígido.

Otro punto importante, que tuvo como caballo de batalla de su carrera política, fué el reivindicar el poder residual para las provincias.

Estas propuestas las expresó en la Conferencia Constitucional de Victoria el 14 de junio de 1971.

* El gobierno de Quebec siempre ha tenido en materia de reforma constitucional un doble objetivo, es decir el federalismo descentralizado y la promoción de la personalidad distinta de Quebec³⁷.

³⁶ J.-J. BERTRAND. Conferencia cit. nota 28., p. 21.

³⁷ R. BOURASSA. Declaración hecha durante la Conferencia constitucional de Victoria, p. 17.

* En términos concretos, la voluntad de descentralización de Quebec significa recursos financieros a la medida de sus responsabilidades provinciales; una clarificación de esas mismas responsabilidades en los sectores como los de *disposición del territorio o la gestión del medio ambiente y poderes adicionales en el terreno cultural y social*³⁸.

* Si queremos conservar en Canadá un carácter bicultural, su preservación y desarrollo deben ser objetivos fundamentales de Canadá. Hay que asegurar que Quebec está en condiciones de garantizar el hecho francés y que tiene las condiciones para su desarrollo. Esto se hará mediante la utilización máxima de los poderes que ya posee y también por el ejercicio de ciertas competencias que se añadan a la eficacia y a la influencia de su personalidad lingüística y cultural³⁹.

* Quebec ha sido siempre el promotor del federalismo descentralizado, el único que se puede adaptar a la diversidad de necesidades económicas, sociales y culturales de los canadienses de todas las regiones del país⁴⁰.

* Quebec favorece la inclusión de una disposición en la Constitución que permitiría la delegación de poderes legislativos entre los dos órdenes de gobierno. La delegación legislativa introduciría un elemento de flexibilidad en una distribución de poderes que es muy rígida. Permitiría también corregir toda interpretación judicial que no respete el espíritu de la Constitución. Hace posible además la elaboración de programas sobre una base regional. Por otra parte la delegación de poderes está de acuerdo con la flexibilidad del federalismo puesto que establece diversos grados de centralización o descentralización en las relaciones del gobierno central con los miembros de la federación⁴¹.

En cuanto a las competencias sectoriales como podemos observar hay una línea de continuidad con los gobiernos anteriores. Se puede decir que las peticiones de competencias ha ido *"in crescendo"*, a medida que han aparecido nuevos sectores de actividad propiciados en parte por la nueva tecnología. Reclama las competencias

³⁸ Ibid., p. 16.

³⁹ Ibid., p. 6.

⁴⁰ Ibid., p. 15.

⁴¹ Ibid., p. 9.

exclusivas de la Seguridad Social, la Sanidad, Comunicaciones, Energía, Inmigración, administración de Justicia y la cofinanciación de materias de competencia provincial.

* Quebec reclama una responsabilidad prioritaria en la concepción de políticas en materia de sanidad, servicios sociales, seguridad de Renta y mano de obra, reconociendo al gobierno federal el papel esencial de ocuparse de asegurar un nivel de vida aceptable para todos los canadienses. La administración de programas de política social serán compartidos según que el tipo de programas definido por cada provincia se preste mejor a una administración centralizada o al contrario exija una gestión descentralizada. Lo importante en el caso de programas administrados por el gobierno federal, es que lo sean en el marco de la política de seguridad de Renta establecido por las provincias y que un punto de unión satisfactorio sea negociado con ellas⁴².

* La organización y distribución de cuidados y servicios sociales y sanitarios se sitúan claramente en el campo de la competencia exclusiva de las provincias⁴³.

* Quebec quiere participar activamente en la elaboración y definición de políticas gubernamentales de las comunicaciones. Es decir, Quebec deberá poder regir el desarrollo de las comunicaciones sobre su territorio, establecer los principios generales propios para favorecer el desarrollo social, cultural y económico de la colectividad a la que tiene que servir, reglamentar los sectores de la distribución por cable, de la radiodifusión y de las sociedades exportadoras de comunicaciones (programación, tarificación, salvo por la radio y televisión, y participar en el Consejo de administración de los organismos federales de comunicación). Quebec propone que las provincias posean una competencia legislativa preponderante en el terreno de la comunicación⁴⁴.

* En materia de energía, no serán ni la acción unilateral del gobierno federal, ni las acciones dispersas de los gobiernos provinciales que nos permitirán alcanzar

⁴² *Ibid.*, p. 11.

⁴³ C. CASTONGUAY, Ministro de Sanidad del Gobierno de Quebec. Conferencia federal-provincial de Ministros de Sanidad. Ottawa., 11 de diciembre de 1970., p. 5.

⁴⁴ Proposición conjunta del Gobierno de Quebec y del de la Saskatchewan durante la Conferencia de Ministros de Asuntos intergubernamentales celebrada en Edmonton en Agosto de 1976, Anexo 8.

los objetivos que debemos proponernos. Solo una acción concertada de los dos órdenes de gobierno y del conjunto de todos los gobiernos será eficaz⁴⁵.

* En materia de inmigración, el gobierno federal ganaría si asegurara la participación de las provincias, que están mejor situadas para conocer sus necesidades de mano de obra y del tipo de inmigrantes que desean acoger. Quebec pide, en primer lugar, que toda la política canadiense de inmigración sea voluntarista e implique una participación activa de las provincias en conformidad con el art. 95 de la Constitución. En segundo lugar el reparto de sus poderes conjuntos debe estar claro: Ottawa tiene el poder exclusivo en la emisión de visados, pero las provincias poseen una competencia legislativa preponderante en materia de establecimiento, de integración y colocación de inmigrantes. Además participan en el reclutamiento y en la selección de extranjeros deseosos de inmigrar a su territorio y concluyen acuerdos con el gobierno de Canadá, en estos temas⁴⁶.

* La Constitución en lo que respecta a la administración de justicia deberá ser revisada con el fin de establecer un equilibrio entre las responsabilidades provinciales y federales⁴⁷.

* Aunque lo ideal sería que el poder federal de financiar en las materias de competencia provincial no existiera, Quebec está dispuesto a aceptar su existencia siempre y cuando que toda provincia no participante en un programa conjunto tenga derecho a una compensación financiera que garantice su libertad de abstenerse, de no participar⁴⁸.

* Quebec recomienda la atribución del poder residual a las provincias⁴⁹.

⁴⁵ R. BOURASSA. Declaración hecha durante la Conferencia de Primeros Ministros sobre la Energía, en Ottawa el 15 de junio de 1974, p. 13.

⁴⁶ Gouvernement du Québec: *La position du gouvernement du Québec à la suite de la publication du Livre vert fédéral sur la politique canadienne d'immigration*. Abril de 1975. p. 18.

⁴⁷ Livre blanc, *La justice contemporaine*, presentado por J. CHOQUETTE, Ministro de Justicia de Quebec. Abril, 1975, p. 22.

⁴⁸ R. BOURASSA. Declaración en la Conferencia Constitucional de Ottawa del 15 de septiembre de 1970, p. 19.

⁴⁹ Ibid., anexo 4.

Durante estos años de Gobierno liberal hay que destacar una serie de hechos que marcaron para siempre la vida colectiva. Nos estamos refiriendo a las actividades terroristas del F.L.Q.(Grupo de Liberación de Quebec) El 4 de octubre de 1970 se produce en Montréal, el secuestro del diplomático inglés James Cross. El objetivo era la independencia de Quebec. Días más tarde, el 10, secuestran al Ministro de Trabajo de Quebec, Pierre Laporte. Ante estos hechos conocidos con el nombre de "*Crisis de octubre*" , el Gobierno federal presidido por P. Trudeau decretó, el 16 de octubre, la entrada en vigor de la ley de medidas de guerra. Las consecuencias más visibles fueron que los tanques blindados se paseaban por las calles de Montréal. A raíz de la puesta en marcha de estas medidas se encuentra a Cross. Sus secuestradores son juzgados y después de cumplir sus condenas se les concede la posibilidad de exilarse en Cuba. La suerte de Pierre Laporte fué más trágica y apareció muerto antes de que se pudiera liberarlo. Se detuvieron a los comandos terroristas y a los responsables de la organización (aproximadamente unas 40 personas), se les juzgó y se les aplicaron penas de cárcel y exilio. Aunque Trudeau fué muy criticado por haber tomado medidas tan radicales, la realidad es que el F.L.Q. desapareció de la vida canadiense y con esta organización ilegal, los elementos más radicales y violentos. La crisis fué resuelta de manera inmediata. Trudeau aplicó una de sus ideas más queridas, la libertad requiere orden y seguridad. Cuantas más parcelas de libertad, más necesidad de autoridad.

En 1973, R. Bourassa convoca elecciones y su campaña se basó en la soberanía cultural para Quebec. Conserva el poder por mayoría y toma importantes medidas legislativas sobre el tema cultural. La Asamblea Nacional aprueba el Bill 22, haciendo del francés la lengua oficial, aunque se reconoce al inglés como lengua de enseñanza. Se aprueba un organismo llamado La Administración de la lengua francesa, para defensa de la lengua. Una consecuencia aunque sea mínima es que en las señales de tráfico se sustituye el internacional "*stop*" por "*arrêt*".

En 1975 se aprueba por unanimidad una Carta de derechos y libertades de la persona.

En cuanto a la consecución concreta de estas reivindicaciones debemos destacar que Quebec obtiene la primacía de las políticas de la Seguridad Social y de la Sanidad.

En 1973, en la Conferencia federal-provincial sobre la financiación de la Sanidad, la educación universitaria y la expansión regional, Quebec obtuvo grandes ventajas financieras. Ese mismo año, el gobierno de Quebec publicó un Libro blanco sobre las Comunicaciones que tituló: *"Quebec dueño de la política de comunicaciones en su territorio"*.

Además obligó al gobierno federal a convocar una Conferencia sobre la energía y las comunicaciones llegando a importantes acuerdos económicos para Quebec en estos temas.

Como conclusión podemos sacar que los gobiernos conservadores de Quebec, fueron más audaces en las propuestas, reivindicaciones y decisiones políticas, pero los gobiernos liberales obtuvieron más competencias y más financiación del gobierno federal. Fueron mucho más reformistas que los conservadores. Era más lógico que el Partido liberal federal se entendiese mejor y favoreciese al partido liberal provincial. Estos partidos aunque siempre han tenido estructuras y órganos de gobierno diferentes, la ideología y los militantes son los mismos. En las campañas electorales se han apoyado mutuamente sus líderes y se han servido también mutuamente de sus organizaciones electorales.

7.1.3. Propuestas del Primer gobierno independentista (1976-1985).

El partido quebequense fué fundado por René Lévesque en 1968. De profesión periodista en la televisión pública canadiense, Radio-Canadá, se había hecho muy famoso por el programa "*Punto de Mira*", que dirigió durante varios años, después de haber sido corresponsal en Europa durante la Segunda guerra mundial y en Corea durante la guerra de Corea. En el programa analizaba los acontecimientos políticos, culturales y sociales del país. Tuvo una gran influencia en el cambio de mentalidad que se operó en Quebec durante los años cincuenta. Entró en política con el Partido liberal invitado por Jean Lesage. Fué ministro, primero de Obras Públicas y luego de Riquezas Naturales durante el gobierno de Lesage, desde 1960 hasta 1967. Nacionalizó la energía hidráulica. Creó Hidro-Quebec, la gran compañía quebequense de electricidad que sirve electricidad a gran parte de las industrias de Nueva Inglaterra. A raíz de esta y otras nacionalizaciones Quebec se enriqueció rápidamente en este período. Dándose cuenta por un lado de los muchos recursos económicos y de las grandes posibilidades humanas de la provincia, y por otro de la dificultad de entendimiento que existe entre Ottawa y Quebec, decide dejar el Partido Liberal y fundar el Partido Quebequense cuyo principal objetivo es realizar la independencia de Quebec. Gana las elecciones legislativas con una amplia mayoría, en noviembre de 1976 frente a Robert Bourassa. Sin embargo, durante su campaña electoral escondió la opción por la independencia, aunque esta figuraba en el punto primero de su programa. Su lema de campaña fué "*Tenemos que darnos un buen gobierno*".

Su adversario Robert Bourassa, que convocó elecciones anticipadas, hizo la campaña sobre el tema constitucional, explicando al electorado que Ottawa actuaría unilateralmente, si Quebec no tenía un gobierno federalista y fuerte.

Durante los años que fué Primer Ministro Lévesque, hay que distinguir dos períodos. El anterior al Referéndum sobre la Soberanía-Asociación celebrado el 20 de mayo de 1980 y el período posterior hasta que deja el gobierno el 1985.

A). Período anterior al referéndum sobre la Soberanía-Asociación (1976-1980).

Desde 1976 a 1980 René Lévesque trata de convencer a los ciudadanos de que la federación no funciona y es un obstáculo para el desarrollo de Quebec en todos los campos. Sin embargo en las Conferencias federal-provinciales hace, o bien propuestas de orden práctico con el fin de obtener medios económicos, o reivindicaciones que sabe de antemano que no aceptará ni el gobierno federal, ni los gobiernos de las otras provincias. Se trataba de una estrategia política que funcionó hasta cierto punto, puesto que los resultados del referéndum de 1980 fueron 59,6% contra 40,4% a favor del NO a la Soberanía-Asociación, a pesar de los cuatro años de mentalización de los ciudadanos.

* El gobierno federal deberá eliminar ciertas intervenciones en los campos en que las provincias tienen programas más o menos parecidos y que están más de acuerdo con sus necesidades. Deberá renunciar igualmente a tareas que el gobierno de la provincia más cercano a los ciudadanos puede cumplir de manera más económica y más eficaz. Las soluciones de problemas económicos exige de parte del gobierno federal el respeto de los acuerdos concluidos, -más que la modificación de estos por decretos unilaterales-, y el respeto de las competencias de los gobiernos provinciales para evitar que los problemas económicos no se pierdan en los dedales de las discusiones de jurisdicción⁵⁰.

⁵⁰ R. LÉVESQUE. Discurso de cláusura de la Conferencia de Primeros Ministros sobre la Economía. Ottawa, 29 de noviembre de 1978, SCIC, doc. 800-9/086.

* Quebec pide que las provincias tengan acceso a todas las formas de imposición, a excepción de los derechos de aduanas⁵¹.

* La economía canadiense no constituye un todo homogéneo que podríamos regir y manipular con éxito mediante políticas y recetas uniformes. Los gobiernos provinciales son los que están mejor situados para actuar, ya que ellos conocen mejor que nadie su propio contexto económico y todos los factores que lo componen: recursos, estructura industrial, mercado interior, clima social, etc⁵².

En estos años el gobierno "*pequiste*" o "*pequí*" como se le reconoce en términos coloquiales debido a sus iniciales P.Q.(Partido Quebequense) fué muy concreto en las reivindicaciones sectoriales empezando por una reclamación territorial, que los anteriores gobiernos no habían hecho nunca, aún a sabiendas que no obtendría ni una migaja del gobierno federal presidido por Trudeau.

* Quebec propone que sea efectuada la repartición territorial del Golfo de San Lorenzo, basándose en líneas equidistantes de las orillas del golfo San Lorenzo, según el acuerdo de 1964 entre Quebec y las provincias del Atlántico⁵³.

* En lo que respecta los minerales y otros recursos situados en el exterior del territorio inmediato de provincias, en la zona económica de 200 millas, Quebec preconiza una jurisdicción concurrente con preponderancia legislativa provincial, con excepción de la repartición de los derechos mineros entre las provincias que podría depender de la autoridad federal preponderante, hasta que haya un acuerdo sobre el tema, entre las provincias afectadas⁵⁴.

* Las provincias deberían tener la competencia exclusiva en materia de pesca en su territorio. Fuera del Golfo de San Lorenzo, en la zona económica de 200 millas Quebec estaría dispuesto a admitir una competencia concurrente. Con la

⁵¹ Ibid., p. 11.

⁵² R. LÉVESQUE. Intervención hecha en la Conferencia citada en la nota anterior.

⁵³ Gouvernement du Québec. *Dossier sur les discussions constitutionnelles 1978-1979*. Nota sobre los recursos costeros, p. 19.

⁵⁴ Ibid., p. 22.

excepción de la repartición de cuotas que dependería de la autoridad federal preponderante, las leyes provinciales deberían estar por encima⁵⁵.

*La estrategia con vistas a la modernización y a la reconversión de ciertas industrias de Quebec debería estar definida en primer lugar por el gobierno de Quebec, siendo necesaria sin duda alguna la colaboración del gobierno federal en esta materia. Quebec ha repetido muchas veces que se considera mejor preparado para asumir los servicios de manera más eficaz en el campo de ayuda a las PYMES⁵⁶.

* Quebec considera que le corresponde, primero a él, definir su propia estrategia industrial, aunque reconoce la necesidad de una colaboración con el gobierno federal en esta materia⁵⁷.

* Una redefinición de las reglas del juego de las intervenciones de los dos gobiernos en el terreno de la investigación científica es absolutamente necesaria. Esta redefinición debería estar orientada hacia una repartición equitativa de recursos, a tener en cuenta las necesidades y prioridades de Quebec, al respeto de las políticas de desarrollo quebequense, a la concertación de los intervinientes y a la coordinación de las iniciativas. Ninguna intervención federal en el campo de la investigación científica quebequense puede hacerse sin un acuerdo previo con el gobierno de Quebec, que es el primer responsable de la política científica⁵⁸.

* Lo esencial de una eventual política cultural de Canadá debe tener en cuenta el reconocimiento integral del carácter cultural distinto de Quebec en lo que respecta al desarrollo, promoción y protección de este carácter distinto. La manera de concretarlo no es otra que mediante el control del gobierno de Quebec del sector de influencia cotidiana de la cultura: las comunicaciones⁵⁹.

* La necesidad de intervención de Quebec en el campo de las comunicaciones reposa sobre las obligaciones de la civilización, las necesidades culturales, y también sobre la responsabilidad que tiene de elaborar y aplicar una política

⁵⁵ Ibid., Nota sobre la pesca, p. 17.

⁵⁶ Gouvernement du Québec. *Document sur le développement industriel*.1978, p. 11.

⁵⁷ Ibid., p. 14.

⁵⁸ Gouvernement du Québec. *Pour une politique québécoise de la recherche scientifique*, Québec, Editeur Officiel du Québec. 1979., p. 72.

⁵⁹ D. Vaugeois, Ministro de Comunicaciones del Gobierno de Quebec, hizo un discurso en la Conferencia de Ministros de Comunicaciones de Toronto, el 16 de octubre de 1979. SCIC, doc 800-11/027, p. 3.

coherente de comunicaciones sobre su territorio. El gobierno de Quebec participando diariamente con su población en el futuro de Quebec es el más apto para percibir la realidad quebequense y para traducirla en una reglamentación apropiada⁶⁰.

* El gobierno de Quebec desea que se utilice en el tema de las comunicaciones una fórmula de reparto de poderes constitucionales. Esta fórmula propone que cuando en una provincia la ley exige un permiso para poner en marcha empresas provinciales de telecomunicaciones, toda empresa federal explotando o deseando explotar una empresa en territorio de Quebec, tiene que tener un permiso del organismo provincial de reglamentación. Quebec sostiene que la televisión pagada es de su competencia⁶¹.

* Es esencial que el gobierno de Quebec participe al menos de una manera igual con el gobierno de Ottawa y de otras provincias en la elaboración de las políticas en materia de satélites y participar en la toma de decisiones⁶².

* Los recursos minerales y su gestión siendo de jurisdicción provincial (A.A.N.B. art. 109) pertenece a las provincias buscar los mejores medios pudiendo asegurar la viabilidad en el crecimiento de su industria minera⁶³.

* Quebec estima ser el más adecuado para elaborar y poner por obra la estrategia del desarrollo económico que conviene a su población⁶⁴.

* Quebec considera que las provincias tienen derecho exclusivo de propiedad sobre sus recursos naturales⁶⁵.

* Quebec reivindica la exclusiva y total competencia en materia de ocio. Los lazos existentes entre cultura y espectáculos son demasiado estrechas para

⁶⁰ Ibid., p. 6.

⁶¹ Gouvernement du Québec. *Déclaration sur la télévision payante*. Marzo de 1987., p. 2.

⁶² Ibid., p. 5.

⁶³ Gouvernement du Québec. Declaración hecha por el Ministro de Minas en una Reunión de Ministros de Minas de la federación en Toronto el 20 de enero de 1978. SCIC, doc 800-9/086, p. 2.

⁶⁴ R. LÉVESQUE. Conf. cit. nota. 47., p. 2.

⁶⁵ Ibid., p.7.

permitir a otra instancia gubernamental intervenir en la población quebequense. La sola responsabilidad del gobierno federal será el financiamiento⁶⁶.

* Reivindicando la responsabilidad primera en materia de patrimonio cultural y natural, el gobierno de Quebec pide el comienzo inmediato de negociaciones bilaterales Quebec-Ottawa, relativas a la restitución de los bienes culturales, sitios y lugares históricos en posesión o gestionados por el gobierno federal en el territorio de Quebec y también la integración de los parques federales al conjunto de los parques de Quebec⁶⁷.

* Todo lo relativo a los servicios sociales depende de la competencia exclusiva de las provincias⁶⁸.

* La sanidad es un campo que pertenece a la competencia exclusiva de las provincias⁶⁹.

* El poder federal de financiar debe limitarse a las materias enumeradas de competencia federal exclusiva o concurrente, hay que establecer sin embargo, el modo de compensación aplicable a las provincias que se retiraran de los programas desarrollados por el gobierno federal⁷⁰.

* Quebec pide la abolición del poder declaratorio, dado que las provincias gozan de una soberanía interna en sus campos de competencias⁷¹.

B) Período posterior al referéndum (20-V-1980 a 12-XII-1985).

Ante el resultado negativo del referéndum, el Gobierno del Partido quebequense cambió de discurso y lo hizo a favor de una renovación del federalismo,

⁶⁶ Gouvernement du Québec. Déclaration hecha por el Ministro de la Juventud y los Deportes en una Conferencia federal-provincial sobre el Ocio y los Deportes en Winnipeg, el 31 de mayo de 1977, p. 1.

⁶⁷ Ibid., p. 4.

⁶⁸ Gouvernement du Québec. *Dossier sur les discussions constitutionnelles 1978-1979... 1977.*, p. 7.

⁶⁹ Ibid., p. 18.

⁷⁰ Ibid., p. 47.

⁷¹ Ibid., p. 221.

en vez de una salida de Quebec de la federación canadiense, propuesta que había sido rechazada por los ciudadanos. Su comportamiento fué democrático y plenamente legítimo, pero decepcionó a muchos ciudadanos de Quebec y de otras provincias porque la actitud del gobierno, en lógica política hubiera sido la dimisión y la convocatoria de elecciones legislativas, ante el rechazo de su propuesta.

El gobierno federal por el contrario se encontraba pletórico por su éxito en las elecciones legislativas de noviembre de 1979, después de haber derrotado al gobierno conservador de Joe Clark con motivo de una moción de censura sobre el Presupuesto. Los conservadores tenían minoría en la Cámara de los Comunes y no habían imaginado que los diputados liberales se atreviesen a convocar nuevas elecciones tan solo seis meses después. En Canadá un rechazo de los Presupuestos significa la pérdida de confianza en el gobierno y automáticamente se disuelven la Cámara y se convocan elecciones

Además de ganar las elecciones legislativas, ganaron el referéndum, pues es opinión prácticamente unánime que el referéndum de Quebec lo ganó Trudeau con cinco intervenciones magistrales. Durante la campaña sobre el referéndum, hizo sin duda, los discursos mejores de su carrera política.

Convencido de que la inmensa mayoría de los canadienses y de los quebequenses estaban de su parte, procedió a la repatriación de la Constitución y a la inserción de una Carta canadiense de derechos y libertades, tal como había prometido antes del referéndum si el resultado era favorable. La ley sobre la Constitución fué proclamada el 17 de abril de 1982.

En cuanto a las propuestas y reivindicaciones fueron completamente distintas en este período. El gobierno de Quebec, elaboró un libro conocido como "*El libro azul*". El título del libro es "*Proyecto de Acuerdo constitucional*". Estas propuestas nunca fueron tenidas en cuenta por el gobierno federal puesto que el gobierno del Partido quebequense aunque ganó las elecciones en 1981 haciendo campaña sobre temas económicos, había decidido que la opción de la independencia madurase y no hablar de ella, y además prometió negociar de buena fé una renovación de la federación. Aunque tenía fuerza política, es decir la mayoría en la Asamblea Nacional, no tenía fuerza moral, ni ganas, ni interés político de emprender tales negociaciones.

Resumimos algunas propuestas contenidas en el "*Libro azul*" del Gobierno quebequense.

* La afirmación de la igualdad de los dos pueblos fundadores no podrá ser un hecho en el federalismo canadiense si no se acepta que Quebec tiene un papel particular, es decir si no ejerce un conjunto de poderes particulares. Estos poderes hacen referencia a la educación (y por supuesto a la educación de los adultos), al terreno de las comunicaciones (la radio, televisión, cable-distribución y la televisión pagada), a la política social, a la inmigración, al desarrollo económico, a las riquezas naturales y a la afirmación internacional de Quebec⁷².

* Lo que Quebec espera de la reapertura de negociaciones constitucionales es lo siguiente:

a) que en estas negociaciones se tenga en cuenta que existe en Quebec una sociedad distinta, que quiere que se le reconozca como tal, que es libre de decidir sobre su futuro y que quiere conservar para ella y adquirir, cuando le falten, los instrumentos culturales, económicos y lingüísticos que le permitan afirmarse y desarrollarse según sus aspiraciones y sus propias necesidades.

⁷² Gouvernement du Québec. *Dossier sur les discussions constitutionnelles 1978-1979*, p. 4.

b) que las negociaciones lleven a una clarificación del reparto de competencias y a una disminución significativa del solapamiento federal-provincial.

c) que lleven al gobierno federal a reconocer que las provincias no son entidades administrativas regionales, sino miembros mayores y responsables⁷³.

* Quebec denuncia la desapropiación de poderes provinciales debido a la imposición de normas federales nacionales que mediante la utilización del poder de financiar erosionan la división de competencias entre los dos órdenes de gobierno. Por esto Quebec juzga inaceptable que el gobierno federal instaure un sistema de tutela y de inspección en un sector de competencia provincial, tal como la salud, que conceda directamente subvenciones a los municipios y que subordine el envío de estas contribuciones al respeto de criterios y objetivos nacionales, especialmente en educación. La defensa de las competencias provinciales pasa por el ejercicio eficaz de los poderes, la ocupación completa por las provincias de sus campos de jurisdicción y también mediante la limitación del poder federal de financiar. Esta limitación es actualmente una prioridad⁷⁴.

* Quebec y las provincias en general, deben disponer de poderes económicos reales. Proponemos una descentralización de ciertos poderes económicos. Quebec quiere , entre otras cosas, acrecentar sus medios de acción sobre su territorio, para estimular el crecimiento y corregir los desequilibrios del mercado y no acepta el compensar su subdesarrollo económico mediante un aumento de transferencias dinerarias⁷⁵.

* El gobierno de Quebec ha afirmado siempre que no puede aceptar un enfoque pan-canadiense de la elaboración de una política económica. Las especificidades regionales canadienses y las diferencias entre las etapas de desarrollo de cada una de las regiones son demasiado pronunciadas para pensar que medidas uniformes pueden ser eficaces en todas partes y en el mismo grado. El gobierno de Quebec es el mejor situado, si se le dejan los medios, para intervenir en el tema del desarrollo económico⁷⁶.

⁷³ Ibid, p. 3.

⁷⁴ R. LÉVESQUE. Intervención hecha por el Primer Ministro de Quebec en la Conferencia anual de Primeros Ministros sobre la "Situación actual y prioridades de futuro", celebrada en Charlottetown en 1984.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Gouvernement du Québec. *Document sur le développement de l'économie*. ,p. 4.

* El gobierno que está más cerca de la población, es el que está en mejores condiciones de darse cuenta de las realidades vividas por los diferentes grupos que la componen y el más susceptible de adaptar sus legislaciones, sus programas y sus servicios a las necesidades expresadas por los ciudadanos y ciudadanas. El expediente de la condición femenina no escapa a esta constatación, sino que constituye un ejemplo flagrante de la necesidad de que el gobierno central respete la primacía de las provincias y la plena autonomía de la que deben disponer para velar por la defensa de los derechos de las mujeres y en la mejora de sus situación. Esta es la razón por la que desde ahora Quebec rechaza la idea de elaborar un plan de acción nacional⁷⁷.

En cuanto a las competencias sectoriales Quebec ataca los poderes de Ottawa y de manera solapada al reclamar algunas competencias, crítica las decisiones de la Corte Suprema en los litigios constitucionales en los que ha salido favorecido el gobierno federal, como por ejemplo en el sector de las comunicaciones, el comercio interprovincial, etc. Utiliza un vocabulario más agresivo y duro: palabras como denuncia, exige, no tolera etc. Además concreta no solo cuáles deberían ser sus competencias sino también las del gobierno federal. La mayor parte de estas reivindicaciones forman parte del guión de un partido independentista y del talante personal de su líder, René Lévesque. Gran comunicador, de profesión periodista, aunque había estudiado Derecho, muy populista y demagogo.

* Quebec pide que sea inscrita en la Constitución la preponderancia legislativa de las provincias en materia de comunicaciones y del sistema de comunicaciones comprendiendo:

1. La recepción o la transmisión en las otras provincias de señales que provengan del exterior de esta provincia.

2. La transmisión en el exterior de esta provincia de señales originadas en la provincia.

⁷⁷ Declaración de la Ministra Delegada para la Condición femenina. Pauline Marois, ante sus homologas, en Ottawa el 31 de mayo. SCIC, doc 830-129/019, pp. 3-4.

3. La propiedad y la administración de las comunicaciones y de sistemas de comunicaciones.

4. La programación y la publicidad comercial.

5. La emisión de permisos de operaciones, así como la atribución específica de frecuencias o de otras normas técnicas de operaciones.

Por otra parte el gobierno federal podrá legislar exclusivamente sobre aspectos, tales como:

1. La gestión general del espectro de frecuencias.

2. La utilización de las comunicaciones y los sistemas de comunicaciones para la aeronáutica, para la defensa o la urgencia nacional.

3. Las materias relativas a la sociedad Radio-Canadá, aunque los planes de desarrollo sean objeto de la aprobación por el gobierno de una provincia, en cuanto a las actividades de esta provincia⁷⁸.

* Quebec pide al gobierno federal respetar la competencia de las provincias en materia de servicios de circuito cerrado y propone que toda empresa que desee distribuir un servicio de televisión pagada sea obligada a hacerlo de acuerdo con las condiciones impuestas por la provincia⁷⁹.

* Quebec considera que en el golfo de San Lorenzo su territorio se extiende hasta las líneas medianas que dividen sus entre las provincias debería ser objeto de acuerdos entre ellas y mientras, continuaría siendo competencia de la autoridad federal.⁸⁰

⁷⁸ Documento del gobierno de Quebec sobre el desarrollo de la economía presentado en la Conferencia federal-provincial de Ottawa en febrero de 1982. SCIC, doc 800-16/018, p. 4.

⁷⁹ Proposición de Quebec presentada en la Conferencia de Ministros de Comunicaciones de Winnipeg. Septiembre 1981. SCIC, doc 830-103/012, p. 10.

⁸⁰ *Dossier sur les discussions constitutionnelles*, carpeta 6, p.1. Julio de 1980.

* Quebec propone añadir "la pesca y las fábricas de conservas de pescado", en la provincia, a la lista de materias sobre las cuales las provincias pueden exclusivamente legislar y eliminar al mismo tiempo de la lista de temas sometidos a la autoridad legislativa exclusiva del Parlamento federal, esta competencia⁸¹.

* Es necesario introducir en la Constitución una disposición que confirmase, en el Golfo San Lorenzo, los derechos de las provincias limítrofes, precisando que los límites de la provincia de Quebec, de Nueva Brunswick, de Nueva Escocia, de la Isla del Principe Eduardo y de Terranova se extienden hasta las líneas medianas equidistantes de sus orillas respectivas, en el Golfo⁸².

* El gobierno de Quebec está de acuerdo con la idea de inscribir en la Constitución el principio de los pagos federales incondicionales a los gobiernos provinciales. Tales pagos deberán constituir el medio privilegiado de corregir las desigualdades regionales. Fuera de este marco, Quebec está dispuesto a ver inscrito en la Constitución el principio de compromiso de todos los gobiernos de luchar contra las disparidades regionales⁸³.

* Quebec reclama la entera responsabilidad de los programas de creación de empleos y la recuperación de los fondos consagrados por el gobierno federal en esta materia. Quebec basa esta reivindicación apoyándose en que los trabajadores francófonos son poco móviles hacia el exterior en razón de factores sociales y culturales importantes⁸⁴.

* Quebec quiere hacerse cargo de toda orientación y decisión en el terreno de la formación de adultos y pide que los fondos consagrados por el gobierno federal a la formación profesional de adultos de Quebec sean transferidos⁸⁵.

* Quebec considera que las transferencias de fondos sin condiciones a título de educación post-secundaria, de tasas de escolaridad y la ayuda a los estudiantes no

⁸¹ Ibid., carpeta 7, p. 3.

⁸² Ibid., carpeta 7, p. 4.

⁸³ Nota del Gobierno de Quebec sobre la perequación y las desigualdades regionales. Reunión de Primeros Ministros sobre la Constitución. Montréal, 11 de julio de 1980. *Dossier sur les discussions constitutionnelles*, carpeta 12, p. 3.

⁸⁴ Documento del Gobierno de Quebec sobre los Recursos humanos. Febrero de 1982. SCIC, doc 800-16/044-1, p. 4.

⁸⁵ Ibid., p. 35.

son negociables porque son materia de educación y depende exclusivamente de la competencia provincial⁸⁶.

* El gobierno de Quebec no ha aceptado jamás y no tiene la intención de aceptar la instauración de un régimen de relaciones directas entre el gobierno federal y los municipios, que se correspondería, de hecho, con una disminución de las competencias que tienen que son ya muy limitadas⁸⁷.

* En el terreno del derecho de la familia, Quebec expone las proposiciones constitucionales siguientes:

a) el matrimonio debería ser una competencia provincial exclusiva.

b) el divorcio sería una materia de competencia concurrente o la legislación provincial tendría valor preponderante sobre la legislación federal. Además, una provincia podría excluir mediante declaración legislativa, al Parlamento federal del tema del divorcio.

c) por otra parte, las provincias tendrían una competencia exclusiva sobre las medidas accesorias del divorcio (*pensión alimenticia, mantenimiento, etc*) mientras que el Parlamento federal tendría la competencia exclusiva para asegurar la uniformidad de las reglas relativas al reconocimiento a través del Canadá de las sentencias de los divorcios pronunciados tanto en Canadá como en el extranjero.

d) además las provincias tendrían la facultad de nombrar los jueces de un Tribunal unificado de la familia⁸⁸.

* Las provincias deberían tener la competencia constitucional de nombrar los jueces de la Cortes Superiores, de las de Distrito y de las de Condado⁸⁹.

⁸⁶ Ibid. p. 5.

⁸⁷ Intervención de J. LÉONARD, Ministro de Asuntos municipales. Conferencia interprovincial de Ministros de Asuntos municipales celebrada en Victoria del 9 al 12 de Agosto de 1983, SCIC, doc 860-130/013, p. 2.

⁸⁸ *Dossier sur les discussions constitutionnelles*, carpeta 12, p. 2.

⁸⁹ Ibid. Nota sobre la Corte Suprema, carpeta 10, p. 3.

* Quebec propone que cada provincia pueda legislar exclusivamente sobre las riquezas naturales (comprendiendo la reglamentación del comercio interprovincial), las leyes de las provincias sobre este tema tienen primacía sobre las del Parlamento federal, por tanto este último no puede invocar sus poderes generales (competencias residuales e implícitas, los poderes declaratorios, el poder de reserva y de desaprobación, el de urgencia, etc) para ir en contra de una ley provincial. Además la propiedad pública de las provincias no debería ser susceptible de ser expropiada por el Parlamento federal, salvo consentimiento del gobierno de las provincias⁹⁰.

Como ya hemos apuntado anteriormente, el Gobierno de Quebec no obtuvo resultado alguno de sus propuestas y exigencias con respecto al Gobierno federal. Se puede decir que no hubo entendimiento en ningún terreno, aunque podemos asegurar que los ciudadanos se vieron favorecidos por las subvenciones del gobierno federal interesado en una comunicación directa con los ciudadanos de esta provincia, al fin de cuentas sus electores.

La estrategia del gobierno de Quebec fue acudir a las Conferencias federales provinciales para ejercer de oposición a cualquier tipo de propuesta del Gobierno federal y poder criticar de modo sistemático no solo al Gobierno federal sino a las otras provincias y a la estructura misma de la federación. Su consigna, más o menos velada era "*De que se trata que me opongo*", con el fin de explotar los enfrentamientos y negativas del gobierno federal en los medios de opinión pública e ir favoreciendo un clima propicio para plantear de nuevo la independencia.

7.1.4. Las negociaciones constitucionales de Quebec durante los sucesivos gobiernos de Robert Bourassa (1985-1994).

⁹⁰ Ibid. Nota sobre las riquezas naturales, carpeta 5, p. 4.

Robert Bourassa que perdió el poder como consecuencia de una convocatoria anticipada de elecciones y una serie de errores estratégicos en 1976, después de una larga estancia en Europa, donde conoció la Comunidad Económica Europea de cerca, llegó a Quebec con el fin de rehabilitarse ante el Partido liberal y el electorado. Es un caso único en la historia de los partidos democráticos canadienses que una misma persona haya sido elegida dos veces como Jefe de partido y como Primer Ministro después de haber abandonado la política durante prácticamente diez años.

Se convierte en Primer Ministro de Quebec por segunda vez en diciembre de 1985. Tiene una amplia mayoría de diputados en la Asamblea Nacional y su objetivo fundamental es que el gobierno federal introduzca una serie de medidas en la constitución con el fin de reparar el daño que se le causó a Quebec con la Repatriación unilateral de la constitución y la Carta canadiense. Su mandato, desde el punto de vista constitucional comprende dos períodos: el primero desde 1985 hasta el fracaso del Acuerdo de 1978 y un segundo período que incluye el Acuerdo de Charlottetown y el Referéndum canadiense del 26 de octubre de 1992 sobre el Acuerdo.

A) Reintegrase en la federación. Acuerdo del Lac Meech (1985-1990).

Para reparar el agravio cometido por Trudeau y para que Quebec vuelva al seno de la federación, debían cumplirse una serie de condiciones. Así lo expresó textualmente, el Ministro de Asuntos constitucionales de Quebec. Gil Rémillard, en Mont Gabriel en mayo de 1986, en una Conferencia federal-provincial:

* Ningún gobierno de Quebec, de cualquier tendencia política que sea podrá firmar la Ley Constitucional de 1982 según su texto actual. Sin embargo, si se llevan a

cabo ciertas modificaciones podrá ser aceptable para Quebec. Estas modificaciones son:

1. Reconocimiento explícito de Quebec como "*sociedad distinta*".
2. La garantía de un aumento de poderes en materia de inmigración.
3. La limitación del poder federal de financiar.
4. La participación de Quebec en el nombramiento de jueces de la Corte Suprema⁹¹.

Trudeau había abandonado la vida política y los conservadores llegan al poder después de dieciseis años de gobierno liberal, si exceptuamos los seis meses del gobierno de Joe Clark. El Primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney, convoca en abril de 1987, una Conferencia de los Primeros Ministros de las provincias sobre el tema constitucional. Su filosofía del federalismo se basa en dos principios: la federación es una "*comunidad de comunidades*" y la descentralización de la federación.

El objetivo fundamental de la Conferencia era reintegrar Quebec en la federación. Se llevaron a cabo varias reuniones previas de altos funcionarios, Ministros provinciales y expertos y después de una noche de conversaciones y negociaciones, los Primeros Ministros llegaron a un Acuerdo en abril de 1987. Fué el llamado Acuerdo del Lac Meech, debido al lugar donde tuvieron lugar las negociaciones. Unas semanas más tarde, el 22 de junio de 1987, firmaron el Acuerdo los 10 Primeros Ministros, comprometiendose a presentarlo a sus respectivos Parlamentos en el plazo de tres años. Al día siguiente, la Asamblea Nacional de Quebec ratificaba el Acuerdo.

El Acuerdo consistía fundamentalmente en incluir en la Constitución las reivindicaciones de Quebec y una fórmula de Modificación. No contemplaba nada

⁹¹ G. RÉMILLARD. Mont-Gabriel, 9 de mayo de 1986, "*Una nueva colaboración de Quebec y sus socios en la Confederación*". p.8.

concreto sobre el reparto de competencias, pero existía el compromiso de tratarlo en las siguientes conferencias constitucionales.

A pesar de esto, Robert Bourassa aceptó el Acuerdo por las razones siguientes, que el mismo expuso en la Asamblea Nacional:

* Se trata de un Acuerdo reparador, en el sentido de permitir a Quebec retomar plenamente (con todas sus consecuencias), su sitio, su lugar de miembro mayor y distinto de la federación; esto es el Acuerdo Constitucional de 1987, que remedia el aislamiento constitucional de Quebec. Este Acuerdo perfecciona el Repatriamiento de la Constitución empezado en 1981-82 y restablece los fundamentos mismos del federalismo, es decir, que los componentes gubernamentales suscriben plenamente y de buen grado el texto fundamental que los constituye y los rige. En sustancia la Modificación Constitucional de 1987, fué el título que se le dió al Acuerdo, comporta los elementos siguientes:

1. Estipula que toda interpretación de la Constitución debe concordar con el reconocimiento de estos dos elementos: a) que Quebec forme en el seno de Canadá una sociedad distinta y que la legislatura y el gobierno de Quebec tienen el papel de proteger y de promover su carácter distinto. b) que la dualidad lingüística constituye una característica fundamental de Canadá, característica que el Parlamento federal y las Legislaturas tienen el cometido de proteger.

2. Prevé un sistema de negociación de acuerdos constitucionalizables, relativos a la inmigración que, conservando el Parlamento federal el poder de fijar las normas y los objetivos nacionales en lo que se refiere especialmente al establecimiento de categorías generales de inmigrantes; permitan a una provincia ejercer nuevos poderes en cuanto a los niveles de inmigración y la selección de personas inadmisibles.

3. Acuerda a todas las provincias el derecho de retirarse con una compensación financiera justa de todos los nuevos programas cofinanciados establecidos en un sector de competencia provincial exclusiva, a condición que, siempre se aplique un programa o una medida compatible con los objetivos nacionales.

4. Somete al principio de la unanimidad de las provincias ciertos temas de Modificaciones constitucionales que en la Ley Constitucional de 1982 no se pedía más que la aplicación de la fórmula general de Modificación. Estos temas afectan a la representación proporcional de las provincias en el Parlamento federal, a los poderes del Senado y a la selección de Senadores, a los nombramientos para la Corte Suprema, a la creación de nuevas provincias y a la extensión de las provincias existentes. Además garantiza a las provincias el derecho de retirarse con una justa compensación financiera de toda modificación constitucional que transfiera competencias legislativas provinciales al Parlamento.

5. Prevé entre otras cosas que de los nueve jueces de la Corte Suprema, tres deben ser de Quebec y que el Gobernador General en Consejo nombre las personas que le han sido propuestas por el Gobierno de Quebec. Además las vacantes del Senado son cubiertas siguiendo el mismo procedimiento. Las cuestiones que Quebec quiere que sean abordadas en la segunda ronda de discusiones constitucionales estarán evidentemente inspiradas por nuestras reivindicaciones tradicionales y en la convergencia adquirida en 1987 y se buscará mejorar el papel de Quebec en la federación canadiense⁹².

En cuanto a las competencias sectoriales, el gobierno de Quebec siguió aprovechando todas las ocasiones para hacer propuestas.

* La seguridad cultural de Quebec debe ser garantizada principalmente por el poder de Quebec de *planificar enteramente su inmigración para mantener su caracter francófono*, haciendo contrapeso o incluso dando la vuelta a las tendencias relativas en Canadá⁹³.

* Debemos siempre tener presente que la agricultura constituye un campo de jurisdicción compartida entre el gobierno federal y los gobiernos de las provincias. El papel del gobierno federal es particularmente determinante en las cuestiones de comercio interprovincial e internacional. De otro lado, el derecho de intervención de las provincias puede ejercerse en el terreno de la financiación, de la

⁹² Resolución aprobada en la Asamblea Nacional de Quebec el 23 de junio de 1987.

⁹³ G. RÉMILLARD. Conf. cit. nota 88., p.10.

venta en el mercado, de la investigación o de la asistencia a la producción pero también en el terreno de la estabilización de los ingresos⁹⁴.

* Ninguna medida que niegue estos derechos fundamentales de las provincias recibirá nuestro asentimiento. El gobierno de Quebec se propone defender celosamente sus poderes y competencias en el sector financiero, preocupándose al mismo tiempo de armonizar sus legislación con las legislaciones de las otras provincias y del gobierno federal⁹⁵.

Como sabemos este Acuerdo fué rechazado por dos Parlamentos provinciales. El de Terranova votó en contra el 6 de abril de 1990 y el 22 de junio lo hizo el de Manitoba. El Acuerdo estaba muerto. El 23 de junio de 1990, Robert Bourassa anunciaba en la Asamblea Nacional que a partir de este momento, Quebec era *"libre en sus opciones"*.

B) Quebec y el reparto de competencias de Charlottetown (1990-1994).

Ante el fracaso del Acuerdo Meech el gobierno federal reabre el tema constitucional con nuevas propuestas. El documento que deposita en el Parlamento federal el 25 de septiembre de 1991 contiene 28 proposiciones que después de reuniones, audiencias públicas, informes etc, profundamente transformado se convertirá en el Acuerdo de Charlottetown del 28 de Agosto de 1992. Este Acuerdo lo firmaron todos los Primeros Ministros provinciales. Sin embargo debido a la experiencia del Acuerdo Meech, el gobierno federal decidió presentarlo al pueblo canadiense mediante un referéndum nacional que se celebró el 26 de octubre de ese mismo año. Los resultados fueron del 46,1% a favor y 53,9% en contra. En Quebec el

⁹⁴ M. PAGÉ. Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación. Conferencia federal-provincial sobre la Agricultura, Victoria, 27 de Agosto de 1986, SCIC. doc 830-224/024, p. 2.

⁹⁵ Gouvernement du Québec. *La réforme des institutions financières au Québec: objectifs, principes directeurs et plan d'action*. Quebec, octubre 1987.

43,4 % de los ciudadanos votaron SI y el 56,6 % votaron NO. Por lo tanto nada se ha movido en la federación canadiense hasta la fecha.

Respecto a algunos aspectos del Acuerdo Meech, en Charlottetown el Gobierno de Quebec había tenido que ceder aunque no de buen grado. En Charlottetown se concretaba el reparto de competencias del siguiente modo.

En cuanto a la inmigración, en la Constitución es una competencia concurrente, pero el poder federal tiene preponderancia. En el Acuerdo de Charlottetown se prevé que la Constitución obligue al gobierno federal a negociar y concluir acuerdos con las provincias interesadas, en un plazo razonable. Es una disposición ambigua. Por otra parte es una clara cesión con respecto a Meech que preveía la preponderancia de las provincias sobre el poder federal.

Se devuelve a las provincias la competencia en materias como el turismo, la vivienda, los asuntos municipales y urbanos, el ocio, las minas y los bosques, que aunque originariamente eran competencias exclusivas de las provincias, en la práctica pertenecían al gobierno federal debido a las intrusiones de éste. A este bloque de competencias se le conoce con el nombre de las "*seis hermanas*".

Las provincias obtienen también poderes en materias de cultura y en la formación y perfeccionamiento de la mano de obra.

Este nuevo reparto como puede verse está muy lejos de las aspiraciones tradicionales de Quebec y si el gobierno liberal lo aceptó fué porque veía muy cerca la ruptura con la federación. Incluso una parte de los militantes del partido en el poder rechazó el Acuerdo y votó no en el referéndum.

7.2. El poder de financiar del gobierno federal en las materias de competencia provincial.

El poder de gastar del gobierno federal al igual que el reparto de competencias ha estado con frecuencia en el centro de las discusiones constitucionales. El Acta de 1867 no dice nada al respecto pero la Corte Suprema ha confirmado este poder general del gobierno federal de manera rotunda en varias ocasiones. Según este tribunal dicho poder emana del poder general de recaudar impuestos y de su competencia sobre "*la deuda y la propiedad pública*".⁹⁶

Sin embargo este poder ha sido criticado frecuentemente por las provincias porque el gobierno federal apoyándose en él, ha invadido varios sectores de competencia provincial exclusiva. En mucho momentos ha impedido a los gobiernos provinciales llevar a cabo sus políticas. Políticas con las que estaban comprometidos ante sus electores.

El ejercicio del poder federal de gastar ha suscitado desde hace muchos años un debate muy serio y con frecuencia apasionado. Muchos canadienses consideran que este poder es esencial para el establecimiento y mantenimiento de la legislación canadiense en el terreno de la política social. En general esta posición la mantienen sobre todo los ciudadanos de las provincias atlánticas que ven un medio de repartir equitativamente las ventajas de la unión económica, de hacer desaparecer las diferencias regionales y también de reforzar la unidad canadiense.

⁹⁶ A.A.N.B., art. 91 (1a). Se añadió en 1940.

Otros, la mayoría, defienden que es ilegítimo el ejercicio de este poder mediante el cual el gobierno federal tiene acceso a esferas de competencia provincial exclusiva.

Estas posturas se han ido radicalizando a lo largo de los años. Los gobiernos de Quebec desde hace cuarenta años no han dejado de poner en evidencia lo que a su entender es un abuso de poder del gobierno federal.

En 1967, en una Conferencia interprovincial sobre la "*Confederación del futuro*", celebrada en Toronto, Daniel Johnson, Primer Ministro de Quebec, decía:

* El poder de gastar deberá limitarse solamente a los sectores de competencia federal. Sin embargo podrán ser adjudicadas a las provincias subvenciones incondicionales mediante una fórmula de "*perequación*" con el fin de estabilizar sus ingresos⁹⁷.

Robert Bourassa, sucesor de Johnson como Primer Ministro, durante la Conferencia Constitucional de 1970 en Ottawa declaró:

* Aunque idealmente el poder federal de gastar en materias de competencia provincial no debería existir, Quebec está dispuesto a aceptar su existencia siempre que cualquier provincia que no participe en un programa conjunto tenga derecho a una compensación financiera que garantice su libertad de abstenerse. Por tanto Quebec propone que el ejercicio, por parte del gobierno federal, de su poder de gastar en sectores de competencia de las provincias esté sujeto a un acuerdo previo de la mayoría de los gobiernos de las provincias y que cualquier provincia pueda decidir el modo de utilizar el dinero que le corresponde, en los programas que ella tenga⁹⁸.

⁹⁷ *Le gouvernement du Québec et la Constitution*, 1968, p. 75.

⁹⁸ R. BOURASSA. Declaración hecha durante la Conferencia constitucional. Ottawa, 15 de septiembre de 1970, p. 19.

También René Lévesque, durante la Conferencia Anual de Primeros Ministros celebrada en Charlottetown en 1984, pedía como una prioridad para asegurar el futuro de la federación, limitar el poder de gastar del gobierno federal.

* Quebec denuncia una pérdida de competencia provincial debido a la imposición de normas federales nacionales que utilizando el poder de gastar erosionan la división de competencias entre los dos órdenes de gobierno. Por esta razón Quebec juzga inaceptable que el gobierno federal instaure un sistema de tutela y de inspección en un sector de competencia provincial, tal como la sanidad, como la concesión directa de subvenciones a los municipios y que supedite la concesión de ayudas al respeto de criterios y de objetivos nacionales, especialmente en el sector de la educación. La defensa de las competencias provinciales debe hacerse *mediante el ejercicio eficaz de los poderes, la ocupación total de las provincias de sus campos de jurisdicción y por la limitación del poder federal de gastar*. Esta última es prioritaria⁹⁹.

Durante las discusiones y coloquios, Lévesque concretó, aún más

* El poder federal de gastar debería estar fijado de tal manera que los pagos de subvenciones condicionadas a las provincias esté sometida al consentimiento de la mayoría de estas. Cualquier provincia que rechace esas subvenciones debería recibir una justa compensación¹⁰⁰.

Como ya hemos apuntado, Robert Bourassa reiteró que ningún gobierno de Quebec podía aceptar la Ley Constitucional de 1982 y expresó que para poder ser aceptada debían modificarse varias cosas; entre otras, limitar el poder de gastar del gobierno federal. Efectivamente, la Modificación Constitucional de 1987 recogió esta exigencia de Quebec.

* Cada provincia tendrá derecho a retirarse con una compensación económica de los nuevos programas co-financiados por los dos gobiernos, en sectores de competencia exclusiva federal, siempre que la provincia en cuestión la aplique a

⁹⁹ R. LÉVESQUE. Intervención en la Conferencia anual de Primeros Ministros en Charlottetown, 1984.

¹⁰⁰ Idem.

un programa u a otras medidas que sean compatibles con los objetivos nacionales¹⁰¹.

El Ministro Delegado de Asuntos Intergubernamentales del Gobierno de Quebec, Gil Rémillard, hizo una dura crítica el 9 de mayo de 1986 en un coloquio celebrado en Mont-Gabriel sobre este tema.

* El hecho de que el gobierno federal pueda gastar, arbitrariamente, grandes sumas de dinero en todos los sectores, ya sean o no de su competencia, está siendo intolerable. Esto actúa, para la mayoría de las provincias, como una especie de espada de Damócles sobre la planificación política de su desarrollo, tanto social, cultural o económico. Parece, cada vez más necesario, que se someta el ejercicio del poder de gastar a la aprobación de las provincias. Esto contribuiría mucho a mejorar el funcionamiento del régimen federal¹⁰².

También en la reunión de Primeros Ministros, en Charlottetown, fué ampliamente debatido el poder de gastar del Gobierno federal. Llegaron a un Acuerdo que se plasmó en el texto que se sometió a referéndum el 26 de octubre de 1992.

En el Capítulo III, el p.25 dice lo siguiente:

* Conviene añadir en la Constitución una disposición que prevéa que el gobierno de Canadá otorgará una justa compensación al gobierno de una provincia que decida no participar en un nuevo programa cofinanciado puesto en marcha por el gobierno federal en un campo de competencia provincial exclusiva si esta provincia lleva a cabo un programa o iniciativa compatible con los objetivos nacionales¹⁰³.

¹⁰¹ Cfr. *La Modification constitutionnelle de 1987*. 106 A. (1)

¹⁰² G. RÉMILLARD. *"L'Accord constitutionnelle de 1987 et le rapatriement du Québec au sein du fédéralisme canadien"*. Les éditions Thémis. 1987, p. 190.

¹⁰³ Cfr. *Acuerdo sobre la Constitución*. Charlottetown, 28 de Agosto de 1992.

7.3. La reforma de las instituciones propuesta por Quebec.

Teniendo en cuenta el carácter bicultural del país y a la importancia que Quebec ha acordado a su identidad como pueblo, a lo largo de la vida de la federación, Quebec ha acordado una gran importancia a la composición de las instituciones federales con el fin de que reflejen este hecho y lo salvaguarden y protegan.

7.3.1. La reforma del Senado.

El gobierno de Quebec, presidido por M. Johnson, elaboró un documento de trabajo titulado *"El gobierno de Quebec y la Constitución"* que presentó en la Conferencia anual de primeros Ministros que tuvo lugar en Quebec en 1967, bajo el lema *"La Confederación del mañana"*. En la página 50 del documento se lee con respecto al Senado:

* Sería bueno estudiar la posibilidad de transformar el Senado actual en una verdadera Cámara federal de carácter bi-nacional¹⁰⁴.

Años más tarde, en 1979, en el dossier sobre las discusiones constitucionales de los años 1978-1979, el Gobierno de Lévesque incluyó una nota sobre el Senado:

* Quebec es de la opinión que se debe arreglar primero el reparto de competencias y luego el Senado. La reforma del Senado debe tener como finalidad la representación real de las provincias a nivel central y debe participar en el ejercicio del poder federal. Si queremos que la Cámara Alta represente de verdad a las provincias es necesario que sus miembros sean nombrados por los gobiernos de las provincias y que su mandato tenga una duración limitada. Quebec encuentra difícil determinar la composición y los poderes de la nueva Cámara Alta, cuyo papel sería asegurar la participación de las provincias

¹⁰⁴ Cfr. *Le Gouvernement du Québec et la Constitution*.

en el ejercicio de las competencias federales, cuando sus competencias no estén redefinidas. De manera general Quebec se apoya en la posición de Johnson en 1967. En su composición y en su funcionamiento, el Senado debe reflejar la dualidad canadiense¹⁰⁵.

En 1980, el Parlamento federal aprobó una ley por la que se modificaba la composición del Senado con el fin de dar más poder a las provincias. La ley fue constestada ante la Corte Suprema que la declaró anticonstitucional por modificar el pacto originario entre las provincias, aunque la ley daba más poder a las provincias. Lo que la Corte Suprema quería dejar claro que el Senado solo se podía modificar mediante el acuerdo unánime de las provincias y el gobierno federal.

En la Modificación constitucional de 1987, es decir el Acuerdo Meech,, se contemplaba que los nuevos Senadores fueran nombrados a la vez por el gobierno federal y por el gobierno de la provincia que representa. Puesto que esta ley constitucional no se llegó a aprobar, se incluyó en el Acuerdo de Charlottetown una reforma total del Senado. Se quería un Senado, de tres E, *élu, efficace et équitable* (elegido, eficaz e igual para todas las provincias). Es decir un Senado elegido directamente por sufragio universal, al mismo tiempo que la Cámara de los Comunes. La composición del Senado sería de 6 senadores por provincia y 1 por cada territorio, un total de 62 senadores, lo que aseguraría una representación mucho más equitativa.

El referéndum celebrado en octubre de 1982 rechazó el Acuerdo y por tanto el Senado sigue siendo lo que diseñaron los Padres de la Confederación hace más de ciento treinta años: una copia de la Cámara de los Lores, electiva, vitalicia y nombrada por el gobierno federal.

¹⁰⁵ Dossier sus les discussions constitutionnelles, 1978-79, nota sobre la monarquía., p. 28.

7.3.2. La reforma de la Corte Suprema.

En el Acta de América de 1867 se consagran 4 capítulos con un total de 87 artículos a los poderes Legislativo y Ejecutivo pero no menciona como tal poder el Jurídico. En el capítulo VII con el título "*Judicatura*", se trata de esta materia en seis artículos muy pragmáticos.

Por tanto el poder jurídico no ha tenido jamás en Canadá y en particular en Quebec un reconocimiento constitucional expreso y la Corte Suprema ha existido durante más de un siglo debido a una simple ley del Parlamento federal que éste puede modificar a su gusto y por supuesto lo ha hecho.

Quebec desde hace más de cuarenta años ha tenido el reconocimiento constitucional de la Corte Suprema y ha dado mucha importancia a la composición de ésta. Concretamente, Maurice Duplessis en una Memoria presentada en la Conferencia federal-provincial, sobre la Constitución, celebrada en Quebec en septiembre de 1949, en la página 10, leemos lo siguiente:

* Los miembros del Tribunal canadiense que será creado para reemplazar al Consejo Privado deberían ser nombrados por los gobiernos provinciales y el gobierno federal. Quebec estima que la Corte Suprema de Canadá en materia constitucional y de relaciones intergubernamentales canadienses debe reunir todas las condiciones exigidas a un árbitro¹⁰⁶.

Anteriormente, el 8 de mayo de 1947, Duplessis había enviado una carta a George Drew, Jefe del Partido conservador federal en la que la decía:

¹⁰⁶ Memoria preliminar del Gobierno de Quebec presentada en la Conferencia sobre la Constitución en Ottawa el 10 de febrero de 1950. Imprimeur de la Reine, 1950, p. 101.

* No es razonable y no está de acuerdo con la unidad nacional bien comprendida que el gobierno federal se atribuya el derecho de escoger de manera unilateral los árbitros llamados a decidir los derechos respectivos de cada una de las partes¹⁰⁷.

En 1968 en un documento de trabajo sobre la Constitución, elaborado por funcionarios de Quebec para la Conferencia sobre *"La Constitución del futuro"*, se proponía lo siguiente:

* La Constitución deberá prever el establecimiento de un Tribunal Constitucional en el cual al menos los 2/3 de jueces serán nombrados por los gobiernos de las provincias. La composición de este Tribunal deberá reflejar el carácter federal de las instituciones comunes y la dualidad cultural canadiense¹⁰⁸.

Un año más tarde el Primer Ministro de Quebec Jean-Jacques Bertrand en la Conferencia sobre la Constitución hizo esta petición:

* Los Estados federados, es decir la provincias, deberían poder establecer los Tribunales Superiores y los Tribunales de Apelación provinciales y nombrar los Jueces tanto para la administración de las leyes federales como para las de los Estados. De todos modos el gobierno federal debe conservar su poder actual de establecer los Tribunales federales para la administración de sus propias leyes¹⁰⁹.

Robert Bourassa en una declaración hecha con motivo de la Conferencia Constitucional en Septiembre de 1970 decía, en nombre de Quebec:

* La creación de un Tribunal constitucional representativo de la federación será un instrumento esencial para mantener el equilibrio constitucional. Por otra parte sería bueno que las provincias propusieran nombres de posibles candidatos para ocupar los puestos de jueces de la Corte Suprema¹¹⁰.

¹⁰⁷ Cfr., Carta de M DUPLESSIS.

¹⁰⁸ Cfr. Documento de trabajo presentado por el gobierno de Quebec en la Conferencia sobre la Constitución del 17 de julio de 1968.

¹⁰⁹ Declaración de J. BERTRAND durante la Conferencia sobre la Constitución de Ottawa de febrero de 1969. Imprimeur de la Reine., p. 314.

¹¹⁰ Conferencia de Ottawa. Agosto de 1970, p. 20.

Años más tarde, el 1978, durante las Discusiones Constitucionales, en Ottawa, el Primer Ministro de Quebec, René Lévesque, pidió que se crease un Tribunal constitucional en el que la mayoría de los jueces sean nombrados directamente por las provincias. Además reclamó que la jurisdicción relativa al derecho civil quebequense sea confiada en última instancia a la Corte de Apelación de Quebec y que cada nivel de Gobierno sea el encargado de nombrar los jueces de los tribunales que dependan de su competencia, en el caso de Quebec incluiría los jueces de la Corte Superior y los de las Cortes de Apelación.

El Gobierno independentista de Lévesque en los años posteriores al referéndum fué muy lejos en sus reivindicaciones en todos los campos y en concreto con respecto a la Corte Suprema propuso incluir en la Constitución los elementos siguientes:

- a) institucionalizar la Corte Suprema
- b) confirmar la composición actual de la Corte (9 jueces), de los cuales tres provienen de Quebec.
- c) precisar que el gobierno federal, antes de nombrar un juez para la Corte Suprema, debe obtener el consentimiento del Ministro de Justicia de Quebec o de la provincia implicada.
- d) precisar que la Corte Suprema es el tribunal de última instancia de Canadá tanto en materia civil como criminal.
- e) indicar que cuando la Corte tenga que pronunciarse sobre una cuestión de derecho civil se creará un tribunal con una mayoría de jueces de Quebec
- f) añadir que las provincias pueden pedir a la Corte Suprema un dictámen.

g) consagrar la regla de la alternancia lingüística en la presidencia de la Corte Suprema.

h) crear una sala de lo constitucional en la que la mitad de jueces procedan de Quebec y la otra mitad de las provincias, la cual a la demanda de las provincias o del gobierno federal será la encargada de resolver los litigios constitucionales¹¹¹.

En 1985, el Ministro de Justicia del Gobierno de Lévesque, en una Conferencia pronunciada en Ottawa el 25 de mayo insistía de nuevo.

* La Constitución deberá reconocer explícitamente que tres de los jueces de la Corte Suprema de Canadá procedan de Quebec y que el cargo de Primer-Juez sea cubierto siguiendo el principio de la alternancia lingüística¹¹².

Es decir quería que se alternaran los jueces anglófonos y francófonos. También pidió para Quebec el derecho constitucional de participar en el nombramiento de los jueces quebequeses de la Corte Suprema. El consentimiento de Quebec deberá tenerse antes de que los jueces sean nombrados por el Gobierno federal.

* Otra cuestión importante es que solo los jueces de Quebec, formados en su derecho, deberán intervenir en las cuestiones de derecho civil¹¹³.

Dos años más tarde, durante el Gobierno liberal de Robert Bourassa, el Ministro de Asuntos intergubernamentales de Quebec, Gil Rémillard, elaboró un documento sobre el Acuerdo Constitucional de 1987 en el que dió a conocer las posiciones del Gobierno de Quebec. Con respecto a la Corte Suprema pedía lo siguiente:

¹¹¹ *Dossier sur les discussions constitutionnelles*, carpeta 10, p. 2.

¹¹² P.M. JOHNSON, Ministro de justicia de Quebec. Conferencia de Ministros de Justicia. Ottawa. 25 de mayo de 1985.

¹¹³ *Idem.*

* El papel de la Corte Suprema como árbitro último de los debates constitucionales debe ser consagrado por la Constitución. Además su composición debe reflejar la dualidad canadiense en el plano jurídico y a la vez debe contribuir a preservar la especificidad de Quebec así como reconocer su aportación única a la Federación. A Quebec le importa mucho que se le garantice en la Constitución una representación adecuada en el seno de la Corte y una contribución significativa en el proceso de selección de jueces procedentes de su territorio¹¹⁴.

Las reivindicaciones últimas fueron, en parte, tenidas en cuenta en la Modificación Constitucional de 1987. Se plasmaron en varios artículos que recogemos a continuación.

101 A (1) La Corte que existe bajo el nombre de Corte Suprema de Canadá se mantendrá a título de Corte General de Apelación para Canadá y de Corte adicional adecuada para mejorar la aplicación de las leyes de Canadá.

(2) La Corte Suprema de Canadá se compone de un Primer Juez, llamado Primer Juez de Canadá, y de otros ocho jueces, que nombra el Gobernador General en Consejo mediante letras patentes bajo el gran sello de Canadá.

101 B (1) Los jueces son escogidos entre las personas, que después de haber sido admitidas al Colegio profesional de una provincia o de un territorio, han sido, al menos durante diez años en total, jueces de cualquiera de los Tribunales del país o inscritos en el Colegio Profesional de abogados de cualquier provincia o de cualquier territorio.

(2) Al menos tres de los jueces son escogidos entre las personas que después de haber sido admitidas al Colegio de Abogados de Quebec, han estado inscritas en este Colegio, o han sido jueces de un Tribunal de Quebec o de un Tribunal creado por el Parlamento de Canadá, durante diez años en total, como mínimo.

¹¹⁴G. RÉMILLARD. *"L'Accord constitutionnelle de 1987 et le rapatriement du Québec au sein du fédéralisme canadien"*. Les éditions Thémis. 1987, p. 201.

101 C (1) En caso de vacantes en la Corte Suprema de Canadá, el Gobierno de cada provincia puede proponer al Ministro federal de Justicia, para el cargo vacante, a personas admitidas al Colegio de Abogados de esa provincia y que cumplan las condiciones previstas en el art. 101 B.

(3) En el caso de cada uno de los tres nombramientos hechos conforme al párrafo 101 B (2), el Gobernador General en Consejo nombra una persona propuesta por el Gobierno de Quebec¹¹⁵.

Esta Modificación no se llevó a cabo porque la rechazaron las Legislaturas de dos provincias, Manitoba y Terranova. Entendieron que la provincia de Quebec salía beneficiada en varios campos. Después de este fracaso se relanzaron las negociaciones y en el verano de 1992 se llegó al Acuerdo de Charlottetown.

Con respecto a la Corte Suprema este Acuerdo recogía las disposiciones esenciales de la Modificación Constitucional de 1987 pero dejaba planear una cierta ambigüedad sobre el proceso de nombramiento de los Jueces de la Corte Suprema procedentes de Quebec. También en este Acuerdo Quebec había tenido que ceder en la regla de la unanimidad que contenía el Acuerdo de Meech, en relación con las modificaciones del proceso de nombramiento de Jueces de la Corte Suprema. Esta ambigüedad se despejó finalmente en los textos jurídicos que fueron sometidos a referéndum.

B) LA CORTE SUPREMA

p.17 Inscripción en la Constitución.

¹¹⁵ Cfr. *La Modification constitutionnelle de 1987.*

Convendría que la Corte Suprema sea inscrita en la Constitución como *Corte General de Apelación para Canadá*.

p.18 La composición.

Convendría inscribir en la Constitución las disposiciones actuales de la Ley sobre la Corte Suprema, que precisan que la Corte Suprema se compone de nueve jueces, de los cuales tres deben haber sido recibidos en el Colegio de Abogados de Quebec (colegio de derecho civil).

p.19 Los nombramientos.

La Constitución debe obligar al Gobierno federal a nombrar los jueces a partir de las listas enviadas por los gobiernos provinciales y de los territorios. Convendría prever en la Constitución el nombramiento de Jueces interinos, si una lista no se envía en el plazo requerido o si ningún candidato es aceptable¹¹⁶.

Como vemos, el Acuerdo de Charlottetown, después de 125 años de federalismo, situa a la Corte Suprema en el lugar que le pertenece, dándole el estatus constitucional y político que merece y en consecuencia revaloriza el poder jurídico en Canadá. De alguna manera la Corte Suprema llegaba a ser intangible. Este Acuerdo completaba la construcción política de Canadá y le daba el tercer poder que hasta este momento encontraba su legitimidad en la tradición británica más que en la Constitución canadiense.

El Acuerdo, en general, se redactó en términos vagos con el fin de que fuese aceptado por todos los canadienses, pues sería objeto de un referéndum a escala nacional. Este referéndum tuvo lugar el 26 de octubre de 1992 con un resultado de **53,9% a favor del NO y el 46,1% dijeron SI.**

¹¹⁶Acuerdo sobre la Constitución. Charlottetown, 28 de Agosto de 1992.

Actualmente nos encontramos en un "*impasse*". La federación canadiense no ha podido ser renovada y por tanto tampoco se han producido modificaciones en lo que respecta a la Corte Suprema.

Después del fracaso de Meech, fueron los resultados del referéndum del 26 de octubre de 1992 los que han vuelto a impedir que se introduzcan cambios en el Acta de 1867 sobre la Corte Suprema y en consecuencia el más Alto Tribunal del país sigue sin estar incluido en la Constitución.

7.4. La fórmula de Modificación de la Constitución.

Como hemos tenido ocasión de analizar en el Capítulo III, en el Acta de 1867 no se incluyó, a propósito, una fórmula de Modificación de la Constitución. Por razones obvias, Quebec ha dado siempre una gran importancia a este aspecto y ha librado grandes batallas con el gobierno federal y con las otras provincias, por defender su postura. A lo largo de los años de vida de la federación, las exigencias se han ido perfilando y matizando. Es un proceso que sigue abierto. Cronológicamente se han hecho las afirmaciones y propuestas que trataremos de sintetizar a continuación.

Maurice Duplessis decía, en mayo de 1938, en una Memoria del Gobierno de Quebec sobre las Relaciones entre el Dominio y las provincias, lo siguiente:

* El pacto federativo no puede ser modificado ni corregido, sin el consentimiento de todas las partes, es decir de todas las provincias¹¹⁷.

¹¹⁷ Cfr. *Relación entre le Dominion et les provinces*. 1938., p. 4.

En otra memoria que el Gobierno de Quebec, presidido por Duplessis, presentó en la Conferencia federal-provincial de abril de 1950 se encuentra esta afirmación.

** Si la Constitución atribuye a las provincias, aunque sea de manera restringida, el derecho de modificar la constitución en lo que se refiere a las competencias de las provincias, este mismo derecho se lo niega al gobierno federal¹¹⁸.*

Años más tarde en una Conferencia federal-provincial en enero de 1946, en una intervención de Duplessis afirmó lo siguiente:

** La Confederación es esencialmente un pacto y puesto que la Constitución reviste el carácter de un pacto, no podrá ser modificada sin el consentimiento de las partes contratantes o al menos sin el consentimiento de las cuatro provincias pioneras¹¹⁹.*

También Jean Lesage, siendo Primer Ministro de Quebec de un Gobierno liberal, afirmó:

** Por defender su particularismo propio, Quebec, debe tener un derecho de veto sobre cualquier cambio constitucional importante que pueda afectar a sus poderes. Entre otros, Quebec quiere tener derecho de veto sobre la modificación del reparto de competencias.*

Además, seguía diciendo:

** El gobierno central no puede unilateralmente cambiar su Constitución. Es esencial que las provincias participen en la constitución y funcionamiento de los órganos centrales¹²⁰.*

¹¹⁸ Intervención de M. DUPLESSIS en la Conferencia federal-provincial sobre la Constitución. Ottawa, 12 de febrero de 1950. Imprimeur de la Reine., p. 399.

¹¹⁹ Memoria del gobierno de Quebec. Conferencia federal-provincial sobre "*Le rétablissement*". Ottawa, 25 de abril de 1946. Imprimeur de la Reine., p. 396.

¹²⁰ J. LESAGE. Discurso pronunciado en el Club de Reforma de Montréal, el 1 de marzo de 1965., p.3.

Durante el Primer gobierno de Robert Bourassa se celebró la Conferencia de Victoria, capital de la Colombia Británica. Como ya vimos en esta Conferencia el Gobierno federal presidido por M. Trudeau proponía variar la regla de la unanimidad para modificar las disposiciones importantes de las Constitución, que se había impuesto como costumbre.

Se abandonaba la regla de la unanimidad de las Asambleas Legislativas de todas las provincias, en favor de la mayoría de estas Asambleas. Esta mayoría debía comprender obligatoriamente las provincias que tuviesen en el último censo al menos el 25% de la población de Canadá, al menos dos provincias del Atlántico y dos provincias del Oeste, con la condición de que estas tengan en total el 50% de la población total de todas las provincias Atlánticas o del Oeste respectivamente. En la práctica debido a la demografía de Canadá ésta regla solo permitía a las provincias más importantes vetar las modificaciones, las otras no podrían paralizar la revisión constitucional.

Como sabemos Quebec rechazó esta propuesta porque iba unida a la repatriación de la Constitución y la postura de esta provincia en estos años era tajante: primero había que reformar la constitución y luego se haría la repatriación.

Esta misma postura mantuvo el Gobierno independentista de Réne Lésveque en una nota hecha pública sobre la Repatriación y la Modificación de la Constitución en enero de 1979.

* Quebec no consentirá jamás, en el régimen actual un Repatriamiento de la Constitución y una fórmula de Modificación, hasta que la nueva distribución de

poderes está arreglada y que Quebec no reciba la garantía de obtener todos los poderes necesarios para asegurar su desarrollo¹²¹.

Después del referéndum del 20 de mayo de 1980 se produjo un acontecimiento clave en Canadá. Trudeau , a partir de este momento decidió llevar a cabo lo que tantos Primeros Ministros de Canadá , desde Mackenzie King en 1927, habían intentaron en varias ocasiones: repatriar la Constitución, es decir poner la Constitución de Canadá en manos del pueblo canadiense. El que la Constitución de Canadá fuese una ley del Parlamento de Westminster en el año 1980 no dejaba de ser un atavismo colonial. Para cualquier modificación de ésta se debía acudir al Parlamento británico.

La repatriación había sido imposible durante más de 40 años porque se debía tener en cuenta la costumbre constitucional de la unanimidad de las provincias. Estas siempre habían utilizado la repatriación como un arma contra el gobierno federal para conseguir más competencias. Las Conferencias anuales celebradas sobre la Constitución se desarrollaban en estos términos, sino hay más competencias para las provincias no hay repatriación.

En 1980, Trudeau con el apoyo unánime de su partido, después de haber ganado por mayoría absoluta las elecciones federales y el referéndum de Quebec, decide unilateralmente repatriar la Constitución. El 2 de octubre de 1980 lo anunció en una alocución televisada al país. Al día siguiente depositó el proyecto en la Cámara de los Comunes. En pocos días la Cámara de Comunes y el Senado aprobaban el proyecto de repatriación.

Tres provincias constestaron la repatriación ante las Cortes Superiores respectivas. Se trata de Quebec, Terranova y Manitoba. Poco tiempo después la Corte

¹²¹ *Dossier sur les discussions constitutionnelles*. Nota sobre el Repatriamiento de la Constitución, p. 30.

de Quebec y Manitoba decidieron que el proyecto era conforme a la Constitución. Pero el 31 de marzo de 1981, la Corte Superior de Terranova, juzgó que era ilegal la resolución aprobada por el Parlamento, abriendo así la vía de apelación ante la Corte Suprema de Canadá.

Una clara mayoría de jueces -siete contra dos- de la Corte Suprema se pronunciaron diciendo que el proyecto de repatriar la constitución sin el consentimiento de las provincias era legal, pero la Corte añadía en otro dictámen firmado por seis jueces contra tres, que aunque el proyecto era legal violaba la costumbre existente. Ahora bien la única exigencia era que una mayoría sustancial de provincias aprobará las iniciativas federales en materia constitucional. Puesto que la decisión de los jueces no precisaba en qué consistía una "*mayoría sustancial*", podría interpretarse un número indefinido entre dos a diez.

La repatriación se llevo a cabo con la adhesión de nueve provincias. Es decir todas excepto Quebec, no sin antes hacer una serie de concesiones por parte del gobierno federal. El Gobierno independentista de Quebec no aceptó el Acuerdo de repatriación y la fórmula de Modificación que incluía la Ley Constitucional de 1982 y consideró que era una grave afrenta del Canadá inglés hacia el Canadá francés.

La fórmula de Modificación quitaba el derecho de veto a Quebec que se le acordaba en la Carta de Victoria. Además, solo se requería la regla de la unanimidad en el caso de modificar la Corte Suprema y la fórmula de modificación misma. Para la modificación de las demás cuestiones constitucionales bastaba la aprobación de 2/3 de las legislaturas provinciales que representen el 50% de la población del país, lo que se ha llamado la regla del 7/50.

También el Gobierno liberal de Robert Bourassa que sucedió al de Lésveque se negó a aceptar la Ley Constitucional de 1982 y exigió una serie de condiciones. En lo que respecta a la fórmula de Modificación exigía volver de nuevo a la regla de la unanimidad de las provincias para ciertas materias de modificaciones constitucionales que según la ley vigente solo requerían la aplicación general de la fórmula de Modificación es decir los 2/3 de las provincias con tal que representes el 50% de la población. Las materias a las que Quebec se refiere son: la representación proporcional de las provincias en el Parlamento federal, los poderes del Senado y la selección de senadores, los nombramientos de jueces para la Corte Suprema, la creación de nuevas provincias y la extensión de las ya existentes. Además se debía garantizar a las provincias el derecho de retirarse, con una justa compensación económica, en el caso de cualquier modificación constitucional que transfiera competencias legislativas provinciales al gobierno federal.

Efectivamente estas demandas de Quebec se recogieron en toda su integridad en el Acuerdo del lac Meech que como hemos recordado en varias ocasiones dió lugar a la Modificación constitucional 1987. Después del fracaso de Meech, una gran decepción se instaló en todo el país y especialmente en Quebec que, para paliar la situación, el gobierno aceptó el Acuerdo de Charlettetown en el que se proponía que para la mayoría de las modificaciones constitucionales incluía la reforma del Senado era suficiente el apoyo de 7 provincias representando el 50% de la población. Esta fórmula es menos exigente que la de Meech pues no menciona que materias exigen la unanimidad.

Como vemos en este capítulo, la renovación del federalismo pasa fundamentalmente por la modificación del reparto de competencias, aunque también ha estado presente, en las reivindicaciones, la reforma de las instituciones como garantía

para mantener el reparto de competencias. Así lo han expuesto los sucesivos gobiernos de las provincias y como hemos visto, de manera particular los gobiernos de Quebec.

Si las reivindicaciones en este tema han estado presentes desde los años 40, se hicieron más intensas y concretas a partir de los años 60, por varias causas, si analizamos el tema desde la óptica de Quebec.

1ª. Quebec realiza lo que se ha llamado la Revolución tranquila, en definitiva la sociedad francófona alcanza la mayoría de edad. Se impulsa la cultura francesa, los francófonos acceden a puestos de responsabilidad en el mundo de las finanzas, la política, la cultura, etc. Se impone un ambiente de tolerancia, pluralismo y modernización.

2º. Como consecuencia de este desarrollo y plenitud, el nacionalismo quebequés hace su aparición con gran fuerza y se funda un partido nacionalista que llega al poder en la provincia de Quebec en 1976. Este partido tiene en su programa la independencia de la provincia.

3ª. Ante este empuje nacionalista algunas personalidades de Quebec deciden entrar en la política para detener el nacionalismo. La figura más destacada el M. Trudeau que *fué Primer Ministro de Canadá 16 años, con un intervalo de unos meses en la Oposición.*

Desde el punto de vista de la federación también encontramos razones del constante enfrentamiento entre el Gobierno central y las provincias y más concretamente Quebec.

1. Ante la amenaza del movimiento separatista que se puso en marcha en Quebec y también otro en la Alberta con pretensiones de anexión a Estados Unidos, Trudeau reforzó el federalismo con varias hechos y medidas legislativas.

2. En los años 60, el gobierno federal adquiere un gran protagonismo en todas las regiones del país, en parte por la valía personal de los Primeros Ministros liberales, concretamente M. Pearson, Premio Nobel de la Paz y M. Trudeau. Algunos hechos contribuyeron a esto, concretamente, la Exposición Universal de 1967, en el Centenario de la Confederación y los Juegos Olímpicos de 1976, dieron a Canadá una plaza importante en el conjunto de las Naciones. También en estos años se creó el Grupo de los Siete países más industrializados del que Canadá forma parte.

Las medidas legislativas más importantes, que contribuyeron al protagonismo y centralismo de Ottawa son:

a) Implantación del bilingüismo en la Función Pública en todo el Canadá. (medida de gran trascendencia, si se tiene en cuenta que 9 provincias son anglófonas y unilingües).

b) Repatriación unilateral de la Constitución (sin el consentimiento unánime de Quebec, es decir sin respetar la regla de la unanimidad que había sido la fórmula que se había requerido siempre).

c) Promulgación de la Ley Constitucional de 1982, con la inclusión de una Carta canadiense de Derechos y Libertades canadienses. En ella se protegen los derechos individuales, pero no los colectivos. Además no se contempla un Estatuto particular para Quebec, si no que se le considera una provincia más de la federación. Se obvia la asimetría que Quebec ha pedido siempre. Como sabemos Quebec no firmó esta Ley y se quedó fuera de la Federación. En estos años René Lévesque era el Primer Ministro de Quebec, Jefe de partido Quebequense, y por tanto independentista.

3. Algunos analistas han visto en la llegada de Trudeau a Ottawa, un aliciente y una de las causas de consolidación del nacionalismo debido al "*centralismo*" que imprimió a la federación y a su particular concepción del federalismo, que analizaremos más adelante.

En 1984, M. Trudeau se retira de la vida política, y después de casi una veintena de años gana las elecciones el Partido conservador de Brian Mulroney. Con la llegada a Ottawa de los conservadores se abre una etapa de negociaciones con el fin de que Quebec firme la Ley Constitucional de 1982. Mulroney había ganado las elecciones en buena parte porque prometió negociar con Quebec, ser más conciliador y renovar el federalismo.

Por lo expuesto, anteriormente, Mulroney no consiguió en sus dos mandatos ningún acuerdo constitucional y dimitió después del fracaso del referéndum de 1992. Su fracaso fué considerado tan serio por el pueblo canadiense que en las elecciones del otoño de 1993, el partido conservador solo obtuvo 2 diputados, de los 155 que tenía en la Legislatura anterior. En las elecciones de 1988 ya había perdido 47 diputados había pasado de 202 a 155. Los liberales ganaron las elecciones por mayoría absoluta (178) diputados, de los 295 diputados que forman la Cámara de los Comunes.

Jean Chrétien es el nuevo Primer Ministro de Canadá. Es un veterano en política. Ha formado parte de los gobiernos de M. Trudeau, como Ministro para los Asuntos de los Indios, Ministro de Economía y Ministro de Asuntos Constitucionales. Es un gran negociador y muy querido en el mundo anglófono, aunque es quebequense. Por tanto, una nueva etapa de esperanza se abre en Canadá con vistas a la renovación del federalismo.

**CAPITULO VIII. LA CRISIS QUEBEC-CANADA. INICIATIVAS DE LA
AUTORIDAD FEDERAL PARA RENOVAR LA FEDERACION NACIDA
EN 1867.**

8.1. Análisis de la crisis del federalismo. El conflicto entre el Quebec francés y las nueve provincias anglófonas.

La mayoría de los litigios constitucionales que surgen en las federaciones, se deben al reparto de competencias. Esto ocurre también en Canadá, pero además hay otras discrepancias específicas de la federación canadiense. En los capítulos precedentes, hemos destacado la importancia del reparto de competencias al estudiar la interpretación que ha dado la Corte Suprema a muchos de estos conflictos. Además podemos añadir, que es un tema que interesa por igual a todas las provincias que componen la federación y todas ellas han formado un bloque compacto frente al gobierno central para reivindicar que se les devuelvan competencias invadidas por el gobierno central y que originariamente pertenecían a las provincias, o para negociar un nuevo reparto. En este tema, se han llegado a acuerdos entre el gobierno central y las provincias, incluida Quebec, pero no se han podido plasmar en la Constitución porque Quebec ha exigido en varias ocasiones, como condición previa para modificar el reparto de competencias, el reconocimiento constitucional de su especificidad y de la dualidad lingüística del país. A esta y otras aspiraciones de Quebec se han opuesto, en mayor o menor grado, las provincias anglófonas, lo que ha provocado una crisis política, social y económica en la federación.

En el análisis de la crisis que haremos a continuación, veremos que el desacuerdo arranca desde los primeros años de la federación, aunque éste se ha ido agudizando con el paso del tiempo. Podemos adelantar que la crisis quebequense, se ha generado, ante la indiferencia primero y el rechazo después, de algunas provincias anglófonas, a que la Constitución defienda y protega la lengua francesa y reconozca a la sociedad quebequense como sociedad distinta.

8.1.1. Génesis de la crisis.

Aunque McDonald quiso crear una Nación y buscó por todos los medios una unión legislativa, es decir el Estado unitario, no lo consiguió, y el Acta de 1867 refleja el espíritu de los delegados que era el de llegar a un compromiso que desembocó en una federación.

Cartier y Brown,¹ los otros dos líderes del momento, afirmaron varias veces: *El Dominio de Canadá no es un país, es un compromiso, un pacto*. MacDonald, sin embargo soñaba con una "nación única" ², y por eso logró insertar elementos centralistas y unitarios en el Acta de constitución de la federación, quizá pensando crear en el futuro un Estado unitario.

La federación canadiense se ha mantenido gracias al espíritu conciliador, tolerante y moderado del pueblo canadiense. Pienso que podría aplicarse a la nación canadiense las palabras de Renan: "*Una nación es un plebiscito diario*"³ en el sentido de renovar constantemente el deseo de hacer algo en común, la voluntad de realizar grandes cosas y los recuerdos de los acontecimientos comunes, que forman parte de su historia.

A pesar de lo dicho, es también cierto que desde el primer momento los anglófonos desconfiaban de los francófonos y al revés. La desconfianza y un cierto grado de incompreensión de las dos comunidades, han sido características esenciales de la vida de la federación plasmada en una pregunta que los canadienses ingleses, más satisfechos en general de la federación, han hecho de manera continuada a los canadienses franceses, *¿What Quebec want does? (¿Qué quiere Quebec?)*.

¹ *Débats sur la Confédération*, 1985. Québec., p. 243.

² *Ibid.*, p. 110.

³ RENAN, E. *Qu' est-ce qu' une nation?*. Conferencia pronunciada en la Sorbona el 11 de marzo de 1882.

Los años de las dos grandes guerras estuvieron marcados por grandes crisis internas, debido al reclutamiento para participar en los conflictos bélicos y abrió una fosa profunda entre los dos grupos étnicos. Los francófonos en general, no eran partidarios de intervenir en los conflictos armados para ayudar a los países amigos. Durante la primera guerra, el ala quebequense del partido conservador federal se escindió, por oponerse a la intervención en la guerra. La segunda guerra mundial fué explotada por el Primer Ministro de Quebec, M. Duplessis, que se opuso a prestar ayuda a los aliados y esto, además de su régimen reccionario, contribuyó a aislar la provincia del resto de Canadá. Por el contrario, durante los años de la contienda, las comunidades anglófonas alcanzaron una mayor unidad y cohesión, lo que acentuó todavía más, la falta de identificación de los canadienses franceses con el gobierno federal.

Aunque la provincia de Quebec, a lo largo de la vida de la federación se ha encontrado insatisfecha y ha presentado sus reivindicaciones, no había contestado a la pregunta del Canadá inglés con decisión y energía hasta los años 60. Las causas de este cambio de actitud son muchas y de diversa índole y coinciden con el análisis de las causas de la crisis de la Federación que veremos a continuación.

a) Una de las causas fué la falta de liderazgo político en Ottawa, a partir de 1962, en contraste con el liderazgo de Quebec en estos años. El gobierno federal, en los años 60, era débil y estaba agotado. Un buen ejemplo es que para aprobar la nueva bandera de Canadá con la flor de arce, fueron necesarios seis meses de debates parlamentarios. La situación de los partidos federales era ruinoso, por falta de liderazgo se destruían por dentro, dieron lugar a grandes escándalos de corrupción, etc., mientras que en Quebec, el gobierno liberal estaba llevando a cabo, desde 1960,

la llamada Revolución tranquila en todos los frentes. El contraste entre las dos capitales era grande y no favorecía el sentimiento de adhesión al federalismo.

b) Otra de las causas de la crisis de la Federación, sin duda la más importante, fué la situación del francés. En Quebec desde los años 40 se venían creando Asociaciones con el fin de pedir que fueran bilingües los sellos, la moneda, los cheques y otras "*migajas*" como escribió Laurendeau⁴ en el periódico de lengua francesa más importante, "*Le Devoir*". En cada elección federal se prometía a Quebec alguna "*migaja*", en el terreno lingüístico. A pesar de esto, el ambiente que nos encontramos es de olvido total del francés. El desprecio del francés por parte de las autoridades federales era total, a pesar de que era la lengua hablada por un tercio de la población del país. La capital federal, Ottawa, era unilingüe, solo se hablaba inglés. Hasta 1949 no hubo en el Parlamento y en los despachos de los miembros del Gobierno un solo letrado en francés. El primero se puso en ese año en la puerta del Primer ministro Saint-Laurent, que era quebequense. Cualquier informe que un francófono tuviera que enviar a un funcionario federal, se redactaba en inglés. Es decir, el francés no tenía derecho de ciudadanía en la Administración federal.

En 1965 la situación no había cambiado mucho. Alguna otra "*migaja*" la había concedido Diefenbaker,⁵ que había hecho instalar un servicio de traducción simultánea en el Parlamento, que permitía seguir los debates en una u otra lengua. Sin embargo, los porteros del Parlamento eran incapaces de contestar en francés a los visitantes que se dirigían a ellos en esta lengua. En definitiva, la lengua de los canadienses franceses no recibía un tratamiento justo y esto no podía tolerarse en una sociedad que aspiraba a la igualdad y a la justicia.

4 LAURANDEAU, A. Director del periódico "*Le Devoir*". Comisario de la encuesta ordenada por el gobierno federal en los años 60 sobre el bilingüismo y el biculturalismo en Canadá. Murió en 1968.

5 DIEFENBAKER, J. Conservador. Fué Primer ministro de Canadá de 1957 a 1963.

En Quebec, los ciudadanos, a partir de la época de Duplessis habían progresado en el respeto de ellos mismos, de su herencia cultural y habían adquirido más seguridad colectiva como pueblo. En Montréal, eran cada vez menos los que toleraban que un camarero, una dependienta o un oficinista le contestase secamente: <<Sorry, I don't speak French>>. Esta situación la habían tolerado muchos años, pero el ambiente había cambiado y los quebequenses sabían muy bien contestar en pocas palabras, a la constante pregunta del Canadá inglés, *¿What Quebec want does?*. Querían un trato justo y digno para su lengua.

La respuesta federal a esta situación llegó en el año 1969 con la Ley de lenguas oficiales⁶, siendo Trudeau Primer ministro de Canadá. Un año antes, Johnson que era Primer ministro de Quebec, durante una Conferencia federal-provincial había dado un ultimátum al Canadá inglés con dos palabras: *"Igualdad o Independencia"*⁷. Sin duda alguna, ésta respuesta tan tajante, a la reiterada pregunta de los anglófonos, dió sus frutos.

c) Una tercera causa de la crisis, fueron sin duda, las consecuencias del bilingüismo legal. La ley que mejoraba sensiblemente la situación del francés en la federación, fué muy mal recibida en el Canadá inglés y sirvió para agudizar esa desconfianza quasi genética, si pudieramos hablar así, entre los dos pueblos de la federación. En el Canadá inglés se decía: *bilingües hoy, franceses mañana*. Vieron en la ley una amenaza para sus puestos de trabajo en la función pública, puesto que se exigía ser bilingüe. Temieron una revancha de los francófonos, ya que estos necesariamente hasta el momento, tenían que ser bilíngües si querían trabajar en la

6 S.C., 1968-1969, c. 54; S.C.R., 9 de julio de 1970.

7 JOHNSON, D. Conferencia federal-provincial sobre la Constitución de 1968 en Victoria. Fué Primer ministro de Quebec desde 1966 a 1968 al frente de un gobierno conservador de la Unión Nacional.

función pública, en las grandes empresas de cualquier sector que se tratase: banca, automoción, comunicaciones, etc.

En Quebec, en general, fué muy bien recibida la ley sobre el bilingüismo, pero los secesionistas explotaron el descontento del Canadá inglés afirmando que los ingleses nunca aceptarían el hecho francés y que Trudeau nunca conseguiría un país bilingüe. En realidad no era eso lo que le ley pretendía. Se trataba de imponer el bilingüismo institucional y no el sociológico.

Años más tarde, en 1974, la Asamblea Nacional de Quebec adoptó la Ley 22⁸ que hacía del francés la única lengua oficial de la provincia. Esta ley fué un mazazo para la ley federal sobre las lenguas oficiales. De alguna manera daba la razón al Canadá inglés. Quebec se hacía unilingüe, rechazaba el bilingüismo. Lo que el gobierno federal trataba de corregir en el Canadá inglés, Quebec lo imponía por ley. No se trataba de declarar el francés como lengua principal en el trabajo, que eso ya existía, sino de declararla única lengua, por tanto de imponerla a los inmigrantes. Por supuesto la ley respetaba la minoría inglesa, que eran un 20% en la provincia, pero se había producido un hecho importante, el inglés ya no era considerado como lengua oficial en Quebec.

En respuesta a la situación lingüística en Quebec y a la dificultad de aceptar el bilingüismo en el Canadá inglés, se produjo en junio de 1976 la llamada "*Crisis del aire*". El gobierno federal autorizó a los pilotos y controladores aéreos francófonos el uso del francés en territorio quebequense. Se trataba de facilitar, de hacer más cómoda la comunicación entre interlocutores, cuando estos estaban de acuerdo en hacerlo en francés. Esta medida estaba de acuerdo con la ley de lenguas oficiales y era una

8 Bill 22. L.Q., 1974, c.6. 31 de julio de 1974.

práctica común el tener un servicio bilingüe de control aéreo en la mayoría de los aeropuertos de Europa.

La Asociación canadiense de pilotos y controladores aéreos contestó a la medida invocando que se ponía en peligro la seguridad de los pasajeros, que nadie viajaría al país, que habría muertos, etc. Se programó un huelga indefinida. Los sindicatos aprovecharon para protestar por cuestiones relativas a la seguridad en el empleo y otros temas. La crisis fué de tal proporción que tuvo que dimitir el Ministro de Transportes, pero lo más importante fué la oposición al bilingüismo y a Quebec, que se manifestó en todo el Canadá inglés.

La Crisis de las gentes del Aire como se le conoce en la historia política canadiense, debilitó la credibilidad del gobierno federal en Quebec y los separatistas explotaron esta situación diciendo que era la prueba de que Trudeau no había sido capaz de hacer aceptar el bilingüismo, lo que significaba que los canadienses ingleses seguían sin aceptar el hecho francés en Canadá. Pero esto no era cierto, porque el Primer ministro de Canadá, el Presidente del Senado, el Gobernador general, el Jefe del Estado Mayor, el jefe de la Policía Nacional, el Ministro de Finanzas y el Director de Radio-Canadá eran francófonos. Hasta la época de Trudeau, estos puestos habían estado casi siempre ocupados por canadienses ingleses. Concretamente, los Ministros de finanzas habían sido siempre canadienses ingleses. Ante esto, es difícil afirmar que el hecho francés estaba excluido de la vida canadiense. Los anglo-canadienses, muy conscientes de que la situación había cambiado, denominaron a esta etapa el "*French Power*". (*El poder francés*).

Sin embargo, en las elecciones provinciales de noviembre los quebequenses llevaron al poder a René Lévesque. Fué la primera vez que un Partido independentista

llegó al poder. La Crisis de aire ayudó mucho a los nacionalistas. Durante la campaña utilizaron el slogan "*Hay francés en el aire*", que se podía entender: el francés está en el aire. Con una campaña electoral sobre el francés, plagada de tópicos sentimentales, los separatistas derrotaron a los liberales.

d) Otra de las causas de la crisis, fué sin duda alguna la llegada al gobierno de Quebec, un partido secesionista. Esto supuso para el Canadá inglés una sacudida, pero a la vez los gobiernos provinciales pensaron que se podrían aprovechar de esta situación para obtener ventajas constitucionales, concretamente más competencias, pues sin duda Quebec plantearía reivindicaciones importantes. A la vista de lo ocurrido durante estos últimos años, algunas de las provincias inglesas de Canadá bien merecen, a mi juicio, un serio reproche por haber puestos los intereses económicos por encima de la cohesión y estabilidad de la federación, cosa que no hicieron. Prefirieron apoyar a los nacionalistas de Quebec a cambio de competencias, en vez de estar al lado del gobierno federal y fortalecer la federación.

e) Por último, la Ley Constitucional de 1982, la Carta de derechos y libertades y el Repatriamiento de la Constitución sin el consentimiento de Quebec, tuvieron mucho que ver en el agravamiento de la crisis, aunque estos acontecimientos iban más bien, dirigidos a remediar la crisis. La clase política de Quebec y la opinión pública percibieron estos hechos como un "*golpe de Estado legal*", legal, pero golpe de Estado. En general, el análisis hecho desde el nacionalismo quebequense es que la ley Constitucional de 1982 es ilegítima. Esta ley significó una división institucionalizada de la federación. En cuanto al repatriamiento de la Constitución, sin el consentimiento de Quebec, la interpretación es que fueron los jueces de la Corte Suprema nombrados por el gobierno federal, quienes decidieron que Quebec no tenía derecho de veto. A partir de entonces, la legalidad canadiense reposa sobre la violación de una costumbre

constitucional que había requerido siempre el consentimiento de todas las provincias, siguen diciendo los franco-quebequeses.

En cuanto a la Carta, las críticas son también muy duras. La Carta de derechos y libertades supone para los nacionalistas, la negación de Quebec como pueblo fundador de la federación. Igualmente, no reconoce que Quebec sea una sociedad distinta, ni la dualidad lingüística.

e) La confirmación de que la crisis era muy profunda llegó años más tarde, con el fracaso de Meech. El fracaso tuvo un efecto devastador en Quebec, porque acabó con la esperanza de una cierta autonomía de Quebec en el seno de Canadá. Este Acuerdo significaba el símbolo de la aceptación de Quebec por el resto de Canadá. El rechazo se consideró como una muestra de la incomprensión profunda del Canadá inglés hacia las preocupaciones y aspiraciones de los quebequeses. A partir del fracaso del Acuerdo de Meech en 1990, al no aceptar dos provincias inglesas las cinco proposiciones de Quebec, se invirtieron los términos de la tradicional pregunta y fueron los canadienses franceses, por boca de su Primer ministro, quienes lanzaron la pregunta al Canadá inglés. *¿What Canada wont does? (¿Que quiere Canadá?)*.

Más tarde en 1992, Quebec se puso a negociar de nuevo el Acuerdo de Charlottetown sobre la Constitución, a instancias del gobierno federal, con la esperanza de recibir una contestación positiva del Canadá inglés, pero tampoco pudo ser. El entierro del Acuerdo de Charlottetown debido a los resultados del referéndum pan-canadiense del 26 de octubre de 1992 y, más en concreto, el análisis cualitativo de los resultados, vinieron a confirmar de nuevo la falta de entendimiento Quebec-Canadá y la incapacidad de adaptar la Constitución a las exigencias del momento.

El resumen de la crisis se puede concretar, en que después de varias tentativas, el Canadá inglés rehusa hacerle un sitio a Quebec en la federación, de manera que se encuentre a gusto.

Pasados tres años, los separatistas de Quebec decidieron convocar un segundo referéndum sobre la independencia de Quebec el 30 de octubre de 1995, en el que participaron el 94% de los ciudadanos. Aunque los federalistas solo ganaron por un escaso margen de 53.000 votos, este resultado hace mantener la esperanza de encontrar una solución a la crisis. Ésta es de grandes dimensiones y es percibida en todos los rincones del país, no solo en Quebec, aunque las interpretaciones y soluciones que se quieren aportar sean distintas.

8.1.2. Dos visiones opuestas de Quebec y Canadá.

A partir de los años 60, dos posturas antagónicas desde el punto de vista ideológico y dos visiones de Quebec y de Canadá se afrontan en la arena política. Estas dos posturas las encarnan René Lévesque y Pierre Trudeau.

Trudeau quiso extender el hecho francés a todo el Canadá pues quería impedir que se acomodara en Quebec; estaba convencido que con el tiempo se atrofiaría y desaparecería. Lévesque pensaba que si se dispersaba, acabaría por morir y por eso quería concentrarlo en Quebec. Se dedicó a la actividad política para luchar por el pueblo canadiense francés, mientras que el objetivo de Trudeau era luchar por todos los canadienses cuya lengua materna era el francés.

Cada uno de ellos encarnó un nacionalismo, el quebequense y el canadiense respectivamente.

Trudeau escribió en la *Cité libre*: "*El nacionalismo lleva inevitablemente a la paralización*".⁹

Lévesque afirmó: *La confederación es un mercado y si no sirve lo mejor es irse*.¹⁰

Ante este planteamiento de Quebec en los años 60, Pearson que era el Primer ministro federal respondió con el federalismo cooperativo, es decir más dinero y más competencias. Así Quebec se retiró de algunos programas nacionales, como por ejemplo del Régimen de pensiones de Canadá, y creó el suyo propio. Con la llegada de Trudeau empezó el federalismo llamado duro y trató a Quebec como a las demás provincias. El permitir que Quebec se retirase de ciertos programas nacionales, significaba que se convertiría en una provincia especial y se le otorgaba de manera indirecta un Estatuto particular. Además, Trudeau tenía otra razón para acabar con el federalismo cooperativo de la etapa anterior, porque según él, conducía a convertir el gobierno federal en una máquina de recaudar impuestos y a repartirlos a centros comerciales, ya que como tales se comportan las provincias¹¹.

En 1967, René Lévesque, ante el rechazo de Trudeau de aceptar un Estatuto particular para Quebec, abandona el Partido liberal para crear un partido nacionalista.

Cuando, diez años más tarde, el Partido nacionalista gana las elecciones, Trudeau hace un brillante discurso en el que promete colaboración con el gobierno de Lévesque y termina diciendo con un tono cargado de emotividad. "*Existe un vínculo más profundo que el de la sangre. Un vínculo fundado en la fraternidad, la esperanza y*

9 TRUDEAU. P. *Cité libre*, 1961, n° 6, p.4.

10 LÉVESQUE, R. *Attendez que je me rappelle...* Ed.. Québec/Amerique. Montréal, 1986, p.15.

11 TRUDEAU. P. *Mémoires politiques*. Editeur le jour. Montréal, 1993, p. 32

la caridad en el sentido bíblico de los términos pues si la nación canadiense debe sobrevivir, solo podrá hacerlo en el respeto mutuo y en el amor al prójimo. Romper este vínculo con Canadá sería un pecado contra el espíritu, un pecado contra la humanidad"¹².

También manifestó que estaba dispuesto a hacer todos los cambios constitucionales necesarios para poder ser un buen quebequense y un buen canadiense a la vez. Estaba afirmando algo muy importante y estaba abriendo la vía a una nueva Federación, dentro de la cual los quebequenses podrían ser a la vez canadienses y quebequenses.

Este discurso sorprendió a Lévesque que comentó que en las palabras de Trudeau se vislumbraba algo de apertura, pero que llegaban tarde. Además, afirmó que cualquier tipo de acuerdo debía basarse en la igualdad de las colectividades nacionales. La respuesta concreta de Lévesque fué suprimir el nombre Confederación de las placas de matriculas de los coches y automóviles de Quebec y, por primera vez, en el Discurso de apertura de la Asamblea Nacional de Quebec no se pronunció una palabra en inglés.

Hasta este momento, Trudeau había querido crear una personalidad canadiense distinta y superior y a partir de ahora desapareció la nomenclatura de canadiense inglés y canadiense francés de todos los documentos federales y reemplazándose por canadiense anglófono y canadiense francófono. En esta línea, en julio de 1974 afirmó, en un banquete en honor de la Reina, que las culturas inglesa y francesa formaban una sola entidad¹³.

12 Idem., p. 201.

13 Idem. p. 24.

En su misma línea ideológica se sitúan estas palabras: *"Cuando yo hablo de Canadá, no estoy pensando en una identidad que rivaliza con la que está en el corazón de todos los canadienses franceses y de todos los quebequenses conscientes de sus raíces, de su especificidad y de su historia"*¹⁴.

También son suyas estas palabras: *"No tengo la intención de crear una personalidad canadiense superior, porque absorbería o despersonalizaría las culturas propias de cada región o provincia"*¹⁵.

Para Trudeau, el bilingüismo significa una sociedad política en la cual los ideales son la libertad, la igualdad y la fraternidad. En definitiva cada uno podría ser canadiense siendo el mismo. En 1976, año en que los nacionalistas ganaron las elecciones legislativas en Quebec, en el discurso tradicional de fin de año al país, hizo un comentario muy apesadumbrado: *"Me temo que la voluntad nacional de existir como país, no es muy fuerte en Canadá"*¹⁶.

En vísperas del referéndum quebequense sobre la Soberanía-Asociación del 20 de mayo de 1980, en un mitin multitudinario en el Polideportivo Paul-Sauvé de Montréal, expresó lo siguiente: *"Si los quebequenses votan mayoritariamente en favor de la separación, querría decir que he fracasado y abandonaré la política para luchar en otro campo"*¹⁷. Una vez más confirmaba la razón de su actividad política.

Para Lévesque la razón era precisamente la separación de Quebec. Así lo expresó el 25-I-1977 en el Economic Club de New York. *"La separación de Quebec es tan natural e irreversible como la de las 13 colonias americanas"*¹⁸.

14 Idem., p. 49.

15 Idem., p. 89.

16 Idem., p. 35.

17 Idem., p. 102.

18 LÉVESQUE, R., ob. cit., p. 314.

Al Canadá inglés, que tiene un nacionalismo fundamentalmente territorial, desprovisto de toda dimensión cultural o económica y basado en que el país tiene una gran extensión, lo que más le preocupaba de las palabras de Lévesque era la fragmentación, la división, la escisión de Canadá. El líder separatista comprendió muy bien la postura del Canadá inglés y empezó a decir que no se trataba de destruir la federación sino de negociar un nuevo acuerdo, una nueva asociación en la que los socios serían iguales, incluso llegó a decir una verdadera Confederación.

Si Trudeau dió gran importancia a la Ley sobre el bilingüismo, Lévesque adoptó la Ley 101¹⁹ por la que se abolía el uso de la lengua inglesa en la Asamblea Nacional. Además, los padres que no fueran anglófonos de origen, estaban obligados a llevar los niños a la escuela francesa. Esta ley fué comentada por Trudeau en términos muy duros. Se trataba, según él, de una ley retrógrada, que atentaba contra la libertad de los padres de enviar sus hijos a la escuela que libremente quisieran elegir. Finalmente dijo, que el tipo de independencia que quiere el partido quebequense es una vuelta al tribalismo, a una sociedad etnocéntrica.²⁰

Se ha dicho y con fundamento, que federalismo equivale a unidad y no a uniformidad. Trudeau acusó a los separatistas de querer uniformar el país y estos le devolvían la crítica diciendo que él quería uniformar Canadá.

Las provincias inglesas tuvieron que admitir que Quebec tenía tanto derecho a ser francés, como Ontario inglés. El francés empezó a ser una lengua no igual al inglés pero si normal.

19 Loi 101. L.R.Q., 1977. c. 5; L.R.Q., 26 de Agosto de 1977. c. C-11.

20 TRUDEAU, P., ob. cit., p. 221.

Pierre Trudeau abandonó voluntariamente la vida política al término de su mandato, en 1984. René Lévesque dimitió de su puesto de Primer Ministro de Quebec el 3 de octubre de 1985 y murió repentinamente el 1 de noviembre de 1987. Estos acontecimientos cierran una etapa de la historia política de Canadá, pero sus ideas, sus realizaciones, sus esfuerzos continúan vivos en las gentes y se afrontan en cada consulta electoral y muy especialmente en los últimos referendos.

8.2. Propuestas de la autoridad federal para hacer frente a la crisis.

Aunque a lo largo de la vida de la federación ha habido tentativas serias de renovar la federación mediante las modificaciones constitucionales, no se ha logrado hasta la década de los 80. El gobierno liberal de Trudeau consiguió, con la ayuda de las nueve provincias anglófonas y el apoyo de los anglófonos de Quebec, plasmar su visión de Canadá en la Ley Constitucional de 1982 y la inclusión en la Constitución de una Carta canadiense de derechos y libertades.

En las elecciones federales de finales de 1984, ganó el Partido conservador liderado por Brian Mulroney, que a pesar de haber votado a favor de la Ley constitucional y de la la Carta, hizo campaña sobre una nueva visión de Canadá, opuesta a la de Trudeau, y que se basaba fundamentalmente en la descentralización y en el protagonismo y autonomía de las provincias. Además, proponía reintegrar la provincia de Quebec, considerada "*le mouton noir*" (la oveja negra) en el seno de la federación, haciendo los cambios necesarios a la Ley Constitucional de 1982. Como sabemos, el gobierno de Quebec no se adhirió a la ley y, de algún modo, se puso al margen de la legalidad constitucional. A continuación, veremos más detalladamente estas iniciativas y sus resultados.

8.2.1. Construir "*Una Nación*". "*Nation building*".

Trudeau fué Primer ministro de Canadá desde el 20 de abril de 1968 hasta abril de 1984 , exceptuando seis meses de gobierno del partido conservador, del que fué Primer ministro Joe Clark. Anteriormente había sido Ministro de Justicia en el gobierno liberal de Pearson. Trabajó por crear "*one nation*". Tuvo grandes aciertos y Canadá le debe mucho, tanto en el orden interno como en las relaciones exteriores, si tenemos en cuenta el prestigio internacional alcanzado por Canadá en esta etapa. Durante sus mandatos, Canadá celebró sus primeros Juegos Olímpicos, entró a formar parte del Grupo de los Siete, etc. En el orden interno, dejó como herencia la "*nation building*" unitaria desde punto de vista legal, aunque muchos no dudan en achacarle la crisis de la federación debido a la visión centralizadora que imprimió al federalismo.

Combatió el nacionalismo con todas sus fuerzas. Participó activamente en Quebec en el referéndum de mayo de 1980 y prometió que si triunfaba él *NO* emprendería inmediatamente la renovación de la federación. Así lo hizo y su compromiso se concretó en una nueva ley Constitucional, una Carta de derechos y libertades y un acto simbólico pero importante desde el punto de vista político, el Repatriamiento de la Constitución, aunque tuvo que salvar grandes obstáculos para conseguirlo. Analizaremos brevemente su trayectoria política.

Con la llegada al poder de Jean Lesage al frente del Partido liberal, Quebec realizó un gran cambio y además muy rápido. El nuevo equipo de gobierno tenía un gran empuje y quería colocar a Quebec en vías de progreso. Trudeau, que al igual que otros intelectuales había combatido en la etapa de Duplessis por la igualdad de todos ante la ley, la libertad de prensa, etc., recibió con entusiasmo este cambio político pero como él mismo cuenta en sus Memorias le duró poco la felicidad, porque ya en 1962 el

gobierno empieza a resucitar viejos slogans y en vez de seguir con la lucha por los valores universales, se aferra a la célebre frase de Daniel Johnson: "*Ser dueños de nuestra provincia*". Así, según Trudeau, después de haber luchado durante diez años por todos los quebequenses negros, amarillos, blancos, católicos, protestantes, agnósticos, ahora siente una gran decepción porque solo se luchará por los quebequenses de nacimiento. Esto suponía, en palabras de Trudeau, abandonar la tutela de la Santa Madre Iglesia, tan abusivamente practicada en la época de Duplessis para acogerse a la sombra de la Santa Madre Nación²¹.

Una provincia según Trudeau, no es una nación sino un conjunto pluralista de gentes diversas, diferenciadas por la religión, la cultura, la lengua materna. Según los nacionalistas había que olvidar esas diferencias e imponer a las minorías la ideología dominante. Desde principios de los años 60, Trudeau había afirmado que esta manera de pensar y de hacer conducía directamente al separatismo y a la independencia.²² Trudeau afirma en sus Memorias que nunca ha negado la existencia de la nación canadiense francesa, como no niega a los Amerindios el título de nación en el sentido sociológico. Lo que nunca estuvo dispuesto a admitir es la doctrina que exige, por cada nación sociológica, la soberanía política y la independencia. Si aceptásemos que a cada nación sociológica le corresponde una nación soberana, tendríamos que promover la independencia política en todo el mundo y el planeta sería el teatro de innumerables conflictos entre grupos étnicos y lingüísticos, todos ellos reclamando la soberanía y oponiéndose al país en el seno del cual son minorías. Esta afirmación de Trudeau se está convirtiendo en una trágica realidad en nuestros días.

En el ambiente universitario, se respiraban los mismos aires que en los ambientes políticos. Los alumnos francófonos de Derecho constitucional de Trudeau

21 Idem., p. 74.

22 Idem., p. 75.

de la Universidad de Montréal, estaban más interesados en replegarse sobre la idea de nación quebequense que en abrirse a valores más universales. Desgraciadamente, el contexto político federal del momento favorecía el repliegue de los quebequenses pues el gobierno conservador de Diefenbaker, en estos años, estaba en plena descomposición y más tarde el gobierno liberal de Pearson, con minoría en la Cámara de los Comunes, no ayudaba a depositar la confianza en el gobierno federal. Ante la impresión de impotencia federal que transmitía el gobierno de Ottawa, contrastaba el gobierno de Quebec que era un equipo joven lleno de ideas y de ganas de colocar a la provincia de Quebec entre los países más desarrollados.

El federalismo se iba desprestigiando rápidamente en Quebec, debido a que el nacionalismo soberanista había hecho grandes progresos en la opinión pública y sobre todo, porque el federalismo desfalleciente de Ottawa era cada vez más contestado y criticado por la gran mayoría de quebequenses. Lo más grave de todo esto, es que eran los federalistas los que siempre habían creído en Canadá, los más críticos y desafectos al gobierno central.

En estas circunstancias, Trudeau decide entrar en la escena política. Su intención fué la de frenar el nacionalismo quebequense. Él mismo era quebequense. Su padre era canadiense francés y su madre canadiense inglesa. Es el prototipo de canadiense. Hay muchos canadienses cuyos progenitores pertenecen cada uno a una lengua, a una cultura, en definitiva a uno de los dos pueblos fundadores. Esta fué una de las razones por las que su liderazgo fué incontestado durante muchos años y despertó un sentimiento de adhesión, a su estilo y a lo que él representaba conocido con el nombre de "*trudeaumanie*". Se presentó a las elecciones federales en 1965 con el partido liberal, en la circunscripción de Mont-Royal de Montréal. Desde el primer momento explicó que su propósito, al dedicarse a la política, era corregir la injusticia

tradicional que el Estado federal había cometido con respecto al francés, lengua materna del 27% de la población canadiense. También afirmó con ocasión de una pregunta de un periodista, que estaba decidido a frenar el nacionalismo de Quebec y colocar a Quebec en el lugar que le corresponde en la federación con todas las ventajas y con toda la influencia a que esta provincia tiene derecho. Ahora bien, siempre sostuvo en la teoría y en la práctica que Quebec era una provincia como las otras.²³ Se mostró siempre partidario de un federalismo simétrico.

Años más tarde, cuando ya había abandonado la vida política con ocasión de una declaración de del Primer ministro de Canadá, Brien Mulroney, en la que admitió, que a partir del Acuerdo del Lac Meech, la autodeterminación de las provincias era un derecho constitucional, Trudeau se opuso afirmando que Canadá es mucho más que la suma de sus componentes. El país no solo existe porque las provincias le permiten existir, sino que es la voluntad del pueblo canadiense la que constituye la nación canadiense. Si por el contrario se admite que Canadá no es más que un contrato que une diez provincias, se está admitiendo que éstas se pueden separar. Es verdad que ningún país es eterno y puede desmembrarse, pero creo que los gobiernos no deben legitimar este proceso de ninguna manera. Su obligación es asegurar el respeto de la Constitución²⁴.

Las ideas más queridas y defendidas por Trudeau acerca de los derechos humanos, de la igualdad de las provincias y de la soberanía de la nación canadiense, se plasmaron en la Ley Constitucional de 1982, en la Carta de derechos y libertades canadienses y en la Repatriación de la Constitución.

23 Idem., p. 87.

24 Idem., p. 96.

A) La Ley Constitucional de 1982.

Desde los comienzos de su aparición en la escena política, cuando ya había cumplido los 50, Trudeau había manifestado su deseo de renovar la federación, pero no lo hizo porque fué escrupulosamente respetuoso, no solo con la legalidad sino con la legitimidad de su poder para hacerlo. En 1978, el gobierno federal presidido por Trudeau dió a conocer un texto sobre la Constitución que lleva por título: "*Temps d'agir*". *Jalons du renouvellement de la fédération canadienne*.²⁵ El documento estaba firmado por el Primer Ministro y enumeraba nueve principios para renovar la Constitución. Recordaba que la identidad canadiense se apoyaba en el reconocimiento y respeto de las diferencias y esta identidad debe engendrar sentimientos de amistad y de solidaridad entre los individuos, las colectividades y las regiones. Dos años más tarde, en octubre de 1980, el gobierno de Canadá depositaba en el Parlamento una resolución sobre la Constitución de Canadá, incluyendo una Carta de derechos y libertades. Además de los debates en la Cámara de los Comunes y en el Senado, un Comité mixto especial formado por representantes de las dos Cámaras, elaboró la nueva Ley Constitucional de 1982.

Esta ley aporta el segundo gran cambio constitucional al Acta de 1867. Pero en trascendencia, es sin duda el más importante. Incluye varias fórmulas de modificación de la constitución, dependiendo de los artículos que se quieran modificar. Aunque el núcleo de la ley es la enumeración de derechos y libertades, garantizados y protegidos por la Carta, no nos detendremos a comentarlos ya que lo haremos en otro epígrafe, sin embargo lo haremos ahora con el nuevo reparto de competencias legislativas y el derecho de financiar del gobierno federal.

²⁵ Documento del gobierno federal. Recogido en la obra de L. DION, *Le Québec et le Canada*. Les éditions Québecor, 1980. p. 62.

Parte del plan de trabajo que Trudeau había propuesto a las provincias era revisar el reparto de competencias, y así se hizo. Se reajustó, aunque muy superficialmente, el reparto de competencias. Se mantiene la competencia implícita del Parlamento federal al confirmar que está autorizado para hacer leyes por "*la paz, el orden y el buen gobierno de Canadá*" en aquellas materias no asignadas exclusivamente a las Legislaturas provinciales.

Se enumeran los poderes exclusivos de las Asambleas provinciales para delimitar las intrusiones hechas por el gobierno federal en estos campos. Estos poderes comprenden:

- los impuestos directos con el fin de obtener ingresos para fines provinciales,
- los recursos naturales,
- la administración de las prisiones (excepto las cárceles penales),
- las casas de beneficencia y hospitales (excepto los de la Marina),
- las instituciones municipales,
- las licencias concedidas con el fin de obtener ingresos para fines provinciales o municipales,
- los trabajos y empresas de naturaleza local,
- la constitución de sociedades provinciales,
- la celebración de matrimonios,
- la propiedad y los derechos civiles,
- la creación y administración de tribunales de justicia,
- imposición de multas y de penas de prisión con el fin de hacer respetar las leyes provinciales,
- las materias de naturaleza local o privada,
- la enseñanza.

Se especifican también las competencias compartidas.

El Parlamento y las Asambleas legislativas provinciales comparten los poderes en: agricultura, inmigración y ciertos aspectos de las riquezas naturales. En caso de conflicto en estos sectores, las disposiciones de las leyes federales tienen prioridad.

En cuanto a las otras competencias compartidas es decir: prestaciones a los supervivientes e indemnizaciones de invalidez y pensiones de vejez, las disposiciones de las leyes provinciales tienen prioridad.

B) La Carta canadiense de derechos y libertades en la Constitución.

Haciendo un análisis de la Carta de derechos y libertades canadienses podemos extraer su concepción del federalismo canadiense.

La Carta define los derechos exclusivamente en función de la persona. El individualismo está en el centro de esta visión. Los canadienses, dotados como individuos de unos derechos inalienables -dentro de estos derechos están los lingüísticos-, forman una comunidad nacional en la que el pueblo es el último soberano. El sueño canadiense de Trudeau, en oposición a sus adversarios -*Nation building-Province building*-, es esencialmente un federalismo, en el que por una parte, el gobierno con los jueces, por medio una Carta Nacional que tiene supremacía sobre toda Carta provincial, permite apartar los derechos colectivos de las provincias de la federación y homogeneizar el país en nombre de la igualdad y de la intangibilidad de los derechos de los individuos; y en el que por otra, el gobierno "*por el pueblo*

canadiense" permite al gobierno federal deformar la Constitución y ejercer el derecho de ingerencia en esferas de competencia provincial, con el fin de hacer valer el interés superior de la nación y asegurar la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos de un mismo país.

La Carta es la expresión de una idea que Trudeau defendía desde hacía muchos años. El sujeto de la ley debe ser la persona humana. La ley debe permitir al individuo realizarse lo más plenamente posible. La persona posee ciertos derechos fundamentales que ningún gobierno puede quitarle. Gracias a la Carta, nos podemos definir como una sociedad en la que todos los miembros son iguales ante la ley y comparten los mismos valores basados en la libertad. Esta concepción filosófica y la búsqueda de una personalidad canadiense, están en el origen de la Carta.

Según Trudeau, la Carta busca definir los derechos exclusivamente en función de la persona y no en función de la colectividad²⁶. Lo que la Carta protege es el derecho de los individuos a utilizar una u otra lengua. Según el espíritu de la Carta lo importante es la protección del individuo, no solo contra la tiranía del Estado sino también contra la posible tiranía de la pertenencia a una colectividad minoritaria.

Nuestra manera de ver las cosas, sigue diciendo Trudeau, es que el ciudadano tiene derecho a exigir el francés o el inglés al gobierno federal y el derecho de exigir a los gobiernos provinciales clases de inglés o de francés para sus hijos. Nuestra óptica es indiscutiblemente más eficaz y más respetuosa para la dignidad de los ciudadanos, pero tiene el inconveniente de quitar a los políticos nacionalistas una buena parte de su razón de ser. Sus harengas racistas son superfluas desde el momento en el que la raza no tiene necesidad de ellos para sobrevivir.

26 TRUDEAU, P., ob. cit., p. 134.

Los adversarios políticos de Trudeau replican, que atomizando sistemáticamente los derechos colectivos para transformarlos en derechos individuales, se está reescribiendo de nuevo el contrato social que dió lugar a Canadá y además, se está ignorando la necesidad que los individuos tienen de las comunidades como instrumentos de transmisión de la lengua y de la cultura, porque las comunidades son para el ser humano una herencia social antes de ser un derecho individual. Basta con leer los escritos de Macdonald y de Cartier, dicen sus críticos, para comprender que si no hubiera sido una necesidad política confiar a los canadienses franceses un territorio propio y unos poderes locales necesarios para la preservación y transmisión de su lengua y de su cultura, Canadá habría sido un país unitario y no una federación. Como sabemos, siguen diciendo, después de la asimilación fracasada de los canadienses franceses bajo el Acta de Unión de 1840, se vió la necesidad de otorgarle una base territorial y gubernamental a los francófonos del país, siendo una condición *"sine qua non"* del nacimiento de Canadá en 1867. Para los líderes francófonos nacionalistas, esto no era más que renovar los derechos adquiridos en 1774 por el Acta de Quebec, cuando para afrontar la Revolución americana, el Parlamento británico reconoció a los canadienses franceses que habitaban en Quebec el derecho de preservar su lengua, su religión, su derecho civil y su régimen señorial, en resúmen, su manera de vivir a la francesa y de formar una sociedad distinta en America del Norte. Ya en 1774, Sir John Cavendish declaraba en el Parlamento británico con motivo del debate sobre el Acta de Quebec: *"Sería esencial no devolver a los canadienses sus leyes, si no mantendrán el perpetuo recurso a sus leyes y costumbres que continuarán haciendo de ellos un pueblo distinto"*²⁷.

Por tanto, si nos atenemos a la historia, el carácter distinto de Quebec no es una invención reciente de los nacionalistas, como dice Trudeau.

27 DION, L., ob. cit. p. 48.

La atomización de los derechos colectivos propugnada por Trudeau en nombre de los derechos individuales, es en realidad el "*melting pot*"²⁸ americano, y contradice de manera frontal el proyecto original canadiense de convivencia lingüística y cultural de las comunidades anglófona y francófona del país, según objetan los oponentes a la visión que Trudeau tiene de Canadá.

C) Repatriación unilateral de la Constitución.

Trudeau conocía la experiencia histórica con respecto a este tema y sabía que desde 1927 todos los esfuerzos habían sido infructuosos. Él mismo lo había intentado desde 1968. Trudeau sabía que, cada vez que se proponía traer la Constitución del Reino Unido a Canadá, infaliblemente las provincias exigían transferencias de poderes federales hacia ellas. Estaba persuadido de que nunca el pueblo canadiense sería dueño de su Constitución si no se rompía el vínculo entre el repatriamiento y el reparto de los poderes.

Su planteamiento era abordar las negociaciones constitucionales en dos etapas. En la primera se repatriaría la Constitución y se incluiría una Carta, es decir lo que más importaba a la población y en una segunda fase se abordaría lo que los gobiernos provinciales querían, que era el reparto de competencias. El gobierno federal estaba dispuesto a descentralizar ciertos poderes, pero no sin antes consolidar un mercado común canadiense haciendo desaparecer ciertas barreras provinciales que impedían la libre circulación de bienes y de personas. Las concesiones debían ser mutuas y la repatriación no podía servir para que las provincias tuvieran secuestrado al

28 Esta expresión inglesa que equivale a un crisol, es utilizada para denominar la política de Estados Unidos de fundir todas las razas, lenguas, culturas etc., en una única cultura: la americana.

gobierno federal como habían hecho durante años. El Primer Ministro canadiense fué categórico: *"Si no hay acuerdo, el gobierno central actuará unilateralmente"*²⁹.

El gobierno de Quebec respondió con una postura contundente. Nosotros somos soberanistas y no nos interesa renovar las instituciones canadienses. La independencia es el objetivo número uno del programa del partido quebequense que detenta el poder. Nunca firmaremos la Repatriación.

También las otras provincias acogieron con reticencia el plan de trabajo para las modificaciones constitucionales diseñado por Trudeau. El Primer Ministro de Manitoba, Sterling Lyon, respondió a Trudeau que si actuaba así desmenbraría el país. La respuesta del Primer Ministro canadiense no se hizo esperar. *"Si el país se rompe porque recuperamos nuestra Constitución después de 115 años de Confederación y después de 50 años de discusiones inútiles y porque queremos una Carta de derechos para Canadá cuando la mayor parte de las provincias ya la tienen, el país merece realmente que se descomponga"*³⁰.

Trudeau explicaba así esta respuesta tan radical: si después de 115 años de nuestra emancipación de la tutela colonial, no tuvieramos la voluntad de llevar a cabo nuestra independencia constitucional, querría decir que no existe tampoco voluntad nacional, ni un país digno de serlo.

Con respecto a la Carta había una dificultad importante a superar. Algunos primeros Ministros eran partidarios de la tradición británica, según la cual el Parlamento debe tener siempre la última palabra sobre cualquier cuestión. El principio de una Carta permite por el contrario que los tribunales hagan respetar ciertos derechos

29 TRUDEAU, P., ob. cit. p. 215.

30 Idem., p. 222.

fundamentales de manera que ningún Parlamento pueda abolirlos. Trudeau defendía la Carta diciendo que el sistema británico podía ser eficaz en un Estado unitario, pero no en Canadá con un sistema federal y que además hay otra razón, y es que la población esta compuesta por grupos minoritarios muy numerosos. Mediante la Carta se le quitarían poderes a los gobiernos provinciales y al gobierno federal en beneficio de los ciudadanos, pero Trudeau no quería modificar el equilibrio de poderes entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales.

Después de dos años de negociación todos los Ministros provinciales, excepto Quebec, dieron su consentimiento para la Repatriación de la Constitución .

En la Asamblea Nacional de Quebec, 70 diputados votaron en contra y 38 lo hicieron a favor. En la Cámara de los Comunes en Ottawa, 70 de los 75 diputados de Quebec votaron SI a la Resolución constitucional sobre la Repatriación y la Carta. Según un cálculo aritmético, una media ponderada del 65% de diputados quebequenses votaron a favor. Evidentemente, el Partido quebequense afirma que el único autorizado para hablar en nombre de Quebec es el gobierno de Quebec. Esta afirmación constituye la definición misma del separatismo. Si se cree en Canadá, se cree que la Asamblea Nacional al igual que el Parlamento canadiense con sus diputados quebequenses, hablan en nombre de Quebec.

La Repatriación de la Constitución fué efectuada de acuerdo a la fórmula propuesta por la Corte Suprema, es decir, la repatriación sería legal si una mayoría sustancial de provincias daban su consentimiento. Todas las provincias lo dieron excepto Quebec.

La Reina Isabel II asistió a los actos conmemorativos el 17 de abril de 1982. Con la Repatriación y la Ley Constitucional proclamada el mismo día, se sabía de antemano que no acabarían las controversias constitucionales, porque en un Estado federal el debate sobre el reparto de poderes no acaba nunca, pero en el espíritu del Primer ministro Trudeau estaba el ofrecer al pueblo canadiense una era de paz en materia constitucional si esa era la voluntad de pueblo, es decir, si el pueblo colaboraba.

8.2.2. El refuerzo de la federación canadiense. Descentralización.

Como ya hemos apuntado, Trudeau abandona la vida política a finales de 1984, después de haber disuelto el Parlamento y convocado las elecciones legislativas. Fué Brien Mulroney, líder del partido progresista conservador quien sucedió a Trudeau. Durante la campaña había hablado mucho de descentralizar el país. La concepción de Canadá que tenía el partido conservador en esos años es que era una *"comunidad de comunidades"*. La visión de la federación era opuesta a la idea de Trudeau de un gobierno fuerte para mantener un pueblo unido. Los conservadores querían la descentralización. Otro tema de la campaña de Mulroney fué el integrar a Quebec en la federación y para ello prometió hacer las modificaciones constitucionales necesarias a la Ley Constitucional de 1982. Conseguir el acuerdo de Quebec era reforzar la federación.

Quería un Canadá unido, pero esta unidad se basaba en la diversidad regional y lingüística. Los llamamientos a la unidad y al respeto de la diversidad quebequense, los hizo Mulroney apelando a los sentimientos. Sus discursos están plagados de loas a la inmensidad del país, a la belleza del paisaje, a las riquezas naturales, etc. y a la

bondad de sus gentes. Trudeau siempre apeló a la razón, sus discursos están muy bien contruidos desde el punto de vista lógico. Mulroney, al igual que Lévesque lo hacía en Quebec, quiso tocar los sentimientos nacionales de los canadienses, pero lo hacía de manera superficial.

El espíritu federalista de Mulroney se traducía en un gobierno central fuerte y en unos gobiernos provinciales fuertes en sus esferas de competencias respectivas, formulación que resultaba correcta y atractiva pero que se demostró imposible de aceptar y poner en práctica.

La Constitución es el reflejo de lo que son los canadienses: socios iguales, que están orgullosos de haber hecho de la diversidad, no un obstáculo sino el fundamento de su unidad, decía Mulroney. Admitió que la dualidad lingüística es una de las características más evidentes y más durables de Canadá.

También llegó a admitir, aunque indirectamente, la autodeterminación como un derecho constitucional. Con la exposición de las iniciativas del gobierno federal presidido por Mulroney veremos como su concepción, aunque teóricamente es más fácil de admitir, en la práctica ha sido un fracaso total de sus ideas. Por querer acomodar a Quebec dentro de la federación, muchos ciudadanos se han radicalizado en sus posturas y han aparecido partidos totalmente inmovilistas con respecto a la renovación de la federación. Concretamente, el Reform Party que es hoy la tercera fuerza política del Parlamento canadiense.

A) Intento de reintegrar Quebec en la federación. El Acuerdo del Lac Meech del 30 de Abril de 1987.

El gobierno liberal de Quebec presidido por Robert Bourassa, a iniciativa propia y conociendo el clima propicio que reinaba en Ottawa, decide dar a conocer a sus socios canadienses, el día 9 de mayo de 1986, las cinco condiciones que se deben satisfacer para que la provincia de Quebec se adhiera a la Ley constitucional de 1982.

El paso siguiente fué una declaración conjunta de los once primeros ministros federal y provinciales, reunidos en Vancouver, el día 21 de noviembre de ese mismo año. En esta declaración se comprometían a concluir un Acuerdo para que Quebec volviera a ser miembro de pleno derecho, de la Federación.

Al año siguiente, con ocasión de un encuentro de Primeros ministros de Canadá y de las provincias, que tuvo lugar el 30 de abril de 1987, se concretaron las anteriores declaraciones. A este Acuerdo se le denominó del Lac Meech por ser el lugar donde se firmó. El Acuerdo recogía las cinco condiciones de Quebec, aunque de modo provisional. También, se acordaba enviar el documento suscrito a un equipo jurídico para traducirlo en términos jurídicos, respetando lo más posible el espíritu y la letra del Acuerdo.

Finalmente, a instancias del Primer ministro de Quebec, se reunieron en Ottawa sus homólogos federal y provincial, para firmar el Acuerdo Constitucional de 1987 que respetaba fielmente las propuestas de Quebec. La firma tuvo lugar el 3 de junio. En todos los lugares de Canadá, del Pacífico al Atlántico se hicieron eco del Acuerdo, se festejó y se brindó por el éxito conseguido. Todos los ciudadanos eran conscientes del gran paso que se estaba dando para salvar la federación.

El Acuerdo preveía que debía ser ratificado por todas las Legislaturas provinciales en el plazo máximo de tres años. El gobierno de Quebec, conociendo de

antemano el ambiente favorable al Acuerdo, depositó en la Asamblea Nacional una Resolución constitucional en la que se ratificaba solemnemente el Acuerdo. El día 23 de junio, los diputados provinciales votaron mayoritariamente a favor de la Resolución.

En los meses sucesivos se fué ratificando el Acuerdo en siete Parlamentos provinciales pero fué rechazado por dos provincias, lo que supuso la invalidez del Acuerdo y lo que fué más grave, produjo una nueva decepción de los ciudadanos de Quebec, la más grave de su historia, ante la comprobación de que sus conciudadanos ingleses no aceptaban a Quebec tal como es.

El Acuerdo constitucional de 1987 fué considerado en su momento, tanto por los hombres políticos como por los ciudadanos de Quebec, como un gran conquista frente al Canadá inglés, que le hubiera permitido tener garantizado, con el paso del tiempo, no solo la supervivencia, sino también la facultad de expresar su especificidad como entidad política, social, jurídica, económica y cultural. Después del compromiso federal de 1867, después de los grandes acontecimientos que han marcado la evolución de la sociedad quebequense, Quebec obtenía por vez primera un reconocimiento constitucional explícito de su distinta identidad en el seno de la federación canadiense, además de obtener nuevos poderes y garantías para asegurar su seguridad cultural y el pleno desarrollo de su especificidad.

La firma de este Acuerdo había sido la consecuencia de un largo proceso político de negociación y consultación, que tenía como objetivo último que Quebec se integrase de nuevo en la federación con un *status* de socio mayor y distinto. Además, el Acuerdo era un Acuerdo reparador que satisfacía plenamente a Quebec, porque concretaba la voluntad de los otros socios federales de poner fin al aislamiento de

Quebec. Desde esta perspectiva, las enmiendas a la Constitución que seguirían, restablecerían los fundamentos mismos de un verdadero federalismo, es decir, un federalismo que todos los gobiernos, en cuanto socios de la federación, suscribían plenamente, estando todos de acuerdo con el texto fundamental que los constituye y rige en Estado federal.

Dada su situación particular tanto en Canadá como en el continente, Quebec, buscaba, al proponer las cinco condiciones, la seguridad de que la Constitución canadiense le permitiría evolucionar a su ritmo en el seno de la Federación y disponer de las garantías y medios esenciales para el mantenimiento y desarrollo de las características que configuran su especificidad. El reconocimiento de la especificidad quebequense representaba una condición imprescindible para poder entablar cualquier negociación, con vistas a adherirse a la Ley Constitucional de 1982. Este reconocimiento de su carácter distinto se convertía en el principio generador de las otras condiciones.

Las nuevas disposiciones contenidas en el texto de la Modificación constitucional de 1987, deberían ser examinadas según el principio de la especificidad quebequense. Este principio estuvo en el origen de todas las condiciones invocadas por Quebec, había marcado cada etapa del Acuerdo constitucional y justificaría todas las utilidades futuras que Quebec pudiera hacer de sus nuevos poderes.

El carácter distinto de Quebec representa pues el fundamento principal sobre el cual la provincia quiere construir las bases de su futuro dentro del marco de la Federación canadiense. Teniendo esto presente podemos analizar las consecuencias de la Modificación constitucional.

B) La Modificación Constitucional de 1987.

Por la primera vez en su historia, Quebec veía su carácter distinto consagrado en la Constitución canadiense, mediante una disposición explícita que se inscribiría en el art. 2 de la Ley constitucional de 1987³¹. Se trataba del reconocimiento de un rasgo característico del federalismo canadiense y que por otra parte había sido en buena medida la razón del establecimiento del federalismo en 1867.

Una primera consecuencia de este artículo será una nueva regla de interpretación obligatoria para todos los tribunales, que deberán conferir a la Constitución canadiense un sentido y un alcance, que concuerden con el hecho de que Quebec forma una sociedad distinta en el seno de Canadá³². La segunda consecuencia es la atribución a la Asamblea nacional y al gobierno de Quebec el papel de proteger y promover todos los elementos que forman ese carácter distinto de la sociedad quebequense³³. Por tanto nos encontramos, por una parte, con una norma interpretativa aplicable a todos los textos constitucionales canadienses y, por supuesto al reparto de competencias y a la Carta canadiense de derechos y libertades, y por otra parte, con la posibilidad de poner en marcha un poder, para mantener y desarrollar de manera efectiva todo lo que distingue a Quebec del resto de Canadá.

El nuevo artículo reconoce también que la dualidad lingüística es otro componente fundamental de la realidad canadiense y que deberá guiar a los intérpretes de la Constitución. Por esta razón, asigna al Parlamento federal y a las Legislaturas de las provincias la responsabilidad de proteger lo que caracteriza a Canadá desde el punto de vista lingüístico: la existencia de canadienses de lengua francesa que se encuentran

31 Rapport du consensus sur la Constitution. 1982. I. *UNITÉ ET DIVERSITÉ*.. Les citoyens et les collectivités., p. 1.

32 Ibid., p. 1.

33 Ibid., p. 2.

mayoritariamente en Quebec, pero también en otras partes de Canadá y de canadienses de lengua inglesa que se encuentran mayoritariamente en el resto del país, pero también en Quebec. En este artículo se encuentra la base constitucional del hecho francés en Quebec por el hecho mismo del reconocimiento de la concentración de francófonos en su territorio. La provincia de Quebec, en tanto que sociedad de expresión mayoritariamente francesa, se encuentra definida como un componente esencial de la característica fundamental de Canadá.

En resumen, el artículo 2 de la Ley Constitucional de 1987 hubiera permitido a Quebec adherirse a la ley fundamental canadiense, con la doble seguridad de que esta provincia recibiría, de ahora en adelante, una interpretación respetuosa de su carácter distinto, y de que los legisladores y gobernantes podrían poner por obra con toda la amplitud que quisieran, su responsabilidad de preservar y promover el desarrollo de las características propias de la sociedad quebequense.

8.2.3. Construir juntos el futuro de Canadá.

Después del fracaso del Acuerdo de 1987, el gobierno federal de Mulroney propuso un nuevo intento de renovación de la federación. Teniendo muy presente que el Acuerdo de Meech fué rechazado por dos provincias, que por tanto impidieron la integración de Quebec en la federación, decidió utilizar otras vías. Desde el principio hizo un llamamiento a todos los canadienses a construir el nuevo Canadá. Institucionalizó lo que llamó "*Ronda Canadá*". Se creó un Comité mixto en el Parlamento, formado por diputados del partido en el poder y diputados de la oposición. El Comité estaba co-presidido igualmente por dos diputados: uno del partido conservador y otro del partido liberal. Se desplazarían a través de todo el país

para que los ciudadanos pudieran exponer sus puntos de vista y posiciones constitucionales.

Fruto de las audiencias públicas tenidas en todo el país, se elaboró un documento base titulado "*Construir juntos el futuro de Canadá*". En él se recogía la plataforma ideológica desde la que el partido conservador quería construir el país.

La visión de la nueva federación se basaba en hacer compatible la autonomía de los gobiernos con el reparto de competencias, de manera que colectividades diferentes pudieran vivir y gobernarse en común sin perder su identidad. El federalismo según el planteamiento "*tory*", no solo deja amplitud a las regiones y a las provincias para tomar sus propias decisiones en sus campos de competencia, sino que les permite realizar objetivos comunes en otros campos.

La Confederación, decían los conservadores, es en gran parte fruto de un pacto político entre dos sociedades: una mayoritariamente anglófona y protestante y la otra mayoritariamente francófona y católica. La estructura federal de 1867 tenía en cuenta el derecho de Quebec a la diferencia en el seno de la unión económica y política canadiense y, en consecuencia, preveía algunas disposiciones particulares que reconocían la diferente tradición lingüística, cultural y jurídica de Quebec. Canadá debe también tener en cuenta el deseo, muchas veces manifestado por Quebec, de obtener el reconocimiento de su carácter distinto y, por lo mismo, la competencia en los sectores que tienen relación a su especificidad³⁴.

El documento elaborado por el gobierno de Mulroney recuerda que se les hizo una promesa solemne a los quebequenses, sobre la renovación de la federación durante

³⁴ *BATIR ENSEMBLE L'AVENIR DU CANADA*. Documento del gobierno federal de Mulroney., p. 6.

el referéndum de Quebec de 1980 sobre la Soberanía. Desgraciadamente las Modificaciones hechas a la Constitución en 1982 se hicieron sin el consentimiento del gobierno de Quebec y, posteriormente, los esfuerzos hechos para la aprobación del Acuerdo de Meech, fracasaron en 1990 al no ser ratificado por todas las Legislaturas. Estos dos hechos explican suficientemente por qué tantos quebequenses se han sentido rechazados por el resto de Canadá. Entre otras cosas, el documento afirmaba que el federalismo era el único régimen político que sería capaz de respetar las características del país, tal como éstas están inscritas en la conciencia colectiva.

Desde muchos puntos de vista el reto de 1992 recuerda al de 1867. Tenemos que estar seguros, decía el documento, que la federación pueda reunir a todos los canadienses en la realización de objetivos comunes, sin restringir la autentica diversidad del país. Más que nunca es necesario conciliar la necesidad de unidad y el respeto de la diversidad³⁵.

Debemos completar el proceso empezado en 1982, modernizando la Constitución y prepararnos así para abordar el siglo XXI, dandonos un sistema de gobierno que sepa responder a las aspiraciones de todos los canadienses³⁶.

A) El Acuerdo de Charlottetown de Agosto de 1992.

Después de la Ronda Canadá se elaboró un amplio informe que se sometió a la aprobación de todos los representantes políticos del país. Con muchos esfuerzos se llegó a un consenso el 28 de Agosto de 1992 en Charlottetown, ciudad emblemática

³⁵ Ibid., p. 8.

³⁶ Ibid., p.12.

por haber tenido lugar las reuniones previas al nacimiento de la Confederación en 1867.

El consenso de Charlottetown se hizo fundamentalmente en torno al reparto de competencias y al poder de gastar del gobierno federal. Se abordaron estos temas porque se preveía un acuerdo más fácil que en los temas relacionados con las aspiraciones de Quebec. El gobierno federal de algún modo quiso encubrir las concesiones a Quebec, con las concesiones en materia de competencias a todas las provincias. Le parecía un camino más adecuado para poder convocar un referéndum nacional.

Los puntos más sobresalientes del Acuerdo son:

a) Se volvía al derecho de veto de todas las provincias para introducir cambios en el Senado, en la Cámara de los Comunes y en la Corte Suprema. La creación de nuevas provincias requería el consentimiento exclusivo del gobierno central, pero necesitaría la consultación previa a las provincias. Si la entrada de nuevas provincias alterará la composición del Senado y la aplicación de la fórmula de revisión constitucional, Quebec y las otras provincias tendrían el derecho de veto.

b) El Acuerdo incluía una "*cláusula Canadá*" en la que se enumeraban ocho características fundamentales de Canadá. Los tribunales de justicia debían tenerlas en cuenta a la hora de interpretar la Constitución (incluida la Carta). Entre estas características encontramos :

- Canadá es una democracia, con un régimen parlamentario y federal, y en la que existe la primacía del derecho;

- los pueblos autóctonos de Canadá, que han sido los primeros gobernantes del territorio, tienen derecho a promover sus lenguas, sus culturas, sus tradiciones y a vigilar por la integridad de sus sociedades; y por esto, sus gobernantes forman uno de los tres órdenes de gobierno del país;

- Quebec es una sociedad distinta en el seno de Canadá, que comprende fundamentalmente una mayoría de expresión francesa, una cultura que es única y una tradición de derecho civil;

- el apego de los canadienses y de sus gobiernos al florecimiento y desarrollo de las comunidades minoritarias de lengua oficial en todo el país (se refiere al francés); Otra característica es que el gobierno de Quebec tiene la responsabilidad de proteger y promover la "*sociedad distinta*" de esta provincia;

- el hecho de que los canadienses den gran importancia a la igualdad racial y étnica en una sociedad que comprende ciudadanos de orígenes múltiples, que han contribuido a edificar un Canadá que es reflejo de su diversidad cultural y racial. En concreto, el reconocimiento del multiculturalismo;

- la importancia que dan los canadienses al respeto de los derechos y libertades individuales y colectivas;

- el apego de los canadienses al principio de igualdad de todas las personas de los dos sexos;

- los canadienses confirman el principio de la igualdad de las provincias dentro del respeto de su diversidad.

c) En cuanto al reparto de competencias, se devuelven una serie de competencias a las provincias. En el Acta de 1867 figuran entre las competencias provinciales, pero con las intrusiones federales, estas competencias, pertenecen de hecho al gobierno federal. Son las llamadas "*seis hermanas*": el turismo, los bosques, las minas, los deportes, la vivienda y los asuntos municipales.

Con respecto a la formación y perfeccionamiento de la mano de obra, el párrafo 91(2A) de la Ley Constitucional de 1867, donde se afirma la competencia federal exclusiva sobre el subsidio de desempleo, no debe ser modificado. El gobierno federal deberá conservar su competencia exclusiva en el mantenimiento de la Renta y de los servicios conexos que presta dentro del Régimen del subsidio de desempleo. El poder federal de gastar en los programas de creación de empleos, debe estar protegido mediante una disposición constitucional o un acuerdo político.

La formación y el perfeccionamiento de la mano de obra, deben ser reconocidos en el art. 92 de la Constitución como una esfera de competencia provincial exclusiva. Las Asambleas legislativas provinciales deberán poder limitar los gastos federales directamente relacionados con la formación y el perfeccionamiento de la mano de obra. Cuando una provincia lo pida, el gobierno federal deberá retirarse parcial o totalmente de las actividades de formación o perfeccionamiento de la mano de obra, con la excepción del subsidio de desempleo. El gobierno federal deberá negociar y concluir acuerdos con el fin de ofrecer una justa compensación económica a las provincias que deseen retirarse de un programa financiado por el gobierno federal.

En lo referente a la inmigración, en el Acuerdo se concretó añadir a la Constitución una nueva disposición, comprometiendo al gobierno de Canadá a negociar con las provincias acuerdos en materia de inmigración. La Constitución deberá obligar al Gobierno federal a negociar y a concluir en un plazo razonable, con cada una de las provincias que lo pida, un acuerdo en materia de inmigración. Todo gobierno provincial que negocie un acuerdo, deberá ser tratado en pie de igualdad con cualquier otro gobierno que ya haya concluido un acuerdo, teniendo en cuenta la situación y las necesidades particulares de cada provincia.

d) Con respecto a la reforma de las instituciones, tales como el Senado y la Corte Suprema se mantiene lo acordado en Meech.

e) En cuanto al poder federal de gastar se dice que convendrá añadir a la Constitución, teniendo en cuenta las estadísticas demográficas que dejan presagiar una disminución de su importancia demográfica, una disposición previendo que el gobierno de Canadá dará una justa compensación al gobierno de una provincia que decida no participar en un nuevo programa co-financiado, puesto en marcha por el gobierno federal en un campo de competencia provincial exclusiva, si esta provincia pone en marcha un programa o iniciativa compatible con los objetivos nacionales.

Convendrá elaborar una disposición-marco que guíe el ejercicio del poder federal de gastar en las esferas de competencia provincial exclusiva. Una vez elaborado, este marco se convertiría en un acuerdo multilateral que será protegido por la Constitución, gracias a un mecanismo previsto en el p.26 del Acuerdo. Este marco obligaría a que, cuando el gobierno federal gaste en un campo de competencia provincial exclusiva, deba cumplir lo siguiente:

- a) contribuir a la realización de objetivos nacionales;
- b) reducir el solapamiento y el doble empleo;
- c) no debe falsear las prioridades provinciales sino respetarlas;
- d) asegurar el tratamiento igual de las provincias, reconociendo a la vez su situación y sus necesidades particulares.

f) El Acuerdo presenta una novedad, al definir la federación como una unión económica en la que se afirma el principio de circulación de bienes, de servicios, de personas y de capitales y el compromiso de todos los gobiernos a no erigir barreras.

Posteriormente se creará un tribunal encargado de resolver los conflictos en esta materia.

B) El referéndum pan-canadiense del 26 de octubre de 1992.

Una vez consensuado el Acuerdo de Charlottetown por los gobiernos provinciales, el gobierno federal fijó la fecha del 26 de octubre para someter a referéndum las modificaciones de la federación. La pregunta que se hizo a los canadienses fue: *¿Acepta usted que la Constitución de Canadá sea renovada sobre la base del Acuerdo concluido el 28 de Agosto de 1992?*

El gobierno de Mulroney confiaba en obtener la aprobación de los ciudadanos, aunque no fuese con una amplia mayoría. Al conocerse los resultados, el Ministro federal de Asuntos Constitucionales, Joe Clark, exclamó: *"El acuerdo ha muerto"*.

Efectivamente, los resultados globales eran de un 55,3% a favor del **NO**, mientras que solo un 42,4 % estaban a favor de las reformas constitucionales. Estos resultados globales son importantes en sí, pero el análisis del voto por provincias resulta sumamente esclarecedor de lo que piensan los canadienses acerca de la renovación de la federación.

Han votado **NO** las provincias de habla inglesa del Oeste canadiense con los siguientes porcentajes. Manitoba con el **61,7 %**; Saskatchewan con el **51,1 %**; Alberta con el **60,1 %**; Columbia Británica con el **67,9 %**; el Territorio del Yukon con el **56,1 %**. Además votó **NO** una de las provincias inglesas del grupo de las

marítimas del Este canadiense: Nueva Escocia con el **51,1 %**. También votó **NO** a la reforma la provincia de Quebec con **55,4 %**.

Se pronunciaron a favor de las Reformas constitucionales el resto de las provincias: En Ontario, sede del gobierno federal y provincia emblemática de gran influencia británica, triunfó el **SI** por solo nueve mil votos. Obtuvo un porcentaje del **50,0 %**. Las provincias marítimas de Terranova, Isla del Principe Eduardo y Nueva Brunswick, votaron **SI** con el **62,9 %**, **73,6 %** y **61,4 %**, respectivamente.

El análisis cualitativo de los resultados nos arroja mucha luz sobre la división que experimentan los ciudadanos en los temas constitucionales.

Las provincias inglesas del Oeste, además de Nueva Escocia, se opusieron a las Reformas porque consideraron que se le concedía demasiado a Quebec. Son partidarias del "*statu quo*" de la federación en cuanto al tema del reconocimiento constitucional de Quebec como provincia distinta. Su voto, aunque se suma al de Quebec, tiene un significado completamente opuesto. De estas provincias hay que exceptuar a Manitoba, que posee un contingente de población francófona importante y el sentido de su voto lo decidió el descontento de los francófonos con las reformas, que al igual que a la mayoría de quebequeses, no les parecieron suficientes.

Es interesante analizar el voto en el referéndum de la provincia de Quebec. Los quebequeses francófonos votaron **NO** el **70%**, mientras que el **SI** tuvo el apoyo del **90%** de los anglo-quebequeses y de los llamados alófonos, es decir, otras comunidades culturales compuestas por inmigrantes. En la periferia de la provincia, los núcleos rurales y la capital de la provincia, Quebec, sede del gobierno provincial votaron **NO** mayoritariamente. El **SI** recogió la mayoría de votos en Montréal,

especialmente en el Oeste de la ciudad, donde viven las clases de Rentas más altas, y en la región del Outaouais, limítrofe con Ottawa.

La consecuencia inmediata del referéndum a nivel político, fué la dimisión del Primer ministro federal, Brien Mulroney que, después de nueve años, no había podido lograr sus objetivos constitucionales. Había llegado al poder en Agosto de 1984 con un triunfo sin precedentes para el Partido conservador, que había obtenido 211 escaños de los 282 que tiene la Cámara de los Comunes. Como ya hemos dicho, prometió en la campaña elaborar una Constitución capaz de aunar todos los intereses de las provincias anglófonas con los de Quebec. Además de no conseguirlo en 1990, ahora provocó un gran cataclismo político y social.

En Quebec tuvo como consecuencia la muerte política del Primer Ministro Bourassa que había apoyado el SI, y que al igual que su homólogo federal, dimitió.

A nivel general, los resultados del referéndum radicalizaron más, si cabe, a los canadienses, entre los que quieren más autonomía, -los quebequenses- y los que se niegan a dársela. Esta radicalización se tradujo un año más tarde, en las elecciones legislativas federales del 26 de octubre de 1993.

La Cámara de los Comunes saliente estaba compuesta por: 155 Diputados conservadores, 79 liberales, 43 social-demócratas y 8 del Bloque quebequense, partido que se creó a lo largo de la legislatura. Se formó con diputados quebequenses, disidentes de otros partidos, cuya finalidad común es la independencia de Quebec. Su jefe de filas es Lucien Bouchard, un antiguo Ministro de Mulroney que abandonó el partido conservador para fundar el Bloque quebequense. Había un diputado

Reformista, Preston Manning, dos independientes y siete escaños vacíos, debido a dimisiones provocadas por la evolución del dossier constitucional.

El vuelco electoral fué total. Ganó las elecciones el partido liberal, liderado por Jean Chretien, un antiguo Ministro y colaborador de Trudeau, quebequense también. Fué él quien negoció el Repatriamiento de la Constitución, la Carta etc.; era Ministro de Asuntos Constitucionales en los últimos años de Trudeau. Supone la continuidad de la filosofía y visión que Trudeau tenía de Canadá y, por eso, el Partido Liberal obtuvo 178 diputados, es decir la mayoría absoluta, pues la Cámara contaba en esos momentos con 295. Lo que me parece más interesante es que obtuvo estos escaños en las provincias inglesas, principalmente en las marítimas y en Ontario, es decir donde votaron SI en el referéndum y donde solo 20 diputados liberales procedían de Quebec.

Por primera vez en la historia de la federación, se presentó a unas elecciones federales un partido independentista -el Bloque quebequense-, que obtuvo el 75% de votos del electorado quebequense, solo tenía implantación en esta provincia y envió a Ottawa a 54 diputados, convirtiéndose así en la segunda fuerza política del Parlamento federal y en la primera de la Oposición. Una plasmación más de la crisis Quebec-Canadá.

La segunda fuerza de la Oposición es el Partido Reformista que en la anterior Legislatura tenía un diputado y ahora obtiene 52. Sus apoyos están en el Oeste canadiense, en las provincias que votaron NO al referéndum por no admitir las concesiones y el trato desigual para Quebec. Aunque es reformista, sus reformas se aplican al gasto público, al paro, a la burocracia, etc, pero en el tema constitucional son involucionistas, partidarios del "*statuo quo*". Estos resultados reflejan también el

cansancio de los ciudadanos, de las reivindicaciones de Quebec y del tema constitucional en general, y el deseo de que sus gobernantes se apliquen a temas más contingentes como el paro. Actualmente Canadá tiene el nivel de paro más alto de su historia, con el 11%.

El partido social-demócrata (NPD), el más a la izquierda del espectro electoral canadiense, perdió 37 diputados, quedándose con 8. Estos resultados son la consecuencia directa del desacuerdo de sus miembros con respecto al tema quebequense. Los líderes y militantes de NPD de Quebec votaron **NO** en el referéndum y los de las provincias del Oeste lo contrario. Estas y otras contradicciones internas les ha llevado a perder fuerza en la sociedad y representación en el Parlamento.

El partido conservador recibió el mayor castigo de la historia. Desde 1984 en que contaba con 211 escaños, pasó a 155 en 1988, debido a la falta de confianza que los ciudadanos empezaron a mostrar con respecto al liderazgo "tory" en los temas constitucionales. El fracaso de Meech y el resultado del referéndum, hizo que los consevadores solo mantuvieran 2 escaños en la las elecciones federales de 1992. Incluso la Primera Ministra, Kim Campbell, que sustituyó a Mulroney, perdió su escaño.

La sensibilidad de los canadienses ante las propuestas y realizaciones de sus gobernantes, es muy grande. En términos económicos podríamos decir que la demanda es muy elástica. La sociedad tiene una gran madurez política, fruto de la participación ciudadana en los asuntos públicos y se mueve más por objetivos tangibles que ideológicos.

**CAPITULO IX. SOLUCIONES PROPUESTAS POR QUEBEC A LA
CRISIS. UNA NUEVA FEDERACION O LA INDEPENDENCIA DE
QUEBEC.**

9.1. La renovación de la federación propuesta por el partido liberal de Quebec.

Después del referéndum de 1980, el partido independentista aceptó, según las palabras de René Lesvésque correr el "*bonito riesgo de federalismo*"¹ y acudió a la convocatoria de Trudeau sobre la Reforma Constitucional. Evidentemente, nadie confiaba en que se producirían resultados positivos. La estrategia del partido quebequense era oponerse a todo lo que venía de Ottawa y ganar tiempo para hacer progresar el nacionalismo. Hizo falta esperar a 1985 para que el partido liberal ganara las elecciones legislativas de Quebec y hubiese otro interlocutor a Ottawa, Mulroney, para poder seriamente emprender la renovación de la federación. Por lo tanto la etapa en que se plantea la renovación como tal, abarca desde 1985 hasta 1992. La etapa de Trudeau de 1978 a 1984, es más bien la etapa de crear otra federación, otro país, no de renovar la federación tradicional. Algunos han llegado a afirmar que quiso crear una "*nación canadiense*" donde había una federación.

De 1985 a 1993, el partido liberal estuvo en el poder en Quebec. Este partido, que desde los años 70 había evacuado de su programa cualquier referencia nacionalista, elaboró unas propuestas recogiendo las aspiraciones autonomistas y nacionalistas del pueblo quebequense². En la filosofía del partido liberal, renovar la federación no consiste en transferir importantes poderes de Ottawa a Quebec y a las otras provincias si éstas lo desean, sino en la posibilidad que deben tener los miembros de la federación de utilizar libre y eficazmente los poderes que son de su competencia. Por eso, renovar el federalismo en profundidad quiere decir limitar la utilización abusiva y constante del poder federal de gastar en los campos de competencia provincial y significa sobre todo, que Quebec puede conservar su identidad y

¹ TRUDEAU, P. *Mémoires politiques*. Ed. Le jour. 1993, p. 234.

² *Choisir le Québec et le Canada*. Documento del partido liberal de Quebec. 1979, p. 12.

desarrollarla sin límites, en el interior de la federación, de manera que sea la Asamblea Nacional de Quebec la que controle los elementos esenciales de su identidad.

Esta postura del partido liberal de Quebec, nace del convencimiento de que ningún partido puede llegar a gobernar en Quebec si elude el tema del nacionalismo. Así ha ocurrido desde 1960. Además, la experiencia es que en Quebec el nacionalismo no se combate con el anti-nacionalismo, sino proponiendo otra concepción del nacionalismo que corresponda mejor a las aspiraciones y necesidades culturales, económicas y políticas de los ciudadanos.

El Primer ministro Robert Bourassa tuvo el apoyo, no podía ser de otro modo, del líder de la Oposición J. Parizeau, cuando explicó que estas posiciones de Quebec eran intangibles, independientemente de la ideología de los posibles gobiernos de Quebec. Las posiciones de los federalistas quebequenses están tan alejadas de la visión de Trudeau como de la de los separatistas. Estas proposiciones siguen vigentes, puesto que no han podido ser satisfechas en ninguno de los intentos de reforma Constitucional que hemos visto en el capítulo anterior. Se podrían sintetizar en tres apartados.

9.1.1. Reconocimiento constitucional del pueblo quebequense como "*sociedad distinta*".

Es preciso reconocer que Quebec es una "*sociedad distinta*". Este hecho permite darnos cuenta de que existe la sociedad distinta como fenómeno nacional sin que esta afirmación tenga nada que ver con caracteres étnicos, susceptibles de llevar consigo explosiones de violencia. Este reconocimiento de Quebec como sociedad

distinta es claramente compatible con el mantenimiento de Canadá y es una de las formas de expresión del hecho nacional, evitando que en el futuro el nacionalismo pueda ser defensivo o regresivo.

Las palabras del Primer ministro Bourassa pronunciadas en la Asamblea Nacional el 22 de junio de 1990, después del fracaso del Acuerdo de Meech, ponen de relieve la importancia de esta afirmación: *"El Canadá inglés debe comprender de una manera clara que se diga lo que se diga y se piense lo que se piense, Quebec es hoy y para siempre una sociedad distinta, libre y capaz de asumir su destino y desarrollo."*³

La sociedad distinta significa una mayoría francesa, una minoría inglesa en el territorio quebequense y las dos, unidas con el resto de Canadá. La sociedad distinta es la herencia de las grandes energías y esfuerzos invertidos en el debate de Meech. La sociedad distinta es un fenómeno nacional que nos permite darnos cuenta de lo que tiene de positivo y de irreductible, despojándola de cualquier elemento étnico. La aceptación de la sociedad distinta es claramente compatible con el mantenimiento de Canadá. El gobierno liberal de Quebec exige el reconocimiento de su especificidad quebequense, fundamentalmente en el plano cultural, como condición previa para toda negociación susceptible de conducir a Quebec a sentirse cómodo en la federación. *"El reconocimiento de este carácter distinto de la sociedad quebequense será el generador de otras condiciones en lo que se refiere a la reforma de las instituciones"*⁴.

Quebec exige ser la única autoridad de su política lingüística en su territorio. El mantenimiento de su lengua, de su cultura y de sus instituciones, es para Quebec una de las condiciones esenciales para su supervivencia. No quiere por tanto sacrificar su competencia en materia lingüística, por un ideal de unidad canadiense que no podría

³ BOURASSA, R. Intervención en la Asamblea Nacional de Quebec, el 23 de junio 1990.

⁴ Idem.

garantizar la preservación de su carácter distinto. Nos damos cuenta que esta tesis defendida por los federalistas liberales de Quebec, está exigiendo la inclusión de los derechos colectivos en la Constitución.

A) La federación es un compromiso entre dos pueblos fundadores (el anglófono y el francófono).

El partido liberal de Quebec cree en el federalismo, porque dentro del régimen federal Quebec puede ser fiel a su historia y a su identidad particular, ensamblando, a la vez, las condiciones favorables para su pleno desarrollo económico, social y cultural.

Para mantener la federación es preciso reconocer constitucionalmente la dualidad de dos pueblos fundadores y dos culturas. La estrecha relación que existe entre lengua y sociedad no siempre se ha puesto de manifiesto. En Canadá no solo debemos admitir dos lenguas, sino dos pueblos.

La afirmación de la igualdad fundamental de los dos pueblos fundadores no será real en la federación canadiense, si no se acepta que Quebec tenga una responsabilidad particular, es decir que ejerza un conjunto de competencias particulares. Estas competencias son las referentes a la educación en general, a la educación de adultos, a la inmigración, a las comunicaciones, a la política social y al desarrollo de la economía, y a las riquezas naturales.

Los federalistas quebequenses se han definido como pueblo y por eso piden el reconocimiento de sociedad distinta. A diferencia de los independentistas, no han utilizado el concepto de nación, reservándolo exclusivamente para Canadá. Ahora

bien, los conceptos de comunidad, pueblo y nación, nos parecen muy difíciles de definir. Dependiendo de los autores y de las épocas, resultan confusas las definiciones desde el punto de vista del derecho público. Intentaré clarificarlos desde el punto de vista político.

La nación es la forma más acabada de agrupamiento humano. Es un fenómeno de la época moderna, pero sus fundamentos se han logrado después de un largo caminar. Sabemos que el hombre por naturaleza es un ser social, es decir este rasgo está inscrito en la naturaleza humana, es anterior al pensamiento. Esta constatación es importante, porque este instinto social puede dirigir el pensar y el actuar humano, pero el pensar y el actuar no pueden cambiar o hacer desaparecer este instinto social. Además, el hombre tiene necesidad de los demás para mejorarse y complementarse, y tiende a comunicarse y a entenderse con sus semejantes. Es por tanto natural, que forme una sociedad con sus semejantes que tienen intereses comunes y que puedan comunicarse los intereses. De esta manera se forma una comunidad que se irá desarrollando según las exigencias de su entorno y de sus miembros. Este caminar común generará un sentimiento de solidaridad y de pertenencia a un mismo pueblo. Entonces el pueblo podrá ser nación, es decir, tener un objetivo colectivo y voluntario, sobrepasando la simple protección de intereses y particularismos.

Ahora bien conviene no confundir comunidad, pueblo y nación y sobre todo distinguir cuando un grupo humano es comunidad, es pueblo o es una nación.

Podemos empezar utilizando la definición que hizo Renan sobre nación en la célebre conferencia "*Qu`est-ce qu`une nation?*". "*Hace falta un conjunto de elementos*

*que son el resultado de una lucha común por alcanzar un objetivo y sobre todo un ideal común, que generalmente es de orden moral y de orden material*⁵.

También Dabin explica lo que son los componentes más importantes de una nación. *"La sangre, la lengua, la religión, las costumbres, la vida, trabajar codo a codo sobre el mismo suelo, los recuerdos comunes y la voluntad de realizar juntos grandes cosas"*.⁶

Según comenta Jiménez de Parga, la idea de nación de Renan se proyecta más hacia el pasado, hacia un pasado de glorias y remordimientos⁷, mientras que la de Dabin, a mi entender y también la de Ortega, se proyectan más hacia el futuro, y ven en la nación una empresa común a realizar.

A pesar de la dificultad de encontrar una definición de nación que satisfaga a todos, sí que todos estamos de acuerdo en afirmar que un principio fundamental es el deseo de vivir unidos, que se concreta en una cierta organización de poder para perseguir un ideal común. La comunidad siendo consciente de su originalidad, de su solidaridad, de su fuerza, siente la necesidad de estructurarse, de organizarse políticamente para poder expresar mejor su identidad. Ahora bien puede ser que la comunidad no se estructure políticamente, aún conociendo sus lazos materiales y morales. En estas diferencias podemos encontrar la distinción entre pueblo y nación. La nación es un pueblo organizado políticamente y el pueblo no tiene necesariamente esta característica. Así, podemos hablar de nación española y pueblo catalán, vasco o castellano. Además, el primer elemento de una nación es el territorio, pero no ocurre lo

⁵ Texto de Renan recogido por DABIN, J, en su libro *Doctrine générale de l'État*, Paris, Sirey, 1939.

⁶ DABIN, J. *Doctrine générale de l'État*, Paris, Sirey, 1939., p. 89.

⁷ JIMENEZ DE PARGA, M., art. de ABC. del 22 de abril de 1996, p. 3.

mismo con la noción de pueblo, que puede estar disperso: el pueblo judío, el pueblo palestino, el pueblo africano son buenos ejemplos de ésto.

A pesar del intento de clarificación, los conceptos de comunidad étnica, pueblo y nación han suscitado y siguen suscitando muchas discusiones en cuando a la aplicación del derecho a la autodeterminación de los pueblos que las Naciones Unidas, no sin grandes discusiones, confirmaron el 1966. Este derecho, como sabemos, fué enunciado como sigue: *"Todos los pueblos tienen el derecho de disponer de ellos mismos"*.

Aunque estos conceptos han evolucionado mucho y no es el momento de analizar la evolución, lo que nos interesa destacar es que los federalistas definen a la comunidad quebequense como pueblo y a la federación canadiense como nación. Unos reclaman la aceptación de la teoría de los dos pueblos fundadores y los independentistas, la de las dos naciones. Los independentistas, además de pueblo proclaman que Quebec es una nación.

Aquí radica una diferencia importante entre los partidarios de la ruptura y los que desean mantenerse en la federación, pero con el estatuto de pueblo fundador.

B) Reconocimiento legal de un federalismo asimétrico. Quebec no es un provincia más de la federación.

Los quebequenses consideran que los derechos lingüísticos constituyen tanto en el plano individual como en el colectivo, un instrumento extraordinario de promoción social y económica. Estimar, que con la simple proclamación constitucional de la igualdad de las dos lenguas oficiales, es suficiente para instaurar el equilibrio

entre el inglés y el francés, es engañarse. Nos parece que efectivamente, hay que dar mucha más importancia al principio de territorialidad en el caso de Quebec, para poder proteger su lengua y su cultura.

Sin reconocimiento de una asimetría en la federación, no hay salvación para ésta. La asimetría deberá manifestarse en la atribución de ciertas esferas de actividad bien concretas como la lengua, la cultura, las comunicaciones, la inmigración, etc., en una palabra en un estatuto particular para Quebec incorporado a la Constitución.

No hace falta ser un experto para darse cuenta que el inglés y el francés no luchan con armas iguales en América del Norte y que dejar sin más la libre elección lingüística, es favorecer el inglés, que es la lengua del más fuerte en el contexto norteamericano. A los inmigrantes, que reclaman una formación profesional en inglés en Quebec, los partidarios de la libre elección lingüística no tienen ninguna razón para decirles no. Igualmente, a un grupo de promotores que reclaman una estación radiofónica anglófona en Montréal, los partidarios de la libre elección no se opondrán invocando las leyes del mercado. Este comportamiento, que es el previsto en la Carta canadiense de derechos y libertades supone una acentuación de las presiones sobre la lengua y la cultura francesas y consagran, cada vez más, una situación minoritaria en América del Norte y, si la relacionamos con la demografía de los francófonos quebequenses, entenderemos un poco más el interés que ponen en que se les reconozcan los derechos colectivos.

De la manera particular de articular la dualidad y el provincialismo, van a surgir los principios que van a regir el reparto de competencias y los beneficios en el seno de la federación. Será un federalismo asimétrico en la medida en que se tenga en cuenta una dualidad que tiene sus apoyos en una provincia particular. El federalismo

será al mismo tiempo un federalismo de equilibrio porque reflejará igualmente un ajustamiento entre la voluntad autonomista de las provincias y las necesidades del gobierno federal, al que le serán confiadas las tareas necesarias para mantener un país funcional.

Lo difícil es hacer comprender que en Canadá hay una asimetría con el unilingüismo como derecho en Quebec y el unilingüismo sociológico en todo el resto de Canadá. En la realidad canadiense existe el bilingüismo institucional pero no el bilingüismo real. Mientras apliquemos un derecho simétrico a una situación asimétrica y creamos que la Carta canadiense arreglará los problemas de los derechos colectivos seguiremos sin avanzar y no habrá renovación de la federación, porque Quebec se opondrá.

C) Los derechos colectivos de los quebequenses: la lengua, la cultura y el derecho civil deben inscribirse en la Constitución.

La unidad de Canadá pasa por el reconocimiento constitucional de los derechos colectivos, dicen los federalistas francófonos quebequenses.

Los fundamentos antropológicos y sociológicos de los derechos colectivos tales como la lengua y la cultura se pueden sintetizar así. La lengua no puede existir sin una comunidad fuerte para mantenerla y poderla transmitir. El hacer de la libertad de escoger en materia lingüística una libertad fundamental, es peligroso y significa en la práctica admitir que el francés y el inglés en América están en igualdad de condiciones, cosa que obviamente no es cierta.

La lengua, es la tesis de los federalistas quebequenses que comparten por supuesto los independentistas, es un derecho individual pero también un derecho comunitario. En definitiva, quieren conciliar los derechos lingüísticos individuales y los derechos colectivos. Para conseguirlo proponen que los jueces, al interpretar la Carta canadiense de derechos y libertades, tengan en cuenta los derechos históricos de las comunidades francófonas y anglófonas en todo el país y al mismo tiempo el carácter distinto de la sociedad quebequense. En el terreno de lo concreto, significa que Quebec tenga competencia exclusiva en materia lingüística y cultural.

No están de acuerdo ni con el *melting-pot* americano ni con la absolutización de los derechos individuales. La razón está en que el hombre no es un ser descarnado, sino un ser de carne y espíritu y con una naturaleza sociable. Por su componente espiritual, aspira a lo universal y a la libre comunicación con todos sus semejantes, con la humanidad entera. Teniendo en cuenta su naturaleza carnal y material, no puede escapar a sus raíces. El hombre tiene necesidad de ser llevado y alimentado por una vida comunitaria que le hace nacer en una cultura y con una lengua determinada. Evidentemente, hay que rechazar la absolutización de los derechos colectivos defendidos por los fascistas, pero también es rechazable la absolutización de los derechos individuales defendida por el individualismo libertario. Nadie, dicen, es francófono ni anglófono de nacimiento. La lengua y la cultura no son innatas, nos son transmitidas por una comunidad portadora de una herencia social y, desde el punto de vista filosófico, forman parte de los accidentes y no de la esencia del ser humano. En este sentido, el derecho a la lengua materna no es un derecho intangible, sino un derecho contingente que se desprende de la pertenencia de una persona a una comunidad determinada. Exigiendo a los inmigrantes que envíen a sus hijos a la escuela francesa y empleen en la esfera pública la lengua de uso oficial en la provincia que les acoge, como es el caso de la Ley 101 de la provincia de Quebec, no se atenta

contra los derechos fundamentales de la persona como pretende la Carta. Lo que se hace en Quebec es imponer por ley una exigencia del bien común que otras sociedades lo imponen por simple presión sociológica.

La libertad de pensamiento es una libertad intangible, porque pertenece a la conciencia íntima y al núcleo mismo de la persona y por eso estamos de acuerdo en que la Carta la proteja, pero la libertad de expresar públicamente un pensamiento, es un derecho limitado por los derechos de otro como, por ejemplo, el delito de difamación. En cuanto a la libertad de expresar públicamente el pensamiento en francés, en inglés y no en chino o en español está restringida por la necesidad de ser comprendido y debe ser tenido como un derecho contingente, sobre el cual las exigencias del bien común pueden actuar y deben tenerse en cuenta. Estas exigencias pueden ser por ejemplo, la cohesión social, la paz social, los costes administrativos, etc.

Si el derecho a la lengua materna fuese un derecho de la persona en tanto que persona, los canadienses de origen alemán, italiano, ucraniano, etc., tendrían que tener derecho a sus escuelas y a sus instituciones culturales lo mismo que los anglófonos, los francófonos o los autóctonos y los gobiernos tendrían que servirles en su lengua materna. Hay que distinguir entre los derechos de la persona, en cuanto persona y los derechos de la persona en cuanto individuo que pertenece a una comunidad portadora de derechos históricos nacidos de un querer vivir colectivo de los ciudadanos y que además están inscritos en el contrato social y político de un país.

Extrayendo las consecuencias de este planteamiento antropológico-filosófico podemos decir:

a) elevar la libertad de escoger del individuo en materia lingüística al rango de libertad fundamental, crea una gran confusión y descontento en la sociedad canadiense y quebequense.

b) garantizar el derecho de la persona a su lengua como hace la Carta pero no reconocer a la comunidad portadora de esa lengua los medios para perpetuarse y desarrollarse sobre todo en el caso de la comunidad francófona, ahogada en un universo audiovisual y comercial norteamericano masivamente anglófono, es garantizar un derecho sin darle las condiciones indispensables para el ejercicio y transmisión de ese derecho. Esto equivale a proteger unos derechos abstractos, puesto que se les desgaja de su soporte comunitario y social. Esta situación la conocen muy bien los francófonos que viven fuera de la provincia de Quebec y por lo tanto carecen del medio lingüístico natural.

c) lo que hay que hacer es corregir la Carta incluyendo los derechos colectivos que forman parte del contrato social y político de Canadá y que son condición *sine qua non* del querer vivir colectivo.

Estas posiciones y propuestas que han sido expuestas y explicadas en múltiples ocasiones por los federalistas de Quebec, no han sido aceptadas por el Canadá inglés y siguen siendo el principal obstáculo para la revisión constitucional.

9.2. La solución propuesta por el partido independentista de Quebec: la ruptura con la Federación. La autodeterminación de Quebec.

Los soberanistas de Quebec proponen la ruptura con la federación basándose en múltiples razones, fundamentalmente históricas. Como nacionalistas que son, se apoyan en la historia en general y en hechos históricos concretos a los que le dan su propia interpretación, como a continuación veremos.

En primer lugar afirman que por su historia, su cultura, su lengua, por el territorio que ocupan, por sus instituciones, su grado de desarrollo, por las relaciones con el resto del mundo, los quebequeses forman indiscutiblemente y desde hace tiempo un pueblo. La llegada gradual de diferentes comunidades étnicas, entre otras la minoría inglesa, ha contribuido a fabricar y a enriquecer la cultura de este pueblo, pero a pesar de esto mantiene su característica específica: su origen francés.

Esta especificidad francesa que se han preocupado de conservar y desarrollar durante 300 años ha sido negada muchas veces por el socio de siempre, Canadá, a lo largo de la historia común. El momento culminante de esta política de rechazo fue el año 1982, cuando el gobierno federal repatrió y modificó la Constitución sin el acuerdo de Quebec. La Constitución de 1982 significa para Quebec la pérdida del *status* histórico de pueblo fundador. El principio de la igualdad de las culturas que existen en Canadá, es decir el multiculturalismo está consagrado en la Constitución a partir de este momento. En consecuencia, la lengua francesa será una de tantas lenguas que forman el espectro cultural canadiense. Debido a esto, Quebec se ha visto avocado al "*statu quo*". Desde hace varios años le falta el fundamento constitucional y progresivamente se le va despojando de poder político, dicen los separatistas.

Esta actitud se ha vuelto a confirmar en 1990 al ser rechazado el Acuerdo del Lac Meech y más concretamente, al rechazar insertar en la Constitución la cláusula que reconocía, por fin, a Quebec como sociedad distinta y uno de los pueblos fundadores. Esta nueva ofensa ha herido profundamente al pueblo quebequense, al que su propio país ha negado como pueblo y por tanto no tiene otra salida digna que ejercer su derecho a la autodeterminación, es decir el derecho de disponer de él mismo como colectividad.

Lo dicho anteriormente es cierto, si nos atenemos a un sondeo hecho público el 16 de febrero de 1995, en el que el 51% de canadienses ingleses no aceptaban el reconocimiento de Quebec como sociedad distinta y el 86% no están de acuerdo en darle a Quebec poderes particulares para asegurar su especificidad.

Nada de lo fundamental ha sido resuelto en los últimos cincuenta años, con respecto al espacio político y a los poderes que Quebec necesita para construir su futuro en la línea de sus aspiraciones. Por otra parte, los ciudadanos de Quebec saben que forman una sociedad que reúne todos los criterios generalmente aceptados para que se le reconozca como pueblo por las otras naciones y pueda acceder a ser un Estado soberano⁸.

Por estas razones, ante este estado de cosas y tras los intentos fracasados de renovar la federación, Quebec debe plantearse la separación de la federación e intentar otra fórmula con Canadá.

⁸ Informe de la Commission Nationale sur l'avenir du Quebec., p. 17.

A).Quebec un Estado soberano.

El gobierno separatista, dirigido por Parizeau, elaboró un proyecto sobre la soberanía de Quebec. El título era exactamente: "*Declaración de Soberanía de Quebec*", en cuyo preámbulo trataba de lo que sería un Quebec soberano.

Este documento, que suscitó un gran interés en los ciudadanos de todo el país, no solo de los quebequenses, proclama, en primer lugar, el ejercicio legítimo del derecho a la autodeterminación, a continuación se identifican las razones de la soberanía y por último se exploran los fundamentos del proyecto de la sociedad que se quiere para Quebec. También se hace un somero análisis histórico de las vicisitudes del pueblo quebequense que, para afirmarse como pueblo, conseguir su status de nación, su derecho a la autodeterminación y su voluntad de ocupar su sitio en el seno de la comunidad de los países soberanos y poder acceder a la soberanía, ha tenido que recorrer un largo camino.

Para los independentistas la soberanía es el punto de partida, no de llegada. El acceso a la soberanía es visto como un útil necesario para la realización colectiva de los logros y esperanzas de la sociedad quebequense. La necesidad de la soberanía no se desprende solamente de las necesidades económicas, sino que en primer lugar se necesita para salvaguardar la identidad del pueblo quebequense, para la extensión de su cultura y para la realización de su contrato social. El proyecto soberanista es para muchos un asunto de corazón y de honor. Quebec habrá alcanzado la madurez necesaria para realizar su destino como nación, cuando sea soberano.

Para desarrollarse como pueblo francófono en América, Quebec debe encontrar el dominio total en cuanto a su destino cultural, económico y social, durante

mucho tiempo obstaculizado por un interminable debate que no ha servido para nada. Como pueblo, debe apropiarse de los poderes políticos que controlan y dirigen su destino. Tiene que eliminar, en su caminar colectivo, el recurso a una instancia decisoria, intermediaria, insensible y distante y suprimir las duplicaciones administrativas y generadoras de ineficacia. Estos son algunos de los calificativos que recibe el gobierno federal de los independentistas.

En la "*Declaración de Soberanía*", se afirma que Quebec es un país soberano de lengua y cultura francesa. Los valores más importantes del nuevo proyecto de sociedad de un Quebec soberano son: la democracia, la libertad, la justicia, la equidad, la igualdad de mujeres y hombres, la importancia de la familia, el pacifismo y la solidaridad.

B) Unión económica con Canadá.

Los partidarios de la separación de la federación, dándose cuenta de los vínculos que tienen con Canadá y de las ventajas económicas y sociales de las que están disfrutando en el momento presente, son favorables al mantenimiento de una fuerte asociación económica entre Canadá y Quebec. Por razones históricas, geográficas y económicas, la inmensa mayoría de Quebequenses proponen una Unión económica⁹. Esta asociación económica hay que entenderla en la perspectiva de la liberalización de los mercados y lógicamente, por el apoyo dado por Quebec al Acuerdo de libre-cambio Norteamericano (ALENA). Quieren además, que esta asociación mantenga los lazos económicos actuales, asegurando la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales y que se permita desarrollarlos cada vez más.

⁹ Ibid., p. 22.

Muchos quebequenses condicionan su apoyo al proyecto de independencia a la realización de esta Unión económica con Canadá.

No hace falta comentar que Parizeau tuvo que hacer muchas concesiones al proyecto inicial, porque conocía de antemano que la separación de Quebec solo era aceptada por un 25% de la población.

Por lo tanto, el proyecto sometido a la consultación popular preveía el mantener una asociación económica con Canadá. La economía de Quebec y de Canadá están totalmente integradas, como no podía ser de otro modo después de los años de federación. Después de Estados Unidos, Quebec es el principal socio económico de Canadá y a la vez Canadá es el principal cliente de las empresas quebequenses. Por ejemplo en 1994, el valor de los intercambios comerciales entre los dos socios alcanzó más de 67,6 millares de dólares. Las exportaciones de Quebec a otras provincias fueron de 34,7 millares de dólares y las importaciones de Quebec de las otras provincias, alcanzaron aproximadamente los 33 millares de dólares. Canadá y Quebec siempre han tratado de reforzar sus lazos económicos y por tanto, el mantener una unión económica fuerte, es de interés para ambos y especialmente para Quebec.

C) La nueva unión Quebec-Canadá.

Una vez adquirida la soberanía, Quebec desarrollará con sus vecinos canadienses, instituciones comunes que irán más allá de la simple asociación económica¹⁰. Parece evidente, que para que los acuerdos económicos y monetarios funcionen, harán falta una serie de instituciones destinadas a vigilar su aplicación. Por

¹⁰ Ibid., p. 25.

tanto, el gobierno separatista manifestaba que algunas instituciones o estructuras, más políticas que económicas, serían necesarias para mejorar los lazos de unión. Estas instituciones, podrían ser muy diversas, pero siempre serían organismos constituidos mediante tratados o convenios entre Estados soberanos. Entre las posibles instituciones debe figurar necesariamente un Tribunal común para la resolución de conflictos.

Nos damos cuenta que en el proyecto de separación, el gobierno de Quebec no se atrevió a proponer la ruptura con Canadá. Planteó también una nueva unión económica e incluso una unión política al hablar de las posibles instituciones comunes, porque sabía las enormes reticencias que iba a encontrar en los ciudadanos para la separación total. A pesar de estos paliativos, la opción soberanista no tuvo el apoyo de la mayoría y la situación de la federación, desde el punto de vista legal es la misma que en 1982.

9.3. Consecuencias del referéndum de Quebec del 30 de octubre de 1995.

Como sabemos el resultado fué salomónico. El porcentaje de quebequenses que acudieron a las urnas fué del 94%. Se trata de una participación espectacular, si tenemos en cuenta que en las elecciones legislativas la tasa media de participación se sitúa alrededor del 65%. Las dos opciones quedaron prácticamente empatadas. Solo 53.000 votos más, a favor de la federación.

La interpretación de los resultados de los partidarios de la separación, la hizo la noche del referéndum el Primer Ministro de Quebec, Parizeau. *"El dinero y el voto*

étnico han frenado la soberanía de Quebec". Decepcionado por el resultado, anunció su dimisión como Jefe del Ejecutivo quebequense y su retirada de la vida política después de explicar que era un fracaso para el desarrollo de la provincia en todos los campos, en concreto en el económico, que sufrirá un retroceso pues en ese momento un Quebec soberano ocuparía el puesto 16° del ranking de los países más ricos entre los 185 países de las Naciones Unidas, a las que hubiera pertenecido si el resultado hubiese sido otro.

Las palabras de Parizeau dolieron mucho a los grupos étnicos, que no tardaron en manifestarlo en los medios de comunicación, tanto individualmente como colectivamente a través de asociaciones, aunque el hecho cierto es que el 95% de los electores no francófonos votaron NO a la separación.

Bouchard, que sustituyó a Parizeau, y sus seguidores, han hecho gala de un mayor optimismo y han manifestado que ven la separación de Quebec al alcance de la mano. Ya han anunciado otro referéndum para una fecha próxima.

Con este talante optimista y apoyándose en el resultado del referéndum, los soberanistas afirman que en Quebec se ha producido un cambio de proporciones históricas y están dispuestos a aprovecharlo.

En consecuencia, los dirigentes soberanistas ponen como condición esencial para entablar nuevas negociaciones, el reconocimiento de antemano, de la nación quebequense o del pueblo quebequense, entendido como soberano. Esto equivale a decir que se oponen a cualquier negociación, a todo tipo de diálogo y a cerrar el camino a cualquier compromiso con las otras provincias de la federación y, por supuesto, con el gobierno federal.

Los soberanistas cuando hablan de pueblo, se están refiriendo a un grupo de población que comparte ciertas características de orden étnico y cultural. El vocablo nación tiene varias acepciones, pero según Bouchard el pueblo de Quebec forma una nación porque han tomado conciencia de su identidad en relación con el territorio que ocupan.

En esta dinámica reclaman su derecho a la autodeterminación. Admiten que la federación puede dividirse pero Quebec no, porque se trata del territorio de un pueblo. Canadá es divisible porque no es un verdadero país, está compuesto por dos pueblos, dos naciones, dos territorios.

Los objetivos de Bouchard y su gobierno se han marcado para preparar la independencia, es reconducir las finanzas públicas, reconciliar a los quebequenses y abrir un camino colectivo para todos los habitantes de Quebec.

Para conseguir esto, según están las cosas, me parece que deberá modificar la concepción de nación. La idea de nación que vehicula el partido separatista contiene rasgos etnicistas. La cultura francófona está en el centro del proyecto cultural, los autóctonos están invitados a mantener sus tradiciones, los anglófonos a dinamizarse al margen de Quebec y los alófonos a ser aportaciones complementarias. Esta concepción es un rechazo del Quebec real y puede conducir a la creación de un Estado-nación de tipo étnico.

En cuanto a poner en orden las finanzas públicas, hay que decir que Bouchard es un social-demócrata y un gran populista y hay muchas dudas de que esto lo lleve a la práctica. Su política económica va en sentido contrario a la que están practicando las otras provincias y por supuesto el gobierno federal. Canadá, sintetizando mucho, está

reduciendo el gasto público y recortando las prestaciones. Quebec por el contrario está prometiéndole más prestaciones sociales, más servicios, más intervencionismo, con el fin de demostrar a los ciudadanos la posibilidad de desarrollarse en solitario. No podemos olvidar que sus apoyos están en las clases trabajadoras, sindicatos y población rural.

También los federalistas han hecho su valoración. El ajustado margen del referéndum del 30 de octubre de 1995 en favor del federalismo y el anuncio del Gobierno de Quebec de un tercer referéndum en fecha próxima, ha llevado al gobierno federal a plantearse una ofensiva para defender la opción federal en varios planos.

a) Medidas legislativas

El 2 de febrero de 1996 aprobó la ley del veto regional del Parlamento, en la que se reconoce el carácter distinto de Quebec y por la que el gobierno federal se compromete a tenerlo en cuenta en todas sus decisiones. En la misma ley, Ottawa promete no presentar ninguna modificación constitucional sin el consentimiento de cinco regiones del país, entre ellas Quebec.

Unos días más tarde, siendo consciente de la crisis de la federación como consecuencia de la crisis quebequense, el gobierno federal incluyó una serie de medidas legislativas en el discurso del Trono del 27 de febrero de 1996, que abrió la segunda sesión de la 35ª Legislatura de Canadá.

Además, quiso dar una respuesta a los ciudadanos de esta provincia y enviarles un mensaje muy claro a todos los canadienses ingleses. No se tocará jamás la Constitución sin el acuerdo de Quebec.

El gobierno manifestó que la unidad nacional exige más que un simple reequilibrio de poder y de responsabilidades entre los gobiernos. Valora positivamente el hecho francés cuando dice, en otro párrafo del Discurso, que en el momento presente de mundialización de la economía, el hecho de que en Canadá haya dos lenguas oficiales y de que muchos otros canadienses hablen otras lenguas que no son el inglés ni el francés, da al país una ventaja competitiva y comparativa.

Igualmente, reconoce que es legítimo que los canadienses de expresión francesa tengan preocupaciones, debido al carácter minoritario del francés en América del Norte. En consecuencia, es importante afirmar, dice, la presencia francófona en el interior del país y en el extranjero. Ésta contribuirá a nuestra identidad nacional, además de ser un factor de dinamismo y de enriquecimiento del país.

También se afirma en el Discurso, que Ottawa es favorable a introducir el reconocimiento de Quebec como sociedad distinta (esto todavía no ha sido aceptado por el resto del país) y el derecho del veto regional en la Constitución. Además, se habla de una limitación relativa, del poder de financiar del gobierno federal. El Primer ministro, Jean Chrétien parece que quiere resucitar el Acuerdo Meech pues está poniendo sobre la mesa lo esencial del Acuerdo.

Se hace referencia a la unidad nacional y para reforzarla, los canadienses deben darse cuenta de lo que tienen en común. Para facilitar esto, el gobierno propondrá una serie de medidas destinadas a ayudar a los canadienses, sobre todo a los jóvenes, a descubrir su país y a conocerlo mejor.

En el Discurso del Trono, el gobierno federal se declara el guardián de los valores canadienses y protector de los ciudadanos y garantiza la unión social, nuevo

vocablo para describir el país. Del Discurso, se deduce que Ottawa se presenta como el único gobierno capaz de garantizar la seguridad de los ciudadanos en todos sus aspectos.

Por último, el gobierno federal promete retirarse completamente de media docena de sectores, que son competencias de las provincias. En concreto se ha comprometido a ceder en el marco de su competencia sobre el subsidio de desempleo, la responsabilidad en materia de formación de la mano de obra, que tanto ha reivindicado Quebec.

Sin embargo, parece que todas estas medidas van más encaminadas a ganarse una franja suficiente del electorado, con el fin de privar a los soberanistas de la mayoría en el próximo referéndum, que a satisfacer necesidades reales. Podemos afirmar esto, porque a continuación el gobierno federal promete poner difícil el acceso de Quebec a la soberanía. Exigirá, llegado el caso, que los hechos sean conocidos de todos, que las consecuencias estén claras, que las reglas sean equitativas y que todos los canadienses puedan pronunciarse al respecto.

De todos modos, la ley del veto regional y las medidas anunciadas en el Discurso de Trono que se plasmaron en leyes, son leyes ordinarias del Parlamento y los independentistas seguirán ganando terreno en sus objetivos, mientras el reconocimiento de sociedad distinta y el derecho de veto de Quebec no se inscriban en la Constitución.

b) Plataforma ideológica del gobierno federal ante la crisis de Quebec.

Por parte del gobierno federal se viene diseñando la temática de la próxima campaña del referéndum. En las intervenciones de los miembros del Ejecutivo en la Cámara de los Comunes, en los medios de comunicación, sobresalen tres ejes. Un eje negativo basado en el miedo -catástrofes económicas, partición de la provincia, en el caso de producirse la separación-, y dos ejes positivos. El primero de éstos es la descentralización, flexibilización del federalismo y reconocimiento de la sociedad distinta y el otro, el de la rentabilidad económica del federalismo en términos de reparto equitativo de transferencias económicas.

Además, el gobierno federal avala lo que muchos canadienses ingleses piensan sobre la idea de la partición de Quebec, si en el próximo referéndum ganan los independentistas. El argumento del gobierno federal es histórico. Teniendo en cuenta que históricamente se dividió Quebec en 1791 para satisfacer los leales a Gran Bretaña, y se escindió la península del Labrador en beneficio de Terranova, en pleno siglo XX la partición anglo-canadienses es una constante y ha vuelto a hacer aparición. Por otra parte, un gran número de canadienses ingleses son partidarios de esta partición.

Igualmente, se han levantado voces en el Canadá inglés para que ante una posible secesión de Quebec, el gobierno federal la reprima enviando el ejército.

Es posible, dice el Primer ministro federal, J. Chrétien, que el debate abierto sobre la partición del territorio, haga caer en la cuenta a muchos quebequenses que no será fácil romper un país miembro del Grupo de los Siete (G 7). Los federalistas han decidido hacer pensar a los quebequenses, apoyándose sobre nociones muy criticables y ciertamente inaplicables. Además, se encuadran claramente en el eje del miedo que

comentábamos antes, sobre todo conociendo que el pueblo canadiense valora, por encima de cualquier otra cosa, la seguridad y la paz.

La división del territorio, si Quebec accede a la soberanía, es una idea infundada. Según la mayoría de los juristas canadienses, la integridad territorial de Quebec está garantizada. El derecho de autodeterminación de los pueblos autóctonos no les confiere el derecho a la secesión y los derechos de las minorías no conceden a los anglófonos, ni a las minorías fronterizas, un poder que tenga un efecto territorial. La práctica internacional no presenta dudas al respecto, sobre todo si el nuevo estado formaba parte de una federación.

Si Quebec accede a la soberanía, heredará la totalidad de su territorio y todas las competencias relativas a éste que son actualmente ejercidas por el gobierno federal. Por supuesto, tendría autoridad sobre las reservas de los indios que están en el territorio de Quebec. Los jefes de las reservas se han pronunciado diciendo que quieren seguir formando parte de Canadá, lo que plantea un grave problema porque los juristas aseguran, contrariamente a los jefes de las tribus, que si Quebec se separa, los pueblos autóctonos no tendrán derecho a separarse de la provincia.

Es verdad también que el derecho internacional no reconoce a una provincia el derecho de secesión, lo que quiere decir que para que Quebec llegue a ser independiente tiene que llegar a un Acuerdo con Canadá. Si Canadá se opone, abre la posibilidad de que Quebec declare la soberanía unilateralmente. Pero esto acarrea numerosas dificultades. De hecho los soberanistas quieren llegar a una nueva forma de asociación con Canadá.

Otra idea que el gobierno federal ha esgrimido, es que para que Quebec se separe debe obtener una mayoría cualificada de dos tercios o de tres cuartos. Esto es muy criticable puesto que en Quebec los referendos son consultativos. Además, en democracia la regla de la mayoría es intocable, otra cosa es que de antemano se exijan mayorías reforzadas o cualificadas en los Parlamentos, para ciertos temas importantes.

Ahora bien, los líderes independentistas tienen que comprender que una mayoría muy ajustada del 51% les otorga muy poca fuerza moral y que deberían buscar como mínimo el 60% de los votos. A la vez, el Primer Ministro federal debe, no solo saber, sino ser consecuente con el resultado del 30 de octubre pasado, es decir, dos millones trescientos sesenta y dos mil ciudadanos votaron en favor de la soberanía de Quebec.

Una de las críticas más radicales y extensas a la obsesión separatista de Quebec, la ha hecho Johnson¹¹, según el cual para muchos canadienses ingleses el nacionalismo y la independencia de los quebequenses es la etapa lógica de un atavismo que se remonta a los tiempos de la conquista inglesa y la anglofobia de los quebequenses francófonos, encuentra el soporte político en un Estado étnico.

Otra crítica muy generalizada en los medios de comunicación, en las universidades y otros foros de opinión es, que tanto los soberanistas como los federalistas han escogido la vía de la polarización, creando consciente o inconscientemente una dinámica de conflicto como jamás había existido en Canadá.

Está muy bien ser soberanista, se comenta, y cree que la mejor solución es crear dos Estados soberanos, pero esto no puede cegar a algunos y llevarles a no darse

¹¹ JOHNSON, W. *Le Québec, entre anglophobie et utopie*. Ed. Rd, Montréal-Paris-Toronto, 1995, p. 37.

cuenta que si la independencia se hace ahora, se haría en las peores condiciones si tenemos en cuenta el grado de agresividad de la opinión pública del Canadá inglés y de los aparatos políticos de los Estados. En este contexto, es evidente que no habrá negociación sobre una posible asociación. El reparto de la Deuda Pública y la posibilidad real de las tentativas de secesión podrían desembocar en una ruptura explosiva.

También hay que decir que se puede ser federalista sin tener que adoptar un modelo absoluto, rígido y simétrico y hacer declaraciones potenciales sobre la partición de Quebec, o sobre fronteras territoriales étnicas.

Parece claro que los partidarios de las dos opciones han escogido la vía de la polarización y de la radicalización. Particularmente, los líderes políticos tanto en Quebec como en Canadá han optado por la confrontación.

Pensamos que es bueno recordar que en política no hay nada más peligroso que la rigidez de los que creen tener razón, sobretodo cuando se trata de cuestiones tan emotivas y explosivas como las relaciones entre comunidades nacionales. No se puede jugar impunemente a exarcerbar el nacionalismo y las cuestiones étnicas. Los nacionalismos son como bestias salvajes cuyas reacciones son imprevisibles, incontrolables e instintivas. Es de esperar que los políticos tengan tiempo de controlar las pasiones que han suscitado y dar una prueba de responsabilidad a tiempo.

El debate actual se polariza también, en torno al concepto de nación. A propósito de esto, conviene recordar que el conflicto constitucional se resume fundamentalmente en la existencia y la perennidad de la nación canadiense y de la nación quebequense, como si estas dos identidades fueran realidades intangibles,

absolutas y eternas. Frente a este concepto estático y absoluto de nación, hay que decir que como todas las cosas, los pueblos y las naciones evolucionan y cambian. La idea que tienen de ellos mismos, de su identidad, de su nacionalidad se transforma. Se trata de un terreno dinámico el del sentimiento de identidad. Pienso que el sentimiento de pertenencia es plural. Hoy día se puede uno sentir madrileño, español y europeo a la vez.

Por el contrario, los partidarios de la concepción absoluta de la nación quebequense o canadiense nos proponen una representación jacobina, rígida, según la cual la nación es una e indivisible.

También en Quebec hay gente que más bien tiene el sentimiento de pertenecer a la nación canadiense y no a la nación quebequense. Esto no les impide pertenecer a la comunidad quebequense y sentirse muy montrealenses. Además, el pueblo al que tienen conciencia de pertenecer, desborda las fronteras de Quebec.

Como ya hemos dicho, Parizeau comentando el resultado del referéndum dijo que se había perdido por culpa del dinero y del voto étnico. Efectivamente, el 95% de los electores no francófonos votaron **NO**. Ahora bien, cuando los pequistas hablan de que el pueblo de Quebec, en el referéndum, se ha manifestado como pueblo, uno tiene la tentación de preguntarles por la composición de ese pueblo.

Si Quebec accede a la independencia, la soberanía debe ser la de todos los quebequenses sin exclusión, pero aparecen las dificultades. La primera es representar el pueblo o la nación de Quebec, porque una parte de los ciudadanos no se identifica con la nación quebequense pero sí con el pueblo quebequense. La segunda dificultad es que una parte del electorado, la mitad aproximadamente, aspira simplemente a que

se reconozca el carácter de sociedad distinta en la Constitución y, en consecuencia, que se permita a Quebec proteger su lengua y su cultura, pero no pretenden afirmar la soberanía.

En cuanto al gobierno federal, se ha propuesto hablar de reconciliación más que de provocación, pero mantiene una línea dura con los quebequenses.

En el momento actual que parece que algunos Primeros ministros de las provincias anglófonas han manifestado que han comprendido la pregunta <<*what Quebec wants*>>, el gobierno federal debe tratar de redefinir las bases del federalismo, partir de nuevas estructuras más descentralizadas y reponder adecuadamente a las demandas de las provincias, incluidas las de Quebec. El federalismo como proceso de interacción dinámica, tiene necesidad de entrar en una nueva fase marcada por la descentralización política y la redefinición de acuerdos administrativos, permitiendo así ser más flexible en cuanto a las exigencias de la sociedad pluralista canadiense y quebequense.

En las sociedades democráticas, las estructuras de los Estados ya sean federales, confederales o un estado unitario, existen para servir a los ciudadanos, para atender a sus necesidades y no para lo contrario. Los gobiernos están para regular los conflictos, no para generarlos. Las relaciones de fuerza entre los gobiernos deben propiciar compromisos y no enfrentamientos.

Cualquiera que sea el resultado del próximo referéndum, es fundamental para Canadá y para Quebec mantener un dialogo racional sin exacerbaciones emotivas. Deben tener en cuenta que el objetivo de los gobernantes no es eliminar los males y las pasiones de los gobernados, sino atenuarlas y pacificarlas.

Otro de los temas importantes que tiene planteados la sociedad canadiense, tanto en el caso de los autóctonos como en el de los quebequenses, además del de los derechos colectivos, es el de la partición de Quebec. Es necesario recordar que en la provincia de Quebec habitan 65.000 autóctonos, reagrupados en 11 naciones.

Si Canadá es divisible, Quebec también lo es, dicen los anglo-quebequenses y los autóctonos. Por el contrario, para los soberanistas es indivisible porque se trata del territorio de un pueblo, mientras que Canadá es divisible porque no es un verdadero país, esta compuesto por dos pueblos, dos naciones y dos territorios.

El derecho internacional no protege las fronteras de un Quebec soberano contra la reivindicación que pudiera hacer Canadá de las tierras y territorios autóctonos. La jurisprudencia internacional es muy abundante en ejemplos de contestaciones de fronteras.

Hay que recordar también, a los partidarios de reprimir la secesión por la fuerza, que el derecho internacional prohíbe el empleo de la fuerza para reclamar las fronteras de un Estado. Los quebequenses no podrán acceder a la soberanía basándose en el derecho a la autodeterminación y apoyarse en que no será violado por Canadá. A mi entender, el derecho internacional contemporáneo no autoriza la secesión de Quebec, pero tampoco la prohíbe.

Si los quebequenses deciden que su futuro no se encuentra en el seno de la federación canadiense, deben disponerse a aceptar que los pueblos autóctonos decidan que su futuro no está en el seno de Quebec. Y además es muy posible que el derecho internacional les dé la razón debido a sus derechos ancestrales.

Los federalistas podrían ser víctimas del desorden que están sembrando, avalando la teoría particionista. Tanto Canadá como Quebec no están vacunados contra las divisiones. Los autóctonos tendrán algo que decir sobre el tema y también los francófonos del exterior de Quebec.

Probablemente Quebec y Canadá deberán acudir, si se produce la independencia, a un Tribunal internacional para resolver sus diferencias.

CONCLUSIONES

Después de este trabajo se pueden sacar muchas y variadas consecuencias. Mi pretensión es tratar de resumirlas, si soy capaz, de manera que tengan una cierta unidad. Intentaré categorizar las situaciones históricas, las ideologías subyacentes, las fuerzas sociales que las mueven, etc., y concluir con una serie de afirmaciones y sugerencias no es tarea fácil, pero sí necesaria para poner punto final a este estudio general sobre el federalismo canadiense, que por tener este carácter generalista, es necesariamente amplio y complejo.

Hemos analizado la crisis, sus causas, trayectoria y consecuencias, pero si se tratase de buscar un hilo conductor deberíamos encontrarlo en el tema de la soberanía y el poder constituyente.

A nuestro entender, el problema fundamental de la federación canadiense radica en saber dónde reside la soberanía: ¿pertenece a las provincias con lo que estaríamos ante una Confederación no solo nominal sino realmente? o por el contrario, ¿es compartida por los dos órdenes de gobierno y por tanto, se trata de un régimen federal?. Además, nos damos cuenta que la respuesta al problema de la soberanía está íntimamente unida al del poder constituyente.

La realidad histórica es que este problema se ha movido, teóricamente, más en el ámbito de la Confederación como vínculo de Derecho internacional, que en el del federalismo estricto como nos lo demuestran las sucesivas y reiteradas exigencias de unanimidad para las modificaciones constitucionales y cuando no ha sido respetada, ha supuesto un fracaso, como en el caso de la Repatriación de la Constitución y de la ley Constitucional de 1982, si tenemos en cuenta la ruptura legal de Quebec con la federación.

Las dos vías de solución propuestas han fracasado, tanto la anglófona pilotada por Trudeau, de un federalismo clásico y simétrico, como la quebequense, es decir la retención de la soberanía que implica y una estructura constituyente confederal.

Si los intentos de solución y sus respectivos fracasos no han impedido la continuidad de una realidad que no ha dejado de ser Estado, se debe entre otras razones a la peculiaridad del surgimiento de Canadá, como colonia del Reino Unido y a la retención del poder constituyente por la metrópoli, aunque solo sea formalmente, hasta 1982.

En el mismo orden de cosas, el fracaso de ambos modelos ha dado lugar a un resultado paradójico. De un lado, un nivel de integración muy fuerte en el plano de relaciones jurídicas y políticas concretas no estrictamente constitucionales y de otro, la amenaza permanente de secesión por la atribución de Quebec de la titularidad de la soberanía. Por ello, quizá la solución no pueda venir de ninguna de las dos propuestas fracasadas.

Nuestra gran pregunta es: ¿Cómo conservar los altos niveles de integración política y satisfacer al mismo tiempo la reivindicación radical de Quebec de sobrevivir como pueblo, como sociedad distinta, mediante la retención de la soberanía?. Este camino, según creemos es el del federalismo asimétrico y limitado. Asimétrico porque exige el pacto a dos (Canadá-Quebec), y limitado en el sentido de garantizar a Quebec, desde fórmulas flexibles, una cierta retención de la soberanía en el ámbito de una integración política que le permita su existencia como pueblo, sin entregarlo a la voluntad de una mayoría anglófona, incontestable y creciente.

Acabamos de exponer a qué se debe, desde nuestro punto de vista, la crisis Quebec-Canadá pero consideramos que debemos explicitar un poco más nuestra postura.

Los fracasos de los acuerdos de Lac Meech y Charlottetown demuestran la urgencia de encontrar **soluciones** que desarrollen instituciones que sean respetuosas a la vez, con los *derechos colectivos* y con los *derechos individuales*. Si *Canadá quiere sobrevivir como sociedad pluralista*, hay que dejar de concebir la federación de manera reducida. Hay que proponer un federalismo más generoso, basado en una visión que acepte la asimetría, como lo proponía ya André Laurendeau, en Informe preliminar de la Comisión Nacional sobre el Bilingüismo y el Biculturalismo en los años 60, y como la recomendó la Comisión Pepin-Robarts en el informe final en el año 1979.

Una solución aceptable y duradera exige explorar y aceptar cambios significativos, concretamente el federalismo asimétrico que ya hemos apuntado, lo que significa, en definitiva, volver a las raíces de la federación y no olvidar la historia reciente.

Teniendo en cuenta los acontecimientos políticos que han tenido lugar en Canadá los últimos 15 años, mi convicción profunda es que el régimen federal debe mantenerse a pesar de las deficiencias y de la crisis. De manera general podemos afirmar que el país con este régimen tiene una gran madurez democrática y ha alcanzado un alto grado de bienestar, de solidaridad y de justicia social. Ha acogido a grandes contingentes de emigrantes venidos de los distintos continentes. Los derechos de las personas están bien protegidos y la dignidad de la persona, sin discriminación alguna, es respetada. En principio me parece que la sociedad en un sistema federal, en general, está más protegida contra los abusos de la autoridad, el autoritarismo, que en

los sistemas de un Estado unitario. El hecho de tener compartida la soberanía obliga más a la negociación, al compromiso, al pacto y por tanto a no radicalizarse en posturas extremas. Esto ha sido, hasta ahora, la experiencia canadiense.

Por estas razones, proponemos la solución federal para Quebec, frente al Estado soberano quebequense. Ahora bien, la federación no subsistirá con el federalismo de Trudeau, racional, cartesiano, centralizador y dominador. Trudeau creyó que el futuro del país pasaba por la fusión de los canadienses en el crisol de una nación a la americana y que era necesario someter la federación a la presión de la Carta negadora de los derechos colectivos y a un gobierno central fuerte, encargado de proteger la nación contra la visión chauvinista de las provincias. Esta visión, si no ha llevado al país al borde de la ruptura como pretenden algunos, tampoco ha servido, como se pretendía, para mermar los sentimientos nacionalistas de Quebec. Entre otras razones ya expuestas, esta visión ha fracasado en Quebec, porque cuando los Padres de la Confederación optaron por rechazar el *melting-pot* y recurrieron a un federalismo supranacional y comunitario para reconciliar el derecho a la diferencia de Quebec y la autonomía de las provincias federadas, con la puesta en común necesaria para construir un vasto país canadiense diferente de los Estados Unidos, legaron un contrato social y político con posibilidades de adaptarlo a través del tiempo.

Lo que Macdonald no pudo conseguir en 1867, lo intentó Trudeau en 1982. Se propuso construir una nación al estilo del *melting-pot* americano, es decir que el país fuera una especie de crisol en el que se funden distintas lenguas y razas, es decir la asimilación. Esto no ha sido posible en Canadá porque el país nació precisamente de la diversidad de dos culturas, dos lenguas, dos pueblos.

En parte, el mal canadiense viene del hecho de que por acceder a la modernidad y vivir en los tiempos del libre-comercio, Canadá se ha creído obligado a copiar a su vecino del Sur y dotarse de una Carta uniforme y un federalismo "one nation" a la americana, basándose en un contrato social y político a la canadiense.

El modelo político que Trudeau concibió se basa en dos premisas fundamentales: 1ª) la unidad del país puede adquirirse en el marco de una repartición uniforme de poderes entre la federación y las provincias y 2º) una paz relativa de las lenguas puede mantenerse mediante el bilingüismo en todo el país, apoyándose casi totalmente sobre el principio de la personalidad. Estas dos premisas han sido insuficientes para Quebec e incluso contraproducentes.

Este tipo de federalismo al que se han adherido la mayoría de los canadienses ingleses y sus gobiernos, Quebec lo ha rechazado. Lo han rechazado no solo los independentistas sino también los federalistas liberales. Solo un 20%, es decir el grupo anglófono y un pequeño porcentaje de alófonos lo han aceptado.

Esta situación no solo es imputable a la visión de Trudeau sino fundamentalmente al nacionalismo. En la actualidad hay en Quebec, aproximadamente, un 50% que son independentistas, un 20% de federalistas que comparten la visión de Trudeau y un 30% que son nacionalistas moderados y quieren mantener el federalismo pero dando cabida a las aspiraciones de Quebec.

Aunque la visión de Trudeau contiene valores más universales y por tanto perennes, sin embargo no podemos olvidar que las fórmulas ideales no pueden prescindir de la realidad sociológica y obligarla a querer lo que no quieren y a que acepten por ley lo que les resulta inaceptable en la vida. La vida debe crear la norma y,

aplicando este principio al caso concreto se debe crear un marco constitucional para acomodar a Quebec.

A la vista de los resultados sobre el referéndum, podemos afirmar que la mayoría de los quebequenses no quieren la soberanía plena de Quebec y también la mayoría rechazan el *statu quo*, por lo tanto no nos queda otra vía que lo que se ha dado en llamar el federalismo evolutivo.

Globalmente podemos decir que el federalismo evolutivo debe garantizar el derecho a la diferencia de las comunidades federadas y la descentralización de poderes, necesarios para el ejercicio de este derecho y, a cambio, requiere un refuerzo de co-decisión para fortalecer la unión económica y social canadiense.

Ahora bien, no se podrá avanzar en una dirección pacificadora y creadora de una nueva federación mientras no se reconozca formalmente el carácter distinto de la sociedad quebequense en el seno de Canadá. Al ser Quebec la única provincia mayoritariamente francófona en un gran país masivamente anglófono, esta provincia no aceptará la Ley constitucional de 1982 si no se le introducen correctivos. Para que Quebec acepte un federalismo de socios y tenga voluntad de invertir en un futuro común para construir una unión económica y social fuerte, los demás socios deben aceptar las garantías de seguridad cultural y los cambios institucionales que pide Quebec.

El federalismo actual debe dejar paso a un federalismo supra-nacional y de socios. Trataremos de concretar más las posibles soluciones y los pasos para llegar a esta conversión del federalismo.

La revisión constitucional debe ser profunda. Después de los fracasos se debe planificar con tiempo y no precipitarse en las conclusiones.

Ya que hemos analizado el *porqué* de la situación actual, trataremos de sintetizar la vía y los medios que parecen más adecuados para llevar a cabo la negociación constitucional, es decir, el *cómo* y también a *qué* se debe llegar.

1. Se deberá convocar una Asamblea Constituyente. Los proyectos constitucionales a fuerza de ser pensados en función de las próximas elecciones o de objetivos de otros gobiernos, han sido poco trabajados y precipitados. Unas reformas constitucionales mal concebidas y adoptadas precipitadamente, han envenenado más la situación, ya delicada, de la federación. La revisión constitucional no es asunto de un gobierno, de un partido político o de grupos privados, sino del pueblo. Actualmente existen numerosos grupos, Comités, Comisiones en todos los sectores sociales que han trabajado en refundar la federación. Todo este trabajo debe ser aprovechado. El estado actual de las costumbres políticas requiere que la revisión constitucional que se está necesitando en Canadá, sea el fruto de una gran asamblea constituyente, reagrupando los dos niveles de gobierno y que responda al deseo de todos los partidos políticos. Del trabajo de la Asamblea debe salir la refundación del país.

2. La negociación constitucional debe hacerse a dos: Quebec-Canadá. Es necesario que la estructura de la negociación refleje el hecho de los dos pueblos fundadores. El hecho sociológico a tener en cuenta, es que Quebec es una sociedad distinta en el seno de la comunidad política canadiense. No será fácil admitir por los anglófonos esta realidad, porque ellos tienen dificultad de identificarse como pueblo, se identifican principalmente con sus regiones, pero no forman una unidad

como el pueblo francófono. Este marco de negociación será un reflejo del modelo federal que se debe suscribir.

3. La cuestión fundamental con respecto al cambio constitucional, es saber qué cuadro político conviene diseñar para permitir a los dos pueblos fundadores coexistir en paz y desarrollarse cada uno según sus propias aspiraciones, y a la vez cooperar en el mantenimiento del país. Para fundamentar esta dualidad de los dos pueblos fundadores de Canadá, es necesario buscar el marco constitucional adecuado. No es suficiente luchar contra el nacionalismo como se ha pretendido durante muchos años. El Canadá inglés no debe perder de vista que no es solo el partido quebequense el obstáculo para la revisión constitucional, sino el 80% de los quebequenses.

4. La inclusión en la nueva Constitución de un estatuto particular para Quebec, debido a que en su territorio se asienta una sociedad distinta y la dualidad lingüística deberá tener sus consecuencias en las instituciones federales tal como viene reclamando Quebec. Se debe reflejar no solo su peso demográfico y económico sino el equilibrio de dos pueblos. Este difícil equilibrio basado en la demografía y en la dualidad, se plasmará en su peso específico en la Cámara de los Comunes, el Senado, la Corte Suprema y en el veto para ciertas enmiendas a la Constitución.

5. Un tema que tiene que quedar resuelto es la inscripción en la Constitución de los derechos colectivos, especialmente la lengua, de manera que Quebec tenga una competencia legislativa preponderante, sobre la lengua, la cultura, el patrimonio cultural, la inmigración y las comunicaciones dentro de su territorio.

6. Si se llega a aceptar un federalismo dualista (teoría de los dos pueblos fundadores) y a hacer justicia en cuanto al tratamiento histórico que ha tenido en

Canadá la lengua francesa, habremos salvado la federación. A partir de la consecución de estos requisitos será fácil avanzar en otros temas. Concretamente sobre el reparto de competencias se podrá llegar a un nuevo diseño, e igualmente el gobierno federal consentirá en poner límites a su poder de gastar.

7. Este federalismo dualista deberá coexistir con una federación compuesta por socios que suscribirían una descentralización de competencias y fijarían unas barreras legales al poder de financiar y a cambio aceptarían un mecanismo justo, eficaz y transparente de interdependencia de los gobiernos. Con este fin se crearía un Consejo de Primeros Ministros capaz de unir a todos los socios, mediante la toma de decisiones con unas reglas fijadas de antemano.

8. El nuevo régimen deberá tener como objetivos reforzar la unión social de Canadá poniendo el poder de financiar del gobierno federal al servicio de objetivos nacionales, pero co-decididos por todos los Primeros Ministros si la financiación recae sobre competencias provinciales.

9. También el nuevo federalismo deberá reforzar la unión económica canadiense dotando al país de un código, codecidido también por los Primeros Ministros, para asegurar la libre circulación de servicios de capitales y de personas y para armonizar las políticas fiscales y presupuestarias.

Este modelo de federalismo haría posible mediante acuerdos administrativos un reparto de papeles y de responsabilidades federales y provinciales, conforme al principio de subsidiaridad, respetuoso de la autonomía de las comunidades federadas y al mismo tiempo preocupado por asegurar una gestión justa y rigurosa de lo que exige ser reglado a nivel de la unión canadiense.

Después de este estudio y reflexión, la conclusión más importante es que la cuestión lingüística y la cuestión cultural en el sentido integral del término, representa desde siempre y también ahora el núcleo de las reivindicaciones constitucionales de Quebec. El Canadá inglés debe consentir que Quebec retenga una parte de la soberanía para poder protegerse como pueblo. Por otra parte podemos afirmar que los gobiernos de Quebec desde hace 35 años han demostrado que son capaces de llevar a cabo todas las políticas culturales y lingüísticas y en todos los sectores de su actividad, sin tener que imponer a las otras provincias condiciones insostenibles. Concebir un régimen político que sancione la co-existencia de dos sociedades siguiendo el principio de la igualdad real entre ellas, es la tarea que queda por hacer en Canadá.

ANEXO I. ACTA DE AMERICA DE NORTE BRITANICA 1867.

(EXTRACTO)

VI. - DISTRIBUCION DE PODERES LEGISLATIVOS.

PODERES DEL PARLAMENTO

Art. 91. Le será permitido a la Reina, con la aprobación y consentimiento del Senado y de la Cámara de los Comunes, hacer leyes para la paz , el orden y el buen gobierno de Canadá, relativas a todas las materias que no caigan en las categorías de temas que en la presente Acta son exclusivamente asignadas a las legislaturas de las provincias; pero para más certidumbre, sin por ello restringir la generalidad de los términos antes empleados en el presente artículo, es por los presentes declarado que (non obstant toda disposición de la presente Acta) la autoridad legislativa del Parlamento de Canadá se extiende a todas las materias que caen en las categorías de temas enumerados abajo, a saber:

1. La modificación, a su tiempo, de la Constitución de Canadá, excepto en lo que concierne a las materias que entran en las categorías de temas que la presente ley atribuye exclusivamente a las legislaturas de las provincias, o en lo que concierne a los derechos o privilegios acordados o garantizados , por la presente ley o cualquier otra ley constitucional, a la legislatura o al gobierno de otra provincia, o a alguna categoría de personas en materia escolar o en lo referente al empleo del inglés o del francés, o a las prescripciones sobre la obligación del Parlamento de Canadá de tener al menos una sesión cada año; y la duración de cada Cámara de los Comunes será limitada a 5 años, a partir del día de la emisión de las patentes ordenando la elección de esa Cámara. De todas maneras el Parlamento de Canadá puede prolongar la duración de una Cámara de los Comunes en tiempo de guerra, de invasión o insurrección, reales o previsibles, si esta prolongación no es objeto de una oposición expresada por los votos de más de un tercio de los miembros de dicha Cámara.

- 1.a. La Deuda y la propiedad pública.
2. La reglamentación de los intercambios y el comercio.
- 2.a. El subsidio de desempleo.
3. La recaudación de impuestos, por todos los medios o sistemas de imposición.
4. El tomar dinero a préstamo a cargo del crédito público.
5. El servicio postal.
6. Los censos y las estadísticas.
7. La milicia, el servicio militar, el servicio naval así como la defensa.
8. La fijación y pago de sueldos y ayudas a los funcionarios civiles y otras personas del gobierno federal.
9. Las amarras, las boyas, los faros y la isla de La Arena.
10. La navegación y las expediciones por mar.
11. La cuarentena; establecimiento y mantenimiento de los hospitales de la Marina.
12. La pesca de las costas del mar y del interior.
13. Los pasajes de agua (ferries) entre una provincia y todo el país británico o extranjero o entre dos provincias.
14. El dinero de curso legal y la moneda.
15. Los bancos, la constitución de corporaciones bancarias y la emisión del papel-moneda.
16. Las Cajas de Ahorros.
17. Los pesos y las medidas.
18. Las letras de cambio y los pagarés.
19. El interés del dinero.
20. Las ofertas legales.
21. La quiebra y la insolvencia.
22. Las patentes de invención y de los descubrimientos.
23. Los derechos de autor.
24. Los Indios y las tierras reservadas a los indios.
25. La naturalización y los extranjeros.
26. El matrimonio y el divorcio.
27. El Derecho penal, excepto la constitución de tribunales de jurisdicción criminal, pero sí el procedimiento en materia criminal.
28. El establecimiento, el mantenimiento y la administración de los penales.

29. Las categorías de materias expresamente exceptuadas en la enumeración de categorías de temas exclusivamente asignados a las legislaturas provinciales por la presente acta.

Y ninguna de las materias jurisdiccionales de las categorías de temas enumerados en el presente artículo será reclamada para pertenecer a la categoría de materias de naturaleza local o privada comprendidas en la enumeración de las categorías de temas exclusivamente asignadas por la presente Acta a las legislaturas provinciales.

PODERES EXCLUSIVOS DE LAS LEGISLATURAS PROVINCIALES.

92. *En cada provincia, la Legislatura podrá exclusivamente legislar sobre las materias que entran en las categorías de temas enumerados abajo, a saber:*

1. En su momento, la modificación (no obstante lo que está contenido en la presente acta) de la constitución de la provincia salvo las disposiciones relativas al cargo de Gobernador provincial.
2. La tasación directa en los límites de la provincia, con vistas a cobrar un ingreso por los objetos provinciales.
3. Los créditos monetarios a cargo de la provincia.
4. La creación y duración de los cargos provinciales, así como el nombramiento y la remuneración de los funcionarios provinciales.
5. La administración y la venta de terrenos públicos pertenecientes a la provincia, de la madera y de los bosques si los tiene.
6. El establecimiento, el mantenimiento y la administración de las prisiones públicas o de casas de corrección en la provincia.
7. El establecimiento, mantenimiento y administración de los hospitales, asilos, instituciones y hospicios de caridad en la provincia, además de los hospitales de la Marina.
8. Instituciones municipales de la provincia.

9. Las licencias de tiendas, cabarets, hospederías, subastas y otras licencias con el fin de recaudar un ingreso por los objetos provinciales, locales o municipales.

10. Las obras y trabajos de naturaleza local, excepto los enumerados en las categorías siguientes:

a) Las rutas de barcos a vapor u otros navios, vías férreas, canales, telégrafos y otras obras y trabajos públicos que unan la provincia a una u otras provincias, o que extienda sus límites más allá de la provincia.

b) las rutas de barcos a vapor entre la provincia y todo el país británico o el extranjero.

c) Las obras que estén enteramente situados en la provincia seran antes o después de su ejecución, declaradas de interés general o de interés para dos o más provincias, por el Parlamento de Canada.

11. La constitución en corporación de compañías para objetos provinciales.

12. La celebración del matrimonio en la provincia.

13. La propiedad y los derechos civiles en la provincia.

14. La administración de justicia en la provincia y comprendida la creación, mantenimiento y organización de los tribunales provinciales de jurisdicción tanto civil como criminal y comprendido el procedimiento civil.

15. La imposición de sanciones por vía de multa, penas de prisión, con el fin de hacer cumplir una ley de la provincia.

16. En general, todas las materias de naturaleza puramente local o privada en la provincia.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS, ARTICULOS E INFORMES CITADOS

OBRAS GENERALES

BARBEAU, A. *Le Droit constitutionnel canadien*, Wilson et Lafleur, Montréal, 1974.

BRUN, H. y TREMBLAY, G. *Droit constitutionnel*, Les Éditions Yvon Blais, inc. 2^o édition. Québec, 1990.

BURDEAU, G. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 14^o éd., Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1969.

BURDEAU, G. *Traité de Sciences politiques*, 2^a éd., rev. et augm., Librairie générale de droit et jurisprudence, Paris, 1966.

CHAPAIS., T. *Cours d'histoire du Canada*. Québec, Boréal Express. 1971.

DABIN, J. *Doctrine générale de l'État, elements de philosophie politique*, Paris, Sirey, 1939.

DICEY., A. *The Law of The Constitution*, (10 éd.) Londres Macmillam, 1959.

DUCLOS., P. *Le Fédéralisme contemporain*. A.W. Sijthoff, Leyden, 1963.

DUMONT., F. *Les Idéologies*. Paris. P.U.F., 1974.

FERNANDEZ-MIRANDA, T. *Estado y Constitución*. Espasa- Calpe. Madrid. 1975.

HOGG, P. *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Toronto, 1977.

MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Dos Tomos, Ed. Cívitas, Madrid 1982

PEREZ SERRANO, N. *Tratado de Derecho Político*. 2ª ed. Civitas, Madrid. 1984.

RÉMILLARD, G. *Le Fédéralisme canadien*. Ed. Quebec/Amerique. Quebec 1980.

SABOURIN, L. *Le Système politique au Canada*, Éditions de l'Université d'Ottawa, Ottawa, 1970.

SCELLE, G. *Précis de droit des gens; principes et systématique*, Sirey, Paris, 1932.

SOLE TURA, J. *Nacionalidades y Nacionalismos en España*. Ed. Alianza, Madrid 1985

TOMAS Y VALIENTE, F. *Fundamentos Históricos de las Autonomías*. C.S.D.E.N. 1982.

TRUJILLO G. Simposio Internacional sobre el federalismo y regionalismo contemporáneos. Universidad de la Laguna. 1977. *Estado federal-regional*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1977.

WHEARE, K. *Federal Government*, 4ª ed., Oxford University Press, New York, 1964.

OBRAS ESPECIFICAS

BARBEAU., R. *Le Québec est-il une colonie?*. Montréal. Editions de l' Homme. 1962.

BEAUDOIN, *Les aspects généraux du Droit public dans la Province de Québec*. Boréal Express 1974.

BERNARD, A. *La Politique au Canada et au Québec*, Les Presses de l'Université du Québec, Sillery, Québec, 1979.

BERNARD., J. P. *Les Idéologies québécoises au 19ème siècle*. Montréal. Boréal Express, 1972.

BERNARD., J. P. *Les Rouges: Liberalisme, nationalisme et anticléricalisme au siècle XIX*. Montréal. Presses de l' Université du Québec., 1971.

BONENFANT, J.Ch. *La naissance de la Confédération*, Éditions Laméac, Montréal, 1969.

BROSSARD, J. *La Cour suprême et la constitution*, Montréal, 1968.

BROWNE , G. *The Judicial Committee and the British Nort America Act*, University of Toronto Press, Toronto, 1967.

BRUN. H. *La formation des institutions parlementaires québécoises*. Québec. P.U.L., 1970.

BRUNET., M. *Trois dominantes de pensée canadienne-française: l'agriculturisme, l'antiétatisme et le messianisme*, Montréal. Les Presses de l' Université de Montréal., 1972.

COMEAU., R. *Économie québécoise*. Montréal. Les Presses de l' Université Laval. 1970.

CORRY., J.A. *Constitutional Trends and Federalism*, Durham University Press, 1958.

CREPEAU, P.A. *The Future of Canadian Federalism*. University of Toronto. Les Presses de l'Université de Montréal. 1965.

DION, L. *Le Québec et le Canada les voies de l'avenir*, Les Éditions Québecor, Montréal, 1980.

DION, L. *Nationalisme et politique au Québec*, Hurtubise H.M.H., Collection Sciences de l'homme et humanisme, n° 7 Montréal, 1975.

DURAND, Ch. *L'État fédéral dans le fédéralisme*, Presses universitaires, Paris, 1956.

FAUCHER. A. *Histoire économique et unité canadienne*. Montréal, Fides, 1970.

GOSSELIN., A. *l'Évolution économique du Québec. 1867-1896*. Québec. Les Presses de l'Université Laval. 1969.

GROULX, L. *Histoire du Canada française depuis la découverte*, 4^e édi., Fides, Montréal, 1960.

GROULX, L. *La Confédération canadienne: ses origines*. Conférence prononcé à l'Université Laval, Impr. au Devoir, Montréal, 1918.

HAWKINS., F. *Canada and Immigration, Public policy and Public concern*. Montréal, McGill University Press, 1972.

KEITH., A.B. *The Dominions as Sovereign States, Their Constitutions and Governments*, Londres, Macmillan. 1938.

KENNEDY, W. *The Constitution of Canada..* Oxford University Press, Londres, 1938.

KINGSFORD., W. *The History of Canada*. Toronto Boswell, 1894.

L'ECUYER, G. *La Cour suprême du Canada et le partage des compétences 1949-1978*, Éditeur officiel du Québec, Québec, 1979.

LAMONTAGNE., M. *Le Fédéralisme canadien: évolution et problèmes*. Les Presses de l' Université de Montréal. Montréal, 1954.

LANTOT., G. *Les canadiens français et leurs voisins du Sud*, Rylison Press, Toronto, 1941.

LASKIN, B. *Canadian Constitutional Law Revised*, 3^o. éd. Carswell, Toronto, 1964.

MARX , H. *Les Grands Arrêts de la jurisprudence constitutionnelle au Canada*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal 1974.

MAXWELL, P. *On the Intrepretation of Statutes*, éd. Wilson, Londres, 1962.

MCWHINNEY, E. *Quebec and the Constitution, 1960-1978*, University of Toronto Press, Toronto, 1979.

MCWHINNEY., E. *Federal Constitution-Making for a Multi-national Word*, Leyde, 1966.

MOLYNEUX, H. *Speeches on Canadien Affairs*, éd. por Sir Robert Hebert, Londres, 1902.

MONIÈRE, D. *Le Développement des idéologies au Québec: des origines à nos jours*, Éditions Québec-Amerique, Montréal, 1977.

MORIN., C. *Le combat québécois*. Les éditions du Boréal Express, 1973.

MORIN., R. *La Immigration au Canada*. Montréal, Ed. David Corbett, 1966.

OLLIVIER, M *Problems of canadien Sovereignty*. Canada Law Book Company Ltd., 1945.

PIGEON, L-Ph. *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, 1965.

SCOTT., F.R. *Centralization and Decentralization in Canadian Federalism*, Can. Bar. Review, 1951.

STRAYER, B. *Judicial Review of Legislation in Canada*, Université of Toronto Press, Toronto, 1968.

TACHÉ, J. *Des Provinces de l'Amérique du Nord et d'une Union fédérale*, éd. Brousseau, Québec, 1858.

TODD., R. *Parliamentary Government in the British Colonies*. Toronto Boswell, 1880.

TREMBLAY, A. *Les Compétences législatives au Canada et les pouvoirs provinciaux en matière de propriété et des droits civils*, éd. Université de Ottawa, 1967.

TRUDEAU, P. *Le Fédéralisme et la société canadienne-française*, Éditions H.M.H., Montréal, 1967.

TRUDEAU, P. *Mémoires politiques*, Éditeur le Jour, Québec, 1993.

VARCOE., F. *The distribution of Legislative power in Canada*. Toronto Carswell, 1954.

WADE, M. *Les Canadiens français de 1760 à nos jours*, 2^a éd. rév. et augm., Cercle du Livre de France, Ottawa, 1966.

WILLISON, J. *Sir Wilfrid Laurier and the Liberal Party; a political history*, Morang, Toronto, 1903.

ARTICULOS

BEAUDOIN, G. *La Cour Supreme y les partages des pouvoirs.*, Le Devoir, Montréal, 15 de febrero, 1980.

BEAUDOIN, G. *Le système judiciaire canadien*, 28 R du B. 1968.

BEAUDOIN, G. *Réflexions sur la crise constitutionnelle canadien*, R.G.D., 1977.

BONENFANT, J-Ch. *Les Canadiens français et la naissance de la Confédération*. C.H.A.R., 1952.

BONENFANT, J-Ch. *Les Idées politiques de Georges-Étienne Cartier*, Hamelin, Ottawa 1969.

BONENFANT, J-Ch. *Les projets théoriques de fédéralisme canadien*, 29 Cahiers des Dix, 1964.

BONNENFAT, J-Ch. *L'Idée que les canadiens français de 1864 pouvaient avoir du fédéralisme*, 4 Culture, 1964.

CHAPUT, R. *Le Désaveu ou l'annulation des lois provinciales par le gouvernement fédéral*, 1975 6 R.G.D., p. 305-320.

DION., L. *Nationalisme et politique au Québec*. Revue d'histoire de l'Amérique française.

DUFF., L. *The Tribute of Mr. Justice*. Bar. Rev. Ca., 1965.

LASKIN, B. *Tests for the Validity of Legislation: What's the Matter?*, U. Of T.L.J., 1956.

LASKIN, B. *The Supreme Court of Canada: a Final Court of and for Canadians*, 29 R du B. Can, 1951.

LASKIN., B. *The Role and Function of Final Appellate Courts: the Supreme Court of Canada*. Can. Bar. rev., 1975.

LEDERMAN, W. *The Balanced Interpretation of the Federal Distribution of Legislative Powers in Canada*, éd, Crépeau, 1965.

LEDERMAN., W.E. *Constitutional Procedure and the Reform of the Court Supreme of Canada*. C. de D., 1985.

MACDONALD, V. C. *Judicial Interpretation of the Canadian Constitution*, 1936 1 U. of T.L.J.

RÉMILLARD, G. *Les Intentions des pères de la Confédération*, 20 C. de D., 1979.

RÉMILLARD, G. *L'Intpretation par le juge des règles écrites en droit constitutionnel au Canada*, 13 R. J. T., 1978.

RÉMILLARD, G. *Souveraineté et fédéralisme*, 20 C. de D., 1979.

RIOUX., M et MARTIN., Y. *La société Canadienne française*. Revue Canadienne d' économique et de Science Politique., 1975.

SCOTT., F.R. *Centralization and Decentralization in Canadian Federalism*, Can. Bar. Review, 1951.

TREMBLAY, A. *L'Incertitude du droit constitutionnel canadien relatif au partage des compétences législatives*, 29 R. du B. 1969.

TREMBLAY, G. *La Cour suprême et l'amendement constitutionnel*, 21 C. de D., 1980

TRUDEAU, P..*Lettre ouverte aux Québécois*, 15 de julio de 1980, Le Devoir.

INFORMES

Bâtir ensemble l' avenir du Canada. Propositions.1991.Documento del Gobierno federal.

CORRY, J. *Difficultés inhérentes au partages des pouvoirs*. Estudio preparado por la Comisión Rowell-Sirois. Imprimeur du Roi. Ottawa, 1939, p.47.

Débats parlementaires sur la question de la Confédération, Hunter, Rose et Lemieux, Imprimeurs parlemanteires, Québec, 1865.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La Nouvelle Entente Québec-Canada*, Editeur officiel du Québec, Québec, 1979.

O'CONNOR, W. *Rapport au Sénat sur l' Acte de l' Amérique du Nord de 1867*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1961.

Rapport de la Commission Nationale sur l' avenir du Québec.1995.

Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionels (Rapport Tremblay), Québec, 1956.

Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (Rapport Rowell-Sirois), Imprimeur du Roi, Ottawa 1939.

Rapport du consensus sur la Constitution. Charlottetown, 1992.

Rapport du groupe de travail sur l' unité canadienene, (Commission Pépín-Robarts), Ottawa, 1979.