



Federalisme canadiense y autonomía de Québec : Perspective histórica

Por Marc Chevrier
Direction des communications
Ministère des Relations internationales
1996

El autor, a través de este estudio, presenta una interpretación de la historia constitucional contemporánea de Québec y una idea de conjunto de las principales peticiones de reforma.

Introducción

A. La autonomía de un pueblo minoritario dentro de una federación unitaria

- 1. Una autonomía precaria: desde la conquista de 1760 hasta la creación de Canadá, en 1867**
- 2. La creación de Canadá en 1867: una cuasifederación que, en la mente de Québec, sellaba un pacto entre dos pueblos fundadores**

B. Las peticiones de Québec desde 1960: forjar un gobierno nacional quebequense para responder a las necesidades de una sociedad global, pluralista y moderna

- 1. El denominador común de estas peticiones desde 1960**
- 2. Los momentos críticos de la reforma constitucional entre 1960 y 1982**
- 3. La repatriación unilateral de 1982: una pérdida de estatuto y de competencias para Québec a. Contenido de la reforma de 1982**

b. Pérdida de estatuto y de competencias para Québec

c. La reforma de 1982 se oponía a dos principios fundamentales de la legitimidad política en una federación: consentimiento y continuidad

4. Después de 1982: un Québec debilitado a la búsqueda de una justa reparación

a. Primer intento de reparación: el Acuerdo de Lac Meech de 1987

b. Segundo intento: el Acuerdo de Charlottetown de 1992

C. La situación política de Québec después del referéndum del 30 de octubre de 1995

Introducción

El referéndum del 30 de octubre de 1995 mostró, de repente, al mundo entero una federación en crisis y un pueblo de más de siete millones de habitantes a punto de optar por la soberanía. Los resultados reñidos del escrutinio sorprendieron a un gran número de observadores extranjeros, quienes, tras el fracaso del referéndum de mayo de 1980 sobre la soberanía-asociación, no se esperaban que el sentimiento nacional hubiera vuelto a cobrar tanta fuerza en Québec. Muchos se extrañaron de que un país próspero, democrático y moderno como es Canadá hubiese estado tan próximo a la ruptura. Que una provincia pudiera, con el voto de su población, romper el lazo federal, apareció como un precedente a la vez fascinante y problemático.

Como se había comprometido durante la campaña relativa al referéndum, el Primer Ministro de Canadá, Jean Chrétien, trató de responder a la insatisfacción sentida por la población quebequense con respecto al federalismo canadiense. En noviembre de 1995, su gobierno presentó, ante la Cámara de los Comunes, una resolución por la que reconocía a Québec como sociedad distinta, un proyecto de ley por el que "se consentía" a cinco regiones del país, entre ellas Québec, un derecho de veto sobre la reforma constitucional, y otro proyecto de ley que reformaba el seguro de desempleo, el cual permitía, en particular, al gobierno federal confiar a las provincias la gestión de los montos destinados a la capacitación de los desempleados. No obstante, por generosas que pudieran parecer, esas "ofertas", que no proponían ningún proyecto de reforma constitucional, suscitaron poco entusiasmo en Québec. Bien al contrario, se consideró que no tenían verdadero alcance, que eran inaceptables y se situaban muy por debajo de las "reivindicaciones tradicionales" de Québec¹.

Desde el momento de su creación, en 1867, la federación canadiense tropezó con la crítica. Québec fue el primero en reclamar la reforma de la Constitución y de las instituciones canadienses. Entre todos los instigadores del cambio, Québec fue, con mucho, el más importante, aunque los autóctonos y las demás

provincias, a su vez, solicitaron la reforma de algunos aspectos del federalismo canadiense. Si bien las peticiones de estas últimas tuvieron como objeto el Senado, en algunos casos, y las responsabilidades gubernamentales en otros, Québec fue la única provincia en reivindicar la transformación completa del sistema federal, incluso el derecho de retirarse del mismo.

Desde finales de los años 1960, un número creciente de quebequenses han llegado a la conclusión de que la constitución canadiense ya no garantiza a Québec ni los medios para su desarrollo, ni la protección de su identidad o su lugar como pueblo fundador. Ante esta evidencia, muchos concluyeron que, para Québec, la única solución era constituirse en país soberano. Esta pérdida de favor del federalismo canadiense se expresó en mayo de 1980, con motivo del referéndum sobre la soberanía-asociación, y luego, en una mayor proporción, en el referéndum de octubre de 1995. En cambio, hay otros quebequenses que, aun conscientes de que su federación tiene ciertas lagunas, permanecen fieles a ella, tanto por sus valores como por su sistema de gobierno. Según ellos, los numerosos beneficios que los quebequenses obtienen de su pertenencia a Canadá justifican el mantenimiento del vínculo federal, aunque Québec debería gozar de una mayor autonomía dentro de la federación.

Lo que se ha dado en llamar corrientemente, en el lenguaje político canadiense, las "reivindicaciones tradicionales" de Québec consiste en el conjunto de reformas del federalismo reclamadas por los gobiernos y los partidos políticos quebequenses. Enunciadas formalmente en programas políticos, memorias, libros blancos, proyectos de ley y resoluciones de la Asamblea Nacional de Québec, o de manera informal, con motivo de los encuentros entre representantes del gobierno federal y de las provincias, estas peticiones de reforma terminaron constituyendo todo un ideario². Estas peticiones no forman una doctrina monolítica; evolucionaron conforme al ciclo electoral, que fue renovando la voluntad popular y los gobiernos. Su perspectiva ha cambiado considerablemente a través de las décadas. Por ejemplo, las peticiones de Maurice Duplessis (1936-1939, 1944-1959), gran defensor de la autonomía provincial, testimoniaban de una época en que el Estado quebequense restringía sus intervenciones, preocupándose por preservar el carácter católico y tradicional de la sociedad quebequense. En cambio, las peticiones del gobierno Lesage (1960-1966), y luego las del gobierno Johnson (1966-1968), provenían de su deseo de edificar en Québec un Estado moderno, apoyado en una función pública competente e independiente, que prestara a su población una gama completa de servicios públicos.

Por muy variadas que fuesen, todas estas peticiones tenían como objeto preservar y reforzar la autonomía de Québec en el seno de la federación canadiense. Por autonomía, se puede entender la posibilidad, que se deja a las provincias, de ejercer sus competencias con pleno derecho, sin requerir la autorización previa del gobierno federal, y de contar con medios fiscales adecuados. Este principio de autonomía comporta un corolario: que, en algunas materias de responsabilidad, las provincias sean las únicas autoridades en poder legislar e intervenir, quedando excluidos de ello el gobierno federal y sus instituciones.

No se puede entender el apego de Québec a este principio de autonomía sin comprender, asimismo, que, en la mente de la población quebequense, el *gouvernement du Québec* ha llegado a constituir, ante sus

ojos, un verdadero gobierno nacional, y no un simple gobierno local que administra a una colectividad territorial. Este fenómeno llegó a vislumbrarse cuando se inició la revolución tranquila, esto es, la época de la historia social y política de Québec en que se puso en marcha, a principios de los años 1960, una modernización de sus instituciones y una rápida evolución de sus costumbres. El papel del gobierno quebequense se ampliaba, desbordando los límites en los cuales se había desarrollado la acción de los gobiernos anteriores, que defendían celosamente sus competencias sin ejercerlas verdaderamente. En lo sucesivo, el gouvernement du Québec debía ocuparse de establecer una infraestructura moderna de servicios públicos, sobre todo en materia de salud y educación, estimular la economía mediante sus políticas presupuestarias y de apoyo al empleo y a las empresas. Representante de una comunidad nacional distinta por su idioma y su cultura, minoritaria en América del Norte pero mayoritaria en su propio territorio, el gouvernement du Québec empezó a promover la cultura quebequense y a velar por la proyección de Québec hacia el extranjero.

A. La autonomía de un pueblo minoritario dentro de una federación unitaria³

1- Una autonomía precaria: desde la conquista de 1760 hasta la creación de Canadá, en 1867

No se puede comprender al Québec contemporáneo sin remontar al período anterior a la creación de Canadá, en 1867. Es preciso recordar que, antes de 1867, Québec, tal como lo conocemos hoy día, no tenía existencia política. Tras la conquista de Nueva Francia por la Corona británica, en 1760, la colonia francesa se transformó en posesión británica, constituida en 1763, en "Province of Québec". Entre 1763 y 1791, dicha provincia permaneció bajo la administración imperial. En 1774, los súbditos franceses de la colonia que, desde la conquista, vivían totalmente bajo el dominio de las leyes inglesas, lograron que Londres les otorgase el derecho de vivir, en materia de propiedad y de derecho civil, bajo el régimen de sus leyes y sus costumbres francesas. En 1791, a instancias de unos 10.000 colonos británicos que deseaban separarse de la mayoría, integrada por unos 150.000 canadienses, el poder imperial dividió la colonia en dos, el Bajo Canadá y el Alto Canadá, dotando a cada una de estas nuevas colonias de un parlamento local, bajo la supervisión de un gobernador nombrado por la metrópoli⁴. Dicho régimen de gobierno, que concentraba el poder verdadero en un consejo legislativo oligárquico, dejó poco margen al control de los parlamentos coloniales.

Alarmados con el dominio que conservaba la metrópoli sobre la administración de ambas colonias, los gobernantes elegidos del Alto Canadá y del Bajo Canadá reclamaron, en los años 1830, la instauración de un gobierno responsable⁵. Valiéndose del apoyo de los canadienses y de colonos irlandeses e ingleses demócratas⁶, el Partido Patriótico, dirigido por Louis-Joseph Papineau, se transformó, en el Bajo Canadá, en defensor de un verdadero gobierno constitucional, responsable y con la confianza del pueblo. En 1837, Londres desoyó aquellas peticiones; Westminster, que había preconizado el principio de las nacionalidades en Grecia y en otras partes de Europa en 1830, no veía la oportunidad de trasponerlo a sus colonias norteamericanas⁷. La negativa de Londres a responder a dichas peticiones y su decisión de permitir que el gobernador utilizase los ingresos provenientes de las colonias sin la aprobación de la

asamblea dieron origen, en 1837-1838⁸, a una rebelión armada por parte de los Patriotas del Bajo Canadá; también hubo otra rebelión en el Alto Canadá. Las fuerzas imperiales las reprimieron y decretaron, en 1838, la disolución de la Asamblea Parlamentaria del Bajo Canadá. Siguiendo la recomendación de Lord Durham, su observador enviado para los efectos, Londres fusionó las dos colonias con el propósito de poner a la población de origen francés en situación de inferioridad y, de esta forma, propiciar su asimilación. En efecto, en el momento de la unión, la población del Bajo Canadá ascendía a 650.000 personas, mientras que la del Alto Canadá no era sino de 450.000 habitantes. La imposición de la igualdad de representación de ambas colonias en la cámara elegida fue en detrimento de la población del Bajo Canadá; por otra parte, aumentó la población del Alto Canadá, gracias a la inmigración de aquéllos que habían huido de Estados Unidos, por fidelidad a la Corona Británica, y de colonos de las islas británicas, pudiendo contar con un nuevo flujo migratorio para pasar de una igualdad ficticia a una mayoría real. Así nació, en 1840, la Provincia de Canadá. No obstante, la fusión impuesta por el poder imperial no tardó en desmoronarse; ya en 1848, la lengua francesa recuperó algunos de sus derechos en las instituciones⁹; la unión legislativa integral fue puesta en tela de juicio por muchos, y el poder ejecutivo único tendió a estar encabezado por dos representantes.

2- La creación del Canadá de 1867: una cuasifederación que, en la mente de Québec, sellaba un pacto entre dos pueblos fundadores

A principios de los años 1860, las colonias inglesas al norte del paralelo 45 - Canadá Unido, Nueva Brunswick, Nueva Escocia, Isla del Príncipe Eduardo y Terranova - consideraron la posibilidad de formar una unión política. Se iniciaron discusiones y se celebraron conferencias interparlamentarias en varias de estas colonias. En la Provincia de Canadá, había dos coaliciones: una dirigida por John A. Macdonald y la otra por George-Étienne Cartier, que discrepaban sobre la forma del nuevo gobierno. El partido de John A. Macdonald era favorable a un gobierno central fuerte, incluso a un régimen unitario. Los partidarios de George-Étienne Cartier, más sensibles a las aspiraciones de la población de origen francés, preconizaban una fórmula federal. Para dicha población y sus representantes, el federalismo representaba una oportunidad única para recuperar la autonomía perdida en 1840 y dar a la población del antiguo Bajo Canadá sus propias instituciones representativas. Así pues, unos 847.000 canadienses franceses del antiguo Bajo Canadá, que constituían apenas la tercera parte de la población de la nueva federación, veían en el Canadá de 1867 "*un pacto constitucional que les permitía afirmarse como pueblo distinto en condiciones de igualdad con la mayoría anglohablante*".¹⁰ Atendiendo a las peticiones de los parlamentarios de la Provincia de Canadá, de Nueva Brunswick y de Nueva Escocia, Westminster creó, en 1867, el "Dominion de Canadá", integrado por un gobierno central y cuatro provincias, entre ellas la de Québec.

El compromiso por el que optó Westminster no tenía parecido con ninguna experiencia de federalismo conocida en aquella época. No se trataba de un sistema semejante al federalismo estadounidense, nacido del paso de una confederación de Estados independientes a un federalismo con una separación muy compartimentada de los poderes. Los integrantes de 1867 debían tratar de conciliar el parlamentarismo británico con una fórmula de gobierno que dividía la autoridad estatal. El país que se diseñó en 1867 seguía siendo una colonia que aún no ejercía todos los atributos de la soberanía. Era una monarquía

constitucional que, desde hacía poco tiempo, realizaba la experiencia de gobierno responsable.

El sistema concebido en 1867 no formaba una federación auténtica, puesto que distaba mucho de consagrar la autonomía de las provincias y la participación de las mismas en las decisiones que se tomaran a nivel federal¹¹. El texto constitucional de 1867 comportaba muchos desequilibrios, ya que algunas de sus disposiciones otorgaban al gobierno federal los poderes y el estatuto de un gobierno unitario¹². Ciertamente es que las provincias disponían de competencias propias, en lo relativo a materias particulares, otorgadas por la Constitución y no por delegación del gobierno federal. Sin embargo, no disponían de la competencia residual, es decir la competencia de principio en las materias no atribuidas a un determinado nivel de gobierno¹³. Sus leyes y sus decisiones podían ser anuladas por el gobierno federal, gracias a una gama de poderes unilaterales. Asimismo, éste podía incrementar sus competencias mediante una declaración unilateral de su Parlamento. Además, al no estar representadas en la cámara alta, bien sea por delegados de su asamblea o por senadores elegidos, las provincias tampoco participaban en el nombramiento de los principales magistrados del Estado central, como, por ejemplo, los jueces federales. El Parlamento federal, además de serle reconocidas numerosas competencias, gozaba de poderes generales sumamente amplios, tales como el de legislar sobre la paz, el orden y el buen gobierno, o de hacer leyes sobre los intercambios y el comercio. Eran escasas las competencias compartidas, salvo la inmigración y la agricultura, sometidas a la preponderancia de las leyes federales. En resumidas cuentas, el gobierno federal nacido de la Constitución de 1867 se parecía más bien a un gobierno unitario, en nada obstaculizado por la acción de las provincias y por la participación de éstas en sus decisiones. En resumen, era una autonomía estrecha y endeble la que la Constitución de 1867 reconocía a esta colectividad incierta en que se había vuelto a convertir Québec.

No bien se hubo creado Canadá cuando el compromiso de 1867 mostró la amplitud del malentendido que se había deslizado entre sus fundadores. Para George-Étienne Cartier y sus sucesores, se suponía que el compromiso de 1867 sellaba un pacto entre dos naciones, un convenio bilateral entre "dos pueblos fundadores"¹⁴ que, reconocidos en su igualdad de derecho, elegían el federalismo para vivir mejor juntos y dejar a la nación canadiense francesa los medios para proteger sus instituciones, sus leyes y su carácter propio. Para John A. Macdonald, que llegó a ser primer ministro del gobierno central, Canadá formaba un Dominion dirigido por un gobierno central fuerte, investido de plenos poderes y representatividad. Por lo tanto, en los primeros 30 años de existencia del país, el gobierno federal no dudó en hacer uso de su poder de desautorización en contra de las leyes provinciales, considerándose como una instancia judicial apta para juzgar la constitucionalidad de las mismas¹⁵. En 1887, el primer ministro de Québec organizó una conferencia de primeros ministros, a la que invitó al primer ministro Macdonald. Éste se negó a asistir, so pretexto de que los únicos representantes legítimos de las provincias eran los miembros del Parlamento federal¹⁶. La reacción del primer ministro Macdonald anunciaba, en cierta manera, una concepción autoritaria y centralizada del federalismo, que imperaría en las siguientes décadas, y contra la que el *gouvernement du Québec*, inspirándose en una concepción clásica y binacional, chocaría en numerosas ocasiones.

B. Las peticiones de Québec desde 1960: forjar un gobierno nacional quebequense para responder a las necesidades de una sociedad global, pluralista y moderna

Antes de los años 1960, las peticiones de Québec tuvieron como principal objeto la defensa de la autonomía provincial, que aunaba el no intervencionismo del Estado y la protección del carácter tradicional de Québec. La Iglesia Católica, guardiana de la sociedad civil quebequense, se ocupaba de proteger a un pueblo aislado durante mucho tiempo de las ideas modernas. El conservatismo y el nacionalismo defensivo dominaban la política quebequense. En aquella época, se hablaba más bien de una sociedad o una nación canadiense francesa que de una sociedad o un pueblo quebequense.

1- El denominador común de estas peticiones desde 1960

Con la elección del gobierno Lesage, en 1960, se renovó el discurso autonomista. Desde entonces, dicho gobierno trató de que Québec se modernizara y que el Estado quebequense se hiciera cargo de responsabilidades que, hasta entonces, incumbían a la Iglesia o a otros cuerpos intermedios. Ya pesaban más sobre Québec las presiones del federalismo. Las pocas competencias y los escasos recursos fiscales que se dejaban efectivamente a las provincias incitaron a Québec a reclamar una reforma profunda de la federación.

Las nuevas peticiones de Québec abarcaban tanto su estatuto en el seno de Canadá y la renovación del reparto de competencias y de las instituciones federales como la protección de los derechos individuales y el procedimiento de enmienda de la constitución canadiense¹⁷. Para el gouvernement du Québec, lo que estaba en juego en aquellas peticiones no era sólo el incremento de su proyección y de sus atribuciones; era preciso ante todo responder a las necesidades de una sociedad que aspiraba a la modernidad y que era cada vez más pluralista por sus valores y su composición demográfica. De allí la urgencia de establecer los dispositivos de un Estado de bienestar moderno, que llevase a cabo una separación más clara entre la Iglesia y el Estado y fuese capaz de ofrecer a su población políticas sociales y económicas integradas.

Por ello, los gobiernos quebequenses han llegado a desempeñar el papel de un verdadero gobierno nacional que, por la confianza y las expectativas que su población pone en él, representa una comunidad nacional distinta. Uno tras otro, esos gobiernos reivindicaron para Québec un estatuto de igualdad con el resto de Canadá, de sociedad distinta, incluso de pueblo soberano asociado. Ninguno de ellos se conformó con la idea de que Québec fuera una simple colectividad territorial en condiciones formales de igualdad con las otras nueve provincias. Tampoco consideró ninguno de dichos gobiernos que el refuerzo de los derechos lingüísticos de los francohablantes en las instituciones federales y la concesión del derecho a la educación en francés para las minorías de habla francesa fuera de Québec respondieran adecuadamente a las tradicionales peticiones de Québec.

Lo cierto es que, desde la elección del gobierno de Jean Lesage, en 1960, hasta el referéndum del 30 de octubre de 1995, cambió mucho el contenido de las peticiones de Québec. Las expresaron partidos tan diferentes como el Partido Liberal de Québec, la Unión Nacional y el Partido Quebequense: federalistas,

partidarios de la soberanía, conservadores, socialdemócratas o centralistas. No obstante, si hubiera que resumir el pensamiento constitucional de Québec, se podría condensar en algunas ideas directrices.

En primer lugar, este pensamiento arranca de una *petición de reconocimiento*, esto es, la adecuación entre el discurso y el funcionamiento del federalismo canadiense y la realidad política quebequense. Se trata de lograr que el resto de Canadá reconozca la presencia, en Québec, de una comunidad política distinta, que existió antes de la creación de Canadá, en 1867, y que ha conservado en el transcurso de la historia los rasgos de una comunidad nacional viva; luego, obtener el reconocimiento de que dicha comunidad nacional está representada legítimamente por su gobierno provincial que vehicula sus aspiraciones y satisface sus necesidades colectivas. Y como tal, el gobierno quebequense tiene la responsabilidad de representar a dicha comunidad en el seno del conjunto federal, velar por la cohesión de la misma y garantizar las condiciones económicas y sociales para su desarrollo.

De este doble reconocimiento se desprende que Québec constituye una comunidad política básica que tiene el derecho de disponer libremente de su porvenir, esto es, pronunciarse sobre todo cambio en su estatuto político. Como pueblo fundador de Canadá y copartícipe del sistema federal canadiense, Québec posee un derecho de veto sobre todo proyecto de reforma de la constitución que se refiera a su estatuto y a sus atribuciones. Por lo tanto, ninguna reforma de importancia de la federación canadiense puede iniciarse sin el consentimiento y sin la participación de Québec.

A esta petición de reconocimiento se agrega una *petición de competencias*. Todos los gobiernos quebequenses observaron que el federalismo canadiense está demasiado centralizado, ya que atribuye al gobierno federal poderes generales y unilaterales exclusivos y no otorga protecciones suficientes a las competencias de las provincias. La federación unitaria de 1867 se había descentralizado gracias a la jurisprudencia del Consejo Privado de Londres, el más alto tribunal desde 1867 hasta 1949, que se había inspirado en una concepción clásica y dualista del federalismo para reforzar la autonomía de las provincias y, con ello, equilibrar el texto de 1867. Después de 1949, la Corte Suprema de Canadá tomó el relevo del Consejo Privado y empezó progresivamente a descompartimentar las competencias y a ampliar las competencias federales. Al no poder contar con un equilibrio de los poderes mantenido por vía judicial, Québec tuvo que acomodarse con un entorno político canadiense favorable a la centralización de las políticas económicas y sociales. En numerosas ocasiones, negó al gobierno federal el poder de iniciar estas políticas en Québec mismo o de orientar las políticas cuya iniciativa provenía de Québec.

Esta petición de competencias se refería a dos aspectos: la *integridad* y la *coherencia* del reparto de los poderes. En primer lugar, los gobiernos quebequenses exhortaron regularmente al gobierno federal a que evitase intervenir en los campos de competencia ya reconocidos a las provincias por la Constitución. Bien se tratara de educación, salud, asuntos municipales o recursos naturales, pidieron al gobierno federal que se retirase de dichos sectores, dejando de realizar gastos o legislar por vía indirecta. Si el gobierno federal deseaba intervenir en las competencias de las provincias, tenía que hacerlo con el acuerdo de éstas y abonarles sus subvenciones sin ponerles condiciones - o entonces concederles una desgravación fiscal. Al observar que el lenguaje de la constitución de 1867 había envejecido, los gobiernos quebequenses reclamaron su modernización para preservar la integridad de sus competencias

y así esclarecer el reparto de las responsabilidades gubernamentales.

En segundo lugar, los gobiernos quebequenses también quisieron afirmar la coherencia de sus competencias. Algunos poderes escapaban a las provincias, debido al lenguaje de la constitución y al traslado paulatino de competencias al gobierno federal por decisión de la Corte Suprema, como sucede en materia de comunicaciones¹⁸. Resulta difícil para una provincia implantar una política social integrada y eficaz cuando, por ejemplo, pese a su competencia en la seguridad social, no puede garantizar la capacitación de la mano de obra. Lo mismo sucede con la cultura, materia vital para Québec, y sobre la cual posee una competencia fragmentaria, debido a la competencia federal exclusiva sobre la radio y la teledifusión¹⁹ y, hoy día, casi exclusiva sobre las comunicaciones. Esta es la razón por la que, en la mente de los gobiernos quebequenses, la reforma del reparto de los poderes tenía que hacerse antes que cualquier otra reforma. El elemento decisivo era la coherencia de los instrumentos necesarios para brindar a la población de Québec políticas públicas integradas y completas.

Por último, además de estas peticiones de reconocimiento y de competencias, los gobiernos quebequenses se preocuparon por su participación en las instituciones federales. El Canadá de 1867, al igual que el de finales del siglo XX, se diferencia también de la mayor parte de las federaciones conocidas en el mundo por la ausencia de ciertos mecanismos de participación de las provincias en las decisiones federales. Aun hoy día, el gobierno federal canadiense se parece, en algunos aspectos, a un gobierno unitario que autolimita más o menos sus acciones. De ahí esta *petición de participación*, por la cual los gobiernos quebequenses reclamaron tener voz y voto en el nombramiento de los altos magistrados federales, jueces de la Corte Suprema, senadores y altos funcionarios. En algunos casos, llegaron a reclamar la exclusividad de algunos nombramientos, como lo hizo el gobierno del Partido Quebequense de Pierre-Marc Johnson para los tribunales superiores, cuyos jueces son nombrados por el gabinete federal²⁰.

También cabe recalcar la confianza de los gobiernos quebequenses en el gobierno representativo. Aunque los tribunales y el Estado de derecho les inspiraran respeto, por lo general prefirieron solucionar sus litigios con los demás gobiernos del país por vía intergubernamental mejor que por vía judicial. Además, se mostraron reticentes ante la idea de crear una nueva categoría de elegidos para representar a las provincias en el gobierno central, como lo deseaban los partidarios, en Canadá, de un senado elegido, concebido sobre los modelos estadounidense y australiano. Los gobiernos quebequenses favorecieron más bien un modelo de senado inspirado en el de Alemania, el *Bundesrat*, integrado por delegados de los Estados federados. Dicha preferencia se transparenta en el proyecto de acuerdo constitucional de Charlottetown de 1992, entre cuyas proposiciones figuraba un senado elegido. A instancias de Québec, se otorgó a las provincias el poder de determinar la forma de elección de los senadores²¹.

2- Los momentos críticos de la reforma constitucional entre 1960 y 1982

Entre 1927 y 1980, hubo trece conferencias constitucionales, además de todos los encuentros más o menos formales en los cuales los gobiernos provinciales y federal pudieron iniciar conversaciones sobre la reforma de la constitución. Por falta de consenso y de voluntad política, pocas de esas iniciativas

tuvieron éxito. De 1867 a 1960, la constitución del país experimentó diversos cambios puntuales, varios de los cuales consistieron en ampliar las competencias del Parlamento federal, en particular en materia de seguro de desempleo, de pensión de vejez, así como su poder sobre las instituciones centrales.

Fue sobre todo después de 1960 que Québec sintió la necesidad de ejercer la plenitud de sus competencias. Durante el gobierno liberal de Jean Lesage (1960-1966), se habló mucho de ampliar la base tributaria de Québec, prolongar sus competencias hacia el campo internacional y recuperar los sectores de responsabilidad provincial en los cuales el gobierno federal se había inmiscuido después de la Segunda Guerra Mundial. En 1961, el ministro federal de Justicia, E.D. Fulton, propuso que se repatriase la constitución, sin adjuntarle ninguna fórmula de modificación. El primer ministro Jean Lesage rechazó aquella propuesta, dado que dejaba al gobierno federal un poder demasiado amplio sobre la modificación de las instituciones centrales. En octubre de 1964, surgió otra propuesta de repatriación, que tuvo que ser rechazada por el gobierno Lesage a principios de 1966. Demasiado rígida, la fórmula de enmienda propuesta no le otorgaba, a Québec, ningún reconocimiento de sus competencias ni garantías suficientes para la protección de su cultura y de su idioma.

Pese a que el gobierno liberal ejerció en dos ocasiones su veto sobre la reforma constitucional, logró establecer un régimen de rentas distinto - la Administración de Rentas de Québec - bajo administración quebequense, y suscribir acuerdos para que se retirase el gobierno federal de algunos campos de competencia provincial²².

El gobierno del partido Unión Nacional, dirigido por Daniel Johnson (junio de 1966-septiembre de 1968), intensificó el carácter nacional de las peticiones de Québec. Concebía la federación canadiense como la asociación, en igualdad de condiciones, de dos comunidades lingüísticas y culturales, de "*dos pueblos fundadores, dos sociedades, dos naciones en el sentido sociológico de la palabra*"²³. El gobierno Johnson reivindicó nuevas competencias, único medio para establecer esta igualdad entre las dos "*comunidades culturales*"²⁴ de Canadá. Preconizaba una fórmula flexible de reparto de responsabilidades, permitiendo que cada provincia asumiese las responsabilidades que más falta le hicieran. Para Québec, importaba ante todo reforzar sus competencias sobre los recursos humanos, la cultura, las comunicaciones, la seguridad social y el derecho civil, confirmar sus poderes internacionales y poner fin a los poderes unilaterales del gobierno federal, que desequilibraban la federación. Pese a que Québec insistiera en sus peticiones, las conferencias intergubernamentales que se celebraron, entre 1968 y 1971, no desembocaron en ningún acuerdo. El gobierno federal y las provincias rechazaron la concepción binacional del federalismo que tenía el gobierno quebequense y no estaban muy dispuestos a descentralizarlo.

El gobierno Johnson era favorable a que se incluyera, en la constitución interna de Québec, una carta quebequense de los derechos humanos. No se oponía a la introducción de una carta de derechos en la constitución canadiense, a condición de que su interpretación fuese confiada a un tribunal constitucional diferente, y no a la Corte Suprema de Canadá. Conociendo el deseo del gobierno federal de consagrar una Carta de Derechos uniforme, temía que semejante reforma se tradujera por "*la homogeneidad de las concepciones éticas*" y borrara "*las tradiciones de derecho civil*" de Québec²⁵.

Durante su corto mandato (octubre de 1968 - abril de 1970), el gobierno de Unión Nacional de Jean-Jacques Bertrand reiteró las peticiones de su predecesor, insistiendo en la necesidad de descentralizar los poderes y flexibilizar los mecanismos de delegación y de cooperación entre los gobiernos. Tampoco se oponía a la consagración de una carta de los derechos humanos, pero sí consideraba que dicha reforma debía ser pospuesta a la del reparto de las competencias.

El gobierno del Partido Liberal, dirigido por Robert Bourassa (mayo de 1970 - noviembre de 1976), si bien proseguía la política de sus antecesores, hizo hincapié en la *soberanía cultural* de Québec. Su política tenía como premisa el deseo de los quebequenses de dirigir un gobierno que les fuese propio, capaz de desarrollar su personalidad cultural, así como su deseo de participar en una federación bicultural, respetuosa por el carácter distinto de Québec²⁶. Le importaba, pues, lograr que el resto de Canadá reconociera la responsabilidad particular de las instituciones representativas quebequenses respecto de "*la permanencia*" y del "*desarrollo de la cultura francesa*"²⁷. También preconizaba un federalismo descentralizado y más flexible, que otorgase a Québec recursos económicos adecuados y consolidase sus competencias sociales y culturales. Su gobierno pretendía lograr ser el artífice de las políticas, en particular en materia de salud, seguridad social y mano de obra, y ejercer mayores responsabilidades en materia de comunicaciones e inmigración.

En principio, era favorable a la adopción de una carta constitucional de los derechos, lo cual no le impedía considerar que dicha carta no debería ni frenar la adopción de una carta provincial de los derechos ni modificar el reparto de las competencias.

Aunque el gobierno de Bourassa insistió repetidas veces en la soberanía cultural de Québec, el gobierno federal y las demás provincias, poco sensibles a las múltiples peticiones de Québec, consideraban más prioritario repatriar a Canadá el poder de enmendar su constitución. En efecto, Canadá no era un país totalmente soberano desde el punto de vista jurídico, pues el Parlamento de Westminster se había reservado el poder de enmendar la constitución de su antigua colonia. Por lo tanto, la reforma del reparto de las competencias aparecía como una prioridad secundaria, cuanto más que, en la mente del gobierno federal, que se consideraba como el único gobierno nacional del país, había que centralizar aún más las competencias.

Tras siete reuniones celebradas desde febrero de 1968, los primeros ministros del país se pusieron de acuerdo en Victoria, en 1971, sobre un proyecto de reforma constitucional que comportaba una carta de derechos, una revisión parcial del reparto de las competencias, compromisos gubernamentales relativos a las desigualdades regionales y un procedimiento de enmienda. El primer ministro Bourassa, que había dado su acuerdo de principio sobre este proyecto, lo retiró unos días más tarde. Para Québec, el proyecto de Victoria se situaba muy por debajo de lo que había esperado de una verdadera reforma constitucional. Mientras que el gobierno Bourassa había reclamado "*una responsabilidad prioritaria en la concepción de las políticas en materia de salud, servicios sociales, seguridad de los ingresos y mano de obra*"²⁸, el proyecto de Victoria ampliaba las competencias federales, aumentando las materias de competencia concurrente, lo cual reducía la esfera de las competencias reservadas exclusivamente a las provincias. Aunque ese proyecto otorgaba un veto constitucional a Québec, también se lo concedía a Ontario y a las

regiones del Atlántico y del Oeste. Algunos estaban convencidos de que dichos vetos se anularían entre sí, lo cual haría imposible toda reforma constitucional futura. Además, el gobierno Bourassa reprochaba al proyecto de Victoria el hecho de que transfiriera al poder judicial la responsabilidad de clarificar un texto constitucional impreciso, tarea que le incumbía ante todo al poder político²⁹.

Después del fracaso de la conferencia de Victoria, hubo una pausa en la reforma constitucional. El gobierno Bourassa prefirió concentrar su acción en la revisión pragmática del funcionamiento del sistema federal, de tal manera que pudiera obtener del gobierno federal, mediante acuerdo administrativo, los poderes y los recursos aptos a "*preservar y desarrollar el carácter bicultural de la federación canadiense*"³⁰.

Con la elección del Partido Quebequense, en noviembre de 1976, se modificaron las prioridades constitucionales de Québec. Por primera vez en la historia política de Québec, la población llevó al poder un partido que preconizaba el acceso de Québec a la soberanía. Llegando a la conclusión de que el federalismo canadiense había fracasado al no poderse renovar y descentralizar para satisfacer las aspiraciones nacionales de los quebequenses, el gobierno de René Lévesque vio en la soberanía de Québec, acompañada de una asociación económica con Canadá, la forma de "*aunar la autonomía política y la interdependencia económica*" y la "*expresión contemporánea de la continuidad quebequense*"³¹. Ese proyecto de soberanía-asociación proponía la adquisición, por parte de Québec, de la soberanía estatal y el mantenimiento de las relaciones de Québec con Canadá mediante una asociación internacional, inspirada en el modelo de la Comunidad Económica Europea (CEE). Dicha asociación debería comportar una unión económica y una moneda común.

No obstante, en el marco de las conferencias intergubernamentales, el gobierno Lévesque continuó reiterando las posiciones de sus predecesores. Insistió en el reconocimiento de la dualidad Québec-Canadá y en la necesidad de revisar el reparto de los poderes antes de proceder a la repatriación de la constitución, que seguía siendo la prioridad del gobierno federal. Sensible a los inconvenientes del control judicial de la constitucionalidad de las leyes, se opuso a la inserción de derechos lingüísticos en la constitución del país. Eso era reemplazar la autonomía de Québec por una "*competencia limitada*" sometida a la interpretación de los tribunales³². Al igual que sus antecesores, el gobierno Lévesque prefirió confiar la protección de los derechos individuales a un tribunal constitucional especializado³³.

3. La repatriación unilateral de 1982: una pérdida de estatuto y de competencias para Québec

El 15 de abril de 1982, la reina Isabel II de Inglaterra proclamó la entrada en vigor de la *Ley Constitucional de 1982*. Para los partidarios de un Canadá unido y unitario, fue un gran día. El Parlamento de Westminster acababa de renunciar al residuo de dominio que poseía sobre Canadá. Transformado por fin en un país plenamente soberano, Canadá se dotó de una carta constitucional de derechos, consagró los derechos colectivos de los pueblos autóctonos, contrajo compromisos en materia de desigualdades regionales, precisó los poderes de las provincias en materia de recursos naturales y heredó una fórmula de enmienda de su nueva constitución.

En cambio, Québec no tenía ningún motivo para alegrarse. Vio que se estaba llevando a cabo una importante reforma del federalismo que lo excluía y le imponía una pérdida considerable de competencias y de estatuto. Convencido durante mucho tiempo de que Canadá había nacido del acuerdo entre dos naciones, entraba en un nuevo régimen en el que no figuraba su existencia como nación, pueblo o sociedad distinta. Sometido al principio de la igualdad formal de las provincias, perdía su histórico derecho de veto sobre la reforma de la constitución y se veía sometido al imperio de derechos lingüísticos concebidos por los tribunales, que restringían la competencia de su Asamblea Nacional sobre la educación y la lengua.

Tras el fracaso de Victoria, en 1971, el gobierno federal había tratado, sin éxito, en 1976 y en 1978, de tomar la iniciativa de repatriar la constitución. La elección, en noviembre de 1976, de un partido que aspiraba a la soberanía de Québec contrarrestaba sus planes. El referéndum de mayo de 1980 sobre soberanía-asociación, que concluyó con la negativa del 60 por ciento del electorado quebequense de confiar al gobierno quebequense el mandato de negociar dicho proyecto, permitió que el gobierno federal de Pierre-Elliott Trudeau siguiera adelante. Durante la campaña previa al referéndum de 1980, el primer ministro Trudeau había prometido a los quebequenses que su "no" a la soberanía-asociación se interpretaría como un deseo de renovar el federalismo. Muchos federalistas quebequenses pensaron que aquella promesa se materializaría con el reconocimiento del carácter distinto de Québec y una mayor autonomía.

Ya en septiembre de 1980, el gobierno Trudeau convocó una conferencia constitucional en la que anunció su intención de proceder a la repatriación de la constitución del país, aunque tuviera para ello que prescindir del apoyo de las provincias. Varias de ellas, incluso Québec, se opusieron decididamente a ese proceso unilateral y contrario al espíritu del federalismo, y recurrieron a los tribunales. En una sentencia espectacular, la Corte Suprema decretó que, si bien dicho proceso era legal desde el punto de vista estricto del derecho positivo, contravenía a una convención política bien establecida, que exigía, como condición para su legitimidad, un apoyo substancial de las provincias a una enmienda constitucional³⁴.

El gobierno Trudeau convocó entonces otra conferencia, en noviembre de 1981. Logró aislar a Québec y negociar sin él con las otras nueve provincias un proyecto de repatriación y la inclusión de una carta de derechos en la nueva constitución. Pese a la protesta de Québec y de su Asamblea Nacional, manifestada por la adopción de una resolución parlamentaria y un decreto en noviembre de 1981, el gobierno federal sometió a las autoridades británicas su proyecto, que fue aprobado luego por el Parlamento de Westminster en marzo de 1982.

a) Contenido de la reforma de 1982

Desde 1867, Canadá no había conocido ninguna reforma tan importante como la de 1982. La *Ley Constitucional de 1982* adoptada por el Parlamento británico introdujo en la constitución canadiense una carta de derechos. Dicha carta, inspirada en el "*Bill of Rights*" estadounidense, confiaba a los tribunales, sobre todo a la Corte Suprema de Canadá, el mandato explícito de interpretar los derechos individuales y

de anular, cuando fuese necesario, las leyes de las asambleas democráticas consideradas contrarias a dichos derechos. Ni la Corte Suprema de Estados Unidos goza de un mandato tan explícito, como lo recalcó la juez Claire l'Heureux-Dubé, de la Corte Suprema de Canadá³⁵. El lenguaje de dicha carta, general y abstracto, es de tal índole que da a los tribunales canadienses un poder de interpretación enorme, que erige a la Corte Suprema y a los demás tribunales de apelación de Canadá al rango de colegislador y copartícipe³⁶. Se puede considerar, con toda la razón, que gracias a esta delegación implícita del poder legislativo, la Corte Suprema de Canadá se ha transformado en una de las jurisdicciones más potentes del mundo occidental. En efecto, a la vez que se le confía esta nueva misión, la Corte sigue conociendo apelaciones de cualquier sector: civil, criminal, administrativo e intergubernamental.

Así pues, la reforma de 1982 reemplazó el principio de soberanía parlamentaria, principio del derecho inglés que había imperado en Canadá desde 1867, por la supremacía de la constitución y los tribunales. La carta de derechos comporta una cláusula de derogación, denominada "no obstante", que autoriza a los once Parlamentos del país a restablecer su soberanía por un período máximo de cinco años, renovable. Al adoptar esta cláusula, un Parlamento puede sustraer durante dicho período una ley a toda impugnación de su validez con respecto a ciertos derechos protegidos por la carta. Sin embargo, hay un precio considerable ligado al ejercicio de esta derogación, pues el Parlamento que haga uso de la misma se expone a la reprobación de la opinión pública. Desde 1982, son pocos los Parlamentos que restablecieron su soberanía en contra de una sentencia de la Corte Suprema para anular alguna de sus leyes. Cabe mencionar que, en junio de 1982, tras la entrada en vigor de la reforma de 1982, la Asamblea Nacional, a guisa de protesta contra la repatriación unilateral de la constitución, se acogió a ese poder de derogación y adoptó una ley que excluía toda la legislación quebequense de varias de las leyes consagradas por la nueva carta federal³⁷. Esta ley de derogación general ya no está vigente.

La *Ley Constitucional de 1982* reconoce también derechos colectivos en favor de los pueblos autóctonos de Canadá. Esta ley consagra sus "*derechos existentes y ancestrales*", sin definirlos, e introduce un procedimiento que permite la constitucionalización automática de los acuerdos de reivindicaciones territoriales negociados entre los gobiernos y los representantes autóctonos³⁸. Una vez más les incumbe a los tribunales la tarea de interpretar un texto constitucional impreciso. A la inversa de los derechos individuales de la carta, estos derechos colectivos revisten una dimensión étnica, ya que la ley federal sobre los indios reserva el título de indio a los miembros de las tribus y de los grupos de indios y a sus descendientes.

Asimismo, la carta de derechos comporta derechos lingüísticos, definidos como derechos individuales. Estos derechos confieren a diversas categorías de personas el derecho de recibir en inglés o en francés la educación pública impartida por las provincias ahí donde el número lo justifique. Una vez más, los tribunales, y no los Parlamentos, son los árbitros finales del significado y del ejercicio de estos derechos.

Por último, la *Ley Constitucional de 1982* prevé un procedimiento completo de enmienda, que devuelve a las once asambleas legislativas del país, esto es, el Parlamento federal y las diez legislaturas provinciales, el poder de modificar la constitución del país. Según el sector afectado por la enmienda, se

requiere la unanimidad de estas asambleas, o el apoyo del Parlamento federal y de siete provincias que representen por lo menos el 50 por ciento de la población de todas las provincias, o el consentimiento del Parlamento federal y de las provincias implicadas.

b) Pérdida de estatuto y de competencias para Québec

La reforma de 1982 se inspira en una visión centralizadora de Canadá, difícilmente compatible con la visión federativa y binacional de Québec. Lejos de reconocer a Québec como nación, pueblo o sociedad distinta, la reforma de 1982 parte del principio que en Canadá existe sólo una nación, integrada por individuos que gozan de derechos constitucionales iguales de un océano a otro³⁹. La Corte Suprema de Canadá, custodio de dichos derechos, asesora al Parlamento federal en la definición de normas nacionales únicas, que limitan el margen de maniobra de las provincias⁴⁰.

Silenciosa sobre Québec y sobre la existencia de una sociedad con mayoría francohablante, la reforma de 1982 hace excepción, sin embargo, a su lógica individualista reconociendo pueblos autóctonos, poseedores de derechos colectivos constitucionalizados. Además, alza el multiculturalismo al rango de regla de interpretación de la carta de derechos. Este concepto, promovido desde 1971 por el gobierno federal para reconocer el aporte de los inmigrantes de un origen distinto al británico o francés a la sociedad canadiense, era también para él una manera de contrarrestar el biculturalismo preconizado por una comisión investigadora federal⁴¹, así como por los gobiernos y algunos intelectuales quebequenses. Se observó que la promoción del multiculturalismo en Canadá dispensaba al gobierno federal "*de admitir las consecuencias políticas de la especificidad quebequense*" y "*reducía el hecho quebequense a un fenómeno étnico*."⁴² Según el politólogo Kenneth McRoberts, el concepto de multiculturalismo permitía al gobierno federal "*ocultar el de dos naciones y le daba armas para oponerse a la reivindicación, por parte de Québec, de un reconocimiento de su carácter distinto basado en la cultura*"⁴³.

La reforma de 1982 termina ocultando el carácter nacional de Québec con el procedimiento de enmienda, que procede del principio de igualdad entre las provincias. Además de perder su veto histórico sobre la reforma constitucional, ejercido en 1961 y en 1966 por Jean Lesage, y en 1971 por Robert Bourassa, Québec se ve inmerso en una pesada mecánica de enmienda, que obedece a dos principios. Para las materias relativas, por ejemplo, al uso de los idiomas oficiales o a la monarquía constitucional, se requiere la unanimidad de los once Parlamentos. Para las demás materias, solamente el apoyo del Parlamento federal y de siete legislaturas provinciales que representen por lo menos del 50 por ciento de la población de todas las provincias podrá abrir la vía a la reforma de la constitución. Con este complejo procedimiento de enmienda, Québec vio desvanecerse su esperanza de una verdadera reforma del reparto de las competencias. Es cierto que este procedimiento comporta mecanismos de retirada y de compensación económica limitada, que permite que una provincia conserve sus derechos adquiridos y escape así a una reforma decidida por los demás miembros de la federación. Estos mecanismos de retirada, en los que una provincia no se puede amparar para la reforma de las instituciones federales como el Senado y la Corte Suprema, sólo tienen una virtud protectora, pero no constructiva.

A esta pérdida de estatuto se agrega una reducción de las competencias legislativas de Québec. Varias disposiciones sobre los derechos de las minorías lingüísticas se inscribieron en la carta de 1982, precisamente para contrarrestar la política lingüística de Québec, hecho que la misma Corte Suprema observó en uno de sus juicios⁴⁴. Así, el Artículo 23 de dicha carta prescribe la obligación, para las provincias - en realidad, para Québec -, de impartir enseñanza pública gratuita en inglés, o en francés, según el caso, a sus residentes que ya hayan recibido en otra parte de Canadá su enseñanza primaria en dicho idioma. Esta prescripción, denominada *Cláusula Canadá*, puso fin al proyecto del gobierno Lévesque de hacer de la enseñanza pública en francés el régimen común de todos los recién llegados. Otra prescripción, más sutil, llamada *Cláusula Universal*, obliga a ello a las provincias, pero con respecto a todo inmigrante cuyo idioma aprendido es el inglés - o el francés, según el caso. Una disposición particular inscrita en la *Ley Constitucional de 1982* suspende el efecto de dicha prescripción con respecto a Québec. No obstante, bastará con que Québec la apruebe una sola vez para que le sea aplicada irrevocablemente. La cláusula universal comporta también un sutil mensaje simbólico: el permiso que se le da a Québec de integrar a los recién llegados a su mayoría francohablante se presenta como un atentado a los derechos constitucionales, tolerado por una derogación suspensiva. Si bien parece normal que la escuela pública sea francesa en Francia y alemana en Alemania, desde 1982 en Canadá, se considera que la escuela pública francófona es algo ilegítimo en Québec, con el juego de un lenguaje jurídico que se niega a reconocer que Québec es una comunidad política autónoma.

Otras garantías constitucionales, cuya redacción parece generosa a primera vista, como la libertad de expresión, revelaron el alcance reductor del poder legislativo delegado a la Corte Suprema de Canadá y a los demás tribunales. Así, en 1988, dicha Corte decretó que la libertad de expresión protegida por la carta canadiense garantizaba a las sociedades comerciales el derecho de hacer en Québec publicidad en el idioma que quisieran⁴⁵. Esta interpretación extensiva de la libertad de expresión invalidaba de por sí las disposiciones de la Carta Quebequense de la Lengua Francesa, que hace del francés el único idioma de los anuncios comerciales públicos. Aunque la Corte reconociese en la protección de la lengua francesa en Québec un objetivo legítimo de gobierno, no consideró que dicho objetivo justificara la prescripción de la publicidad unilingüe en francés, haciendo caso omiso de los argumentos presentados por los procuradores del gobierno quebequense para apoyar su tesis⁴⁶.

c) La reforma de 1982 se oponía a dos principios fundamentales de la legitimidad política en una federación: consentimiento y continuidad

Québec y la Asamblea Nacional protestaron en balde contra la reforma unilateral de 1982. Votada por el Parlamento de Westminster, y proclamada luego por la reina Isabel II de Inglaterra, dicha reforma era consagrada ley suprema de Canadá. Las protestas de Québec recibieron poca simpatía en el resto de Canadá, encantado de haber accedido a la normalidad adquiriendo su plena soberanía estatal.

Aunque la reforma de 1982 revistiese todos los atributos de la legalidad formal, tenía un grave vicio de legitimidad por la manera en que se llevó a cabo. En primer lugar, se oponía a uno de los grandes principios del federalismo: el consentimiento de los copartícipes en el cambio constitucional. Desde 1867, Québec había participado en todos los intentos de reforma de la constitución y ninguna de ellas se

había podido llevar a cabo sin su consentimiento. Todos los gobiernos de Québec estaban convencidos de que eran los representantes de uno de los copartícipes en la fundación de la federación canadiense. Para ellos, la constitución de Canadá contenía más que una ley suprema que regía los mecanismos del Estado: era un pacto que garantizaba a Québec su autonomía y un espacio político vital para su cultura y sus instituciones civiles. La reforma de 1982 distaba mucho de ser el reflejo de este convencimiento compartido desde hacía tiempo. Significaba que ya no era necesario el consentimiento de Québec para validar los cambios constitucionales de Canadá. Luego, a la inversa de la época que precedió la conclusión del pacto federativo de 1867, por el que dos naciones, una conquistadora y otra que aspiraba a recobrar su libertad colectiva, negociaron una fórmula de ajuste, el nuevo Canadá que emergió de la reforma de 1982 cristalizaba la visión de uno sólo de los constituyentes de 1867. No se conoce en la historia contemporánea otro ejemplo de federación libre y democrática que haya apartado a uno de sus copartícipes de una reforma importante de sus instituciones.

Como lo recalcó, en septiembre de 1981, el jefe de la oposición oficial en la Asamblea Nacional, Sr. Claude Ryan, una reforma del federalismo que reduce los derechos de la Asamblea Nacional lesiona también al pueblo quebequense:

*"El elemento decisivo es la defensa de los poderes legislativos de Québec, la defensa de los poderes constitucionales de Québec, gravemente amenazados por el proyecto propuesto ahora por el gobierno federal [...] Debemos concluir con mucha firmeza que cada vez que se lesiona la Asamblea Nacional en sus prerrogativas esenciales, se lesiona al pueblo de Québec mismo. Quedarse indiferente ante un atentado a los poderes de la Asamblea Nacional, es estar indiferente ante las aspiraciones y la realidad fundamental del pueblo quebequense mismo o tratarlo a la ligera."*⁴⁷

Lo cierto es que se ha tratado de minimizar en Canadá el impacto del carácter unilateral de la reforma de 1982. Los defensores de esa reforma insistieron, sobre todo, en el aspecto estrictamente legal de la cuestión. El argumento más frecuentemente esgrimido es el juicio dictado por la Corte Suprema sobre la existencia del derecho de veto de Québec. En este recurso, la corte decretó que no existía en la política intergubernamental canadiense ninguna convención política que exigiese el consentimiento de Québec para el cambio constitucional⁴⁸.

Difícilmente hubiera podido la Corte decidir de otra manera. Su sentencia salió unos ocho meses después de ser proclamada la reforma de 1982, una vez que Gran Bretaña hubiese renunciado definitivamente a su residuo de dominio sobre Canadá. Si hubiera puesto en tela de juicio la validez del proceso, todo el edificio constitucional canadiense se habría fisurado. Ante el hecho consumado, lo único que podía hacer la Corte era sacrificar la legitimidad política y el espíritu del federalismo en beneficio de la seguridad jurídica. Además, al invalidar la reforma de 1982, la Corte hubiera tenido que renunciar al papel de tribunal constitucional custodio de los derechos que le atribuía ventajosamente esa reforma.

Para apoyar su concepción legalista, los defensores de la reforma de 1982 invocaron también un acuerdo suscrito por el gobierno Lévesque en abril de 1981. Dicho acuerdo "de circunstancia", firmado por ocho

primeros ministros provinciales, consistía en una contrapropuesta al proyecto de repatriación de la constitución sometido por el gobierno federal al Parlamento poco antes⁴⁹. Si bien reconocía implícitamente la igualdad constitucional de las provincias, dicho documento preveía un conjunto de vetos y derechos de retirada plenamente compensados que, en la mente de los negociadores quebequenses, bien valían un veto efectivo. Es posible que esos negociadores no midiesen bien el alcance de su gesto. No obstante, sería de extrañar que un simple documento ejecutivo, que sólo valía en la medida en que el gobierno federal lo aceptara y que tenía como objetivo convencer a éste de que retirase su proyecto y lo volviese a negociar con las provincias, hubiera bastado para abrogar una convención política tan fundamental como el consentimiento de Québec para un nuevo orden federativo.

Otro principio fundamental con el que chocaba la reforma de 1982 es la continuidad⁵⁰. Mediante el Tratado de París, firmado en Versalles en 1763, Francia, tras la Guerra de los Siete Años, cedió Nueva Francia a Gran Bretaña. La población francesa de Nueva Francia cayó entonces bajo el dominio de las leyes inglesas por proclamación del rey de Inglaterra. Era un principio del derecho público inglés y del derecho internacional que un pueblo conquistado conservase sus costumbres y sus instituciones civiles. Gran Bretaña acabó reconociendo el valor de dicho principio y, en 1774, adoptó el Acta de Québec, que eximía a los súbditos franceses de Québec de la obligación de prestar el Juramento del Test, y les reconoció el derecho de conservar sus leyes y costumbres francesas en materia de propiedad y de derecho civil. Gran Bretaña derogó a la continuidad legal y política garantizada por el Acta de Québec al decretar, en 1840, la unión de las colonias del Alto Canadá y del Bajo Canadá. Sin embargo, en 1867, restableció la primacía del principio en la ley fundadora de Canadá. Así, para preservar las instituciones civiles quebequenses, se transformaron la propiedad y los derechos civiles en competencias exclusivas de las provincias. Varias instituciones civiles, escuelas, hospitales y municipios caían bajo la competencia exclusiva de las provincias. Además, aunque se confió al Parlamento federal la competencia de legislar sobre la uniformización de las leyes civiles de las provincias del "common law", la competencia de Québec sobre su sistema de derecho civil seguía siendo total.

La reforma de 1982 afectó en más de un aspecto la continuidad legal y política de Québec. Redujo su estatuto en el seno del federalismo canadiense, sometió a las instituciones civiles y políticas de Québec a la supremacía de una constitución elaborada por jueces no elegidos y restringió las competencias de Québec en materia de educación y de idioma. La reforma de 1982 representó para Québec una segunda gran discontinuidad desde el Acta de Québec de 1774.

4. Después de 1982: un Québec debilitado a la búsqueda de una justa reparación

a) Primer intento de reparación: el acuerdo de Lac Meech de 1987

Elegido en 1984 con la promesa de reintegrar a Québec, con honor y entusiasmo, en el marco de la federación canadiense, el gobierno federal del partido Progresista Conservador de Brian Mulroney se mostró favorable a la idea de una reforma reparadora. El gobierno de René Lévesque, que estaba terminando su segundo mandato, aceptó el "hermoso riesgo" de intentar una reforma del federalismo y presentó, en mayo de 1985, un proyecto de acuerdo constitucional que trataba de "abonarlo". En el

proyecto de acuerdo, se hacía constar que la reforma de 1982 había sido muy perjudicial para Québec: *"Una federación no puede, en efecto, funcionar adecuadamente para los ciudadanos sin la participación activa de uno de sus importantes copartícipes, y Québec no se puede contentar para siempre con el estatuto aminorado que le fue impuesto. Por lo tanto, hay que buscar la ocasión de corregir la situación"*⁵¹. A guisa de reparación, el proyecto de acuerdo insistió en el reconocimiento constitucional del pueblo quebequense y la afirmación de la competencia preponderante de Québec sobre los derechos lingüísticos y las libertades, así como en la modernización y la descentralización de los poderes.

Elegido en diciembre de 1985, el gobierno liberal de Robert Bourassa tomó el relevo de su predecesor para pedir una justa reparación. Por medio de su ministro delegado de Asuntos Intergubernamentales, Gil Rémillard, comunicó, en 1986, las cinco condiciones previas a la adhesión de Québec a la reforma de 1982. Estas condiciones eran las siguientes:

- reconocimiento de Québec como sociedad distinta;
- mayores competencias en materia de selección y de integración de los inmigrantes;
- participación de Québec en el nombramiento de los jueces quebequenses de la Corte Suprema;
- restricción del poder de gastar del gobierno federal;
- reconocimiento para Québec de un derecho de veto sobre la reforma de la Constitución.

Un acuerdo final se verificó en junio de 1987 entre los once primeros ministros del país. Dicho acuerdo, que incorporaba las peticiones del gobierno Bourassa en un proyecto de modificación constitucional, tenía que ser ratificado luego por los once Parlamentos del país en un plazo de tres años.

Dicho acuerdo, llamado comúnmente Acuerdo de Lac Meech, no daba solución a todas las peticiones de Québec. Se trataba de lograr que fuese aceptable para éste una reforma de la Constitución iniciada sin su consentimiento. Québec accedía a hacer una selección entre sus peticiones y a esperar otra ocasión para negociar varias de ellas⁵². Los signatarios del Acuerdo de Lac Meech estaban convencidos de que, una vez reintegrado Québec en el marco federativo, la federación se pondría otra vez en marcha. Podrían entonces proceder de forma regular al estudio de las reformas institucionales que tanto necesitaba Canadá: reforma del Senado, de la Corte Suprema, del reparto de las competencias gubernamentales, etc.

El Acuerdo de Lac Meech debía, en la constitución canadiense, reconocer a Québec como sociedad distinta. También en ella se reconocía al gobierno y a la legislatura de Québec el papel de protector y promotor del carácter distinto de Québec. Asimismo, se atribuía a los gobiernos y a las asambleas del

país la misión de proteger la dualidad lingüística en Canadá. Estos dos conceptos, sociedad distinta y dualidad lingüística, tenían la categoría de cláusulas que servían para interpretar la constitución de Canadá. El acuerdo constaba de un procedimiento que confería una protección constitucional a los acuerdos negociados entre el gobierno federal y las provincias en materia de inmigración. También enmarcaba lo que, en la jerga constitucional canadiense, se llama el *poder de gastar del gobierno federal*. En efecto, el gobierno federal canadiense posee una enorme capacidad fiscal. Al utilizar sus subvenciones y sus transferencias monetarias, puede intervenir en los sectores de actividades de competencia provincial y así falsear las prioridades, en particular poniendo diversas condiciones para otorgar dichas subvenciones, como ya lo hizo en materia de salud⁵³. En resumidas cuentas, este poder de gastar es una forma de poder legislativo indirecto, que se agrega a la amplia gama de atribuciones federales. El Acuerdo de Lac Meech hubiera limitado el ejercicio futuro de este poder normativo. Hubiera reconocido a las provincias el derecho de retirarse de los programas financiados por los dos niveles de gobierno y recibir, a cambio, una justa compensación económica por parte del gobierno federal.

Luego, las provincias habrían obtenido un veto sobre diversos aspectos de la reforma constitucional, sobre todo en lo relativo a la representación proporcional de las provincias en el Parlamento federal, a los poderes del Senado y a la selección de los senadores, al nombramiento de los jueces de la Corte Suprema, etc. Además, también habrían obtenido el derecho de retirarse, con una justa compensación económica, de toda enmienda constitucional que transfiriese competencias legislativas al Parlamento federal.

Por último, además de confirmar la garantía, que se dio a Québec, de ser representado por tres de los nueve jueces que integran la Corte Suprema, el acuerdo permitía la participación de las provincias en el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema y de los senadores.

No obstante, el Acuerdo de Lac Meech suscitó en la opinión pública canadiense una oposición creciente que se tradujo en la falta de diligencia de algunas provincias para ratificarlo⁵⁴. Esa oposición se debía sobre todo al temor de que dicho acuerdo otorgase a Québec un estatuto particular reconociéndolo como sociedad distinta, y diluyese la primacía de los derechos individuales y colectivos consagrados por la carta de 1982. Dos provincias, Manitoba y Nueva Brunswick, en las que se había manifestado una fuerte oposición al acuerdo, tardaron en ratificarlo; otra, Terranova, retiró su apoyo al mismo. Al no ser ratificado por las legislaturas de Manitoba y de Terranova, caducó el acuerdo. Tras el fracaso de ese primer intento de reparación constitucional, el gobierno quebequense se retiró del foro de las discusiones intergubernamentales y constitucionales, considerando que ese proceso estaba desacreditado.

b) Segundo intento: el Acuerdo de Charlottetown de 1992

En junio de 1990, el primer ministro Bourassa, con el acuerdo del jefe de la oposición Jacques Parizeau, encargó a una comisión parlamentaria extraordinaria, la Comisión Bélanger-Campeau, que consultara a la población quebequense y definiera las opciones políticas de Québec. En su informe presentado en marzo de 1991, dicha comisión concluyó que existían para Québec dos opciones políticas: acceder a la

soberanía o negociar con Canadá una nueva coparticipación en el marco federal. Mientras tanto, una comisión investigadora federal, presidida por Keith Spicer, había sondeado la opinión pública canadiense, esperando suscitar un consenso sobre valores comunes; presentó su informe en junio de 1991, después de varios tropiezos.⁵⁵ En septiembre de 1991, el gobierno Mulroney tomó otra vez la iniciativa de reformar la constitución y presentó un proyecto de reforma: *Construir Canadá juntos*⁵⁶, confiando luego a un comité especial de la Cámara de los Comunes y del Senado, el Comité Beaudoin-Dobbie, el mandato de estudiar dicho proyecto y mejorarlo⁵⁷.

Durante el invierno de 1992, se iniciaron negociaciones entre el gobierno federal y las provincias, excepto Québec, que prefirió abstenerse, sobre la elaboración de una oferta canadiense. Ya no se trataba sólo de responder a las peticiones de Québec, sino que todo estaba encima de la mesa: reforma del Senado, unión económica y social, gobierno autóctono, reparto de las responsabilidades, etc. El *gouvernement du Québec* acabó uniéndose *in extremis* a la mesa de negociaciones. Los once primeros ministros y los representantes autóctonos llegaron a un acuerdo final en agosto de 1992, en Charlottetown. En dos referéndums, uno federal, celebrado fuera de Québec, y otro en Québec, en virtud de las leyes quebecuenses, se decidió la suerte de dicho acuerdo. Ambos confirmaron su rechazo, en octubre de 1992, con la negativa del 55 por ciento de la población canadiense y de cerca del 57 por ciento de la población quebecuense.

Aunque las negociaciones previas al Acuerdo de Charlottetown se habían transformado en "Ronda Canadá", partían del principio que era preciso reintegrar a Québec en el marco constitucional y, de esta manera, responder a las condiciones que éste había puesto para su adhesión a la reforma de 1982. El Acuerdo de Charlottetown se distinguía del de Lac Meech por el hecho de que, además de querer corregir los daños causados a Québec por la reforma de 1982, proponía para el conjunto de Canadá una reforma fundamental de la federación. Así pues, además de reconocer el carácter distinto de Québec y de confiar la promoción del mismo al gobierno y a la legislatura de Québec, dicho acuerdo consagraba como valores fundamentales del país el multiculturalismo, la igualdad de las provincias y los sexos, etc.; instituía un tercer nivel de gobierno, autóctono, cuya creación se dejaba al arbitraje de los tribunales, creaba un senado en el que las provincias hubieran sido representadas a partes iguales y redistribuía las responsabilidades gubernamentales mediante una enmienda constitucional o acuerdos gubernamentales protegidos por la constitución.

Los dos referéndums pusieron fin a ese segundo intento de reparación. Si los gobiernos de Canadá y de Québec dedicaron tanta energía a la reforma de la constitución durante una década, es que reconocían que la imposición unilateral de la reforma de 1982 a Québec causaba un daño que hipotecaba el futuro de Canadá. Esta injusticia, inscrita en el orden constitucional canadiense, requería, ni más ni menos, una reparación constitucional.

C. La situación política de Québec después del referéndum del 30 de octubre de 1995

Este breve panorama de la reforma constitucional en Canadá nos permite comprender mejor su elemento decisivo y las razones del descontento que suscita el federalismo canadiense en Québec. La petición más fundamental de Québec ha sido su deseo de vivir dentro de un régimen político en el que el lenguaje y la estructura de las instituciones representativas estén de acuerdo con su deseo de constituirse en comunidad política. De ahí la importancia que cobró la cuestión del reconocimiento del estatuto de Québec como comunidad política autónoma, como "*sociedad distinta por el idioma, la cultura y las instituciones*", "*que posee todos los atributos propios de una comunidad nacional distinta*".⁵⁸

Es cierto que, desde 1867, la federación canadiense se ha modernizado. El sistema político que emergió no se parece mucho al gobierno cuasiunitario que imaginaron sus fundadores. El reparto de los poderes se ha remodelado y flexibilizado; los gobiernos han establecido mecanismos de consulta y de delegación que les permiten reacondicionar el reparto de algunas de sus responsabilidades y coordinar sus actividades. Sin embargo, pese a esta innegable evolución, Canadá sigue siendo, en su lenguaje oficial y su arquitectura constitucional, una federación unitaria en la que el gobierno central es la autoridad primera y más representativa. La reforma de 1982 intensificó la vocación unitaria de dicha federación. Consagró una concepción uniforme de la ciudadanía, definida con la adhesión a una carta nacional de los derechos, de la que la Corte Suprema de Canadá, potente y legisladora, es el custodio designado⁵⁹. Si bien este federalismo reconoce la dualidad lingüística en las instituciones federales y garantiza ciertos derechos a las minorías lingüísticas, incluye dicha dualidad en un cosmopolitismo unificador - el multiculturalismo -, política controvertida pues se ha recalcado que fomenta, de hecho, la fragmentación del vínculo cívico⁶⁰. Esta federación, pese al deseo manifestado en muchas ocasiones por sus dirigentes de transformarla, tanto en sus mecanismos como en sus símbolos, mostró mucha dificultad y cierta reticencia para reconocer que Québec era más que una colectividad territorial administrada por un gobierno local.

Fue así como la enjuició el diario *The Globe and Mail* de Toronto. En lugar de responder a las aspiraciones del Québec moderno nacido de la revolución tranquila, Canadá consideró oportuno reducir el estatuto y las competencias de Québec:

*"The real truth is that Canada failed to respond adequately to Québec's Quiet Revolution at the level of society itself. (...) The sum total of Canada's response to Québec itself after 1980 referendum was an imposed reduction of Québec's legislative discretion through the 1982 Charter of Rights, and the formal abolition of Québec's previously assumed right of veto over major constitutional changes."*⁶¹

(La verdad es que Canadá no respondió adecuadamente a la Revolución Tranquila de Québec a nivel de la sociedad misma. (...) La respuesta global de Canadá a Québec después del referéndum de 1980 consistió en imponer una reducción del poder legislativo de Québec a través de la Carta de Derechos de 1982 y abolir formalmente el derecho de veto que hasta entonces tenía Québec sobre los cambios constitucionales importantes). (Traducción libre)

La dificultad de Canadá para reparar los daños causados a Québec por la reforma de 1982 tampoco escapó a los observadores extranjeros. Durante la campaña previa al referéndum de octubre de 1995, el

diario *New York Times* dedicó un editorial a la situación política de Québec, sacando estas conclusiones⁶²:

"Quebecers have a genuine grievance - a sharp loss of constitutional status over the past decade and a half - that has never been satisfactorily resolved. Canada was shaped by the 18th-century conquest and absorption of the French colony of Québec into the British Empire. British rule recongnized the special linguistic and cultural status of Québec, and the province carried a weight in independant Canada's affairs well beyond its 25 percent of the country's population.

But when Canada established a fully sovereign Constitution in 1982, Québec's legal status reverted to being just one of ten Canadian provinces. Agreements promoted by Ottawa since then to legally enshrine a special status for Québec have been repeatedly rejected by English-speaking Canada."

(Los quebequenses tienen realmente un motivo de queja - una importante pérdida de estatuto constitucional en los últimos quince años - que nunca se ha solucionado de forma satisfactoria. Canadá se formó en el siglo XVIII con la conquista y la inclusión de la colonia francesa de Québec dentro del Imperio Británico. La ley británica reconoció el estatuto lingüístico y cultural particular de Québec y la provincia representó, en los asuntos de un Canadá independiente, un peso muy superior al 25 por ciento de la población del país que constituía.

Pero cuando Canadá estableció una Constitución totalmente soberana en 1982, el estatuto legal de Québec pasó a ser simplemente el de una más entre las diez provincias canadienses. Los acuerdos promovidos desde entonces por Ottawa para otorgar legalmente a Québec un estatuto especial fueron rechazados uno tras otro por el Canadá anglófono). (Traducción libre)

Con la reforma de 1982 se suscribía un nuevo contrato social canadiense, en el que el federalismo cedía su preeminencia a una nueva cultura política, basada en el individualismo y el patriotismo de los derechos. Que Canadá fuese el fruto del compromiso entre dos naciones dejó de figurar en el horizonte constitucional de este país. Sin embargo, los gobiernos quebequenses siguieron apegados al federalismo como principio organizador de la constitución, y aun después de 1982, algunos de ellos conservaron, como los gobiernos de Pierre-Marc Johnson y de Robert Bourassa, la esperanza de restablecer la fuerza efectiva de dicho principio.

La oposición de los gobiernos de Québec a la reforma de 1982 no proviene de su hostilidad a los derechos individuales, sino de la manera en que se efectuó esa reforma y los medios elegidos para proteger dichos derechos. Antes de 1982, Québec ya era una sociedad propensa a la idea de los derechos; una larga tradición jurídica, nacida del acercamiento entre el derecho civil de inspiración francesa y el *common law* de inspiración inglesa, había introducido en las costumbres el afecto por las libertades y las leyes. En 1975, la Asamblea Nacional adoptó una *Carta de Derechos y Libertades de la Persona*, ley en muchos aspectos vanguardista en la que la protección de los derechos humanos figuraba entre las primeras preocupaciones del legislador quebequense. Por lo tanto, cuando el gobierno federal manifestó su deseo de constitucionalizar su carta de derechos, no fue por su preeminencia por lo que

protestó el gobierno quebequense. Por lo general, los gobiernos quebequenses habrían tenido tendencia a confiar la aplicación de una carta de los derechos más bien a un tribunal constitucional de tipo europeo que a un tribunal de apelación general como la Corte Suprema de Canadá. También hicieron hincapié en la necesidad de conciliar la primacía de los derechos con el federalismo. Esta conciliación podía adoptar diversas formas: inscribir en la carta federal de 1982, como lo propuso el gobierno de Bourassa, una cláusula de interpretación que reconociera a Québec como sociedad distinta, o afirmar, como lo preconizó el gobierno de Pierre-Marc Johnson, la preponderancia de la carta de derechos que ya había sido adoptada por Québec en 1975, sobre la carta federal.

Se podrá objetar que, con la reforma de 1982, Québec perdió muy pocas cosas. Desastrosa por sus métodos, dicha reforma sería excelente por sus objetivos, esto es, dar a los derechos humanos todo el reconocimiento que se les debe en un país moderno y democrático. Lo que Québec hubiera perdido con esta reforma bien valdría las competencias a las que, de todas formas, debería renunciar todo gobierno democrático sometido a la primacía del derecho y de las libertades. Hay que reconocer que, si bien la idea de los derechos figura entre las grandes ambiciones filosóficas de nuestra época, la protección de dichos derechos puede pasar por diversas vías, y no se impone ninguna de ellas de manera absoluta. No cabe duda que optar, como lo hizo Canadá en 1982, por otorgar a los tribunales poderes políticos de una amplitud sin precedentes, no era la única manera de consagrar los derechos humanos. Varios observadores de la vida política canadiense piensan, como el profesor de Derecho Michael Mandel, que el control judicial instaurado por la reforma de 1982 debilitó la democracia canadiense al recortar el poder de los pueblos quebequense y canadiense en beneficio de potentes intereses y de jueces perpetuos nombrados por el gabinete federal⁶³.

Los gobiernos de Québec insistieron en diversas ocasiones sobre la descentralización del reparto de las competencias. Inspirados en una concepción *subsidiaria* del federalismo, se consideraban como los primeros titulares de las responsabilidades gubernamentales para todo lo que se refiriese a la cultura, la educación, los recursos humanos y naturales, así como a los servicios públicos básicos, como las atenciones de salud. Este principio de subsidiaridad, que inspiró el derecho alemán y la construcción de la Unión Europea y que, desde Maastrich, figura en los tratados de dicha Unión, modeló también implícitamente el pensamiento de los gobiernos quebequenses⁶⁴. Éstos creían que el gobierno federal debía desempeñar un papel supletorio y evitar hacer, en lugar de Québec, lo que éste podía hacer solo o con la colaboración de las demás provincias. Pues bien, desde 1867, esta concepción subsidiaria de las responsabilidades ha chocado numerosas veces con el reparto desigual de las competencias legislativas y los medios fiscales, y con el deseo que manifestó el gobierno federal después de la Segunda Guerra Mundial de regentar las responsabilidades sociales de las provincias con su poder de gastar y la promulgación de normas nacionales. Asimismo, el poco interés de la sociedad canadiense por emprender una descentralización duradera o conceder a Québec un estatuto particular cualquiera no propició mucho la reforma del reparto de las responsabilidades, aunque su propulsor hubiera sido el principio de subsidiaridad o los principios de integridad y de coherencia subyacentes a las peticiones de Québec.

En resumen, el resultado muy próximo al equilibrio de ambas tendencias en el referéndum de octubre de 1995, al igual que los incidentes del federalismo canadiense desde 1867, ha revelado dos proyectos de

sociedad global⁶⁵ que están en competición, y cada uno de ellos utiliza recursos del juego democrático para definirse. A la inversa de lo que se pudo afirmar en un tono polémico⁶⁶, el proyecto de los quebequenses de pertenecer a una comunidad política que sea suya no procede de una visión étnica de la nación. Según el politólogo Simon Langlois, Québec "*se ha transformado poco a poco en una sociedad global con una serie de instituciones específicas, una organización social y una cultura propia, objetivos nacionales y políticos diferentes, con lo cual ha llegado a ser mucho más un país que una provincia, [...] una sociedad civil más que un grupo étnico*"⁶⁷. En realidad, basta con observar cómo se ha construido Québec desde 1960 para ver en él una comunidad política moderna, apegada al parlamentarismo⁶⁸ y al derecho, preocupada por introducir en la vida política un principio de *fair play* (modo leal de actuar) y el pluralismo de ideas. Al igual que la mayoría de las sociedades occidentales, Québec tuvo la ambición, a través de dispositivos de redistribución y regulación administrados por el Estado, de establecer cierta justicia social, a la vez que brindaba al ciudadano los medios y las garantías para su autonomía. Con sus políticas lingüísticas y de integración de los inmigrantes, trató de crear en Québec una ciudadanía y una pertenencia comunes, en la que el francés abriese la vía para el trabajo y la vida democrática.

Tras el referéndum del 30 de octubre, resulta difícil predecir si Canadá acabará reparando la pérdida de estatuto y de competencias impuesta a Québec en 1982 o si los quebequenses, con ocasión de un tercer referéndum sobre la soberanía, optarán mayoritariamente por unirse al conjunto de las naciones soberanas. Hace ya más de treinta años que los quebequenses discuten sobre la soberanía de Québec y la renovación de la federación canadiense. Hubo partidos políticos avezados y fieles a los usos de la democracia parlamentaria que defendieron con convicción una u otra de estas dos tesis y gobernaron a Québec uno tras otro. Si bien el referéndum del 30 de octubre mostró un pueblo dividido en cuanto a su estatuto político, sin embargo cristalizó, aún con mayor fuerza que en mayo de 1980, la convicción general de que le incumbe a la población de Québec, bien sea por vía de referéndum o de elecciones, decidir sobre su porvenir conforme a las leyes de su Asamblea Nacional.

Esta convicción es ante todo el fruto del apego de los quebequenses a sus instituciones representativas. Québec es una democracia que se remonta a más de doscientos años, dispuesta a recoger los sufragios sobre cualquier gran debate y a cultivar la discusión y la polémica. Luego, en tres ocasiones, en mayo de 1980 y en octubre de 1992 y de 1995, los quebequenses ejercieron su derecho a disponer libremente de su futuro político, lo cual hicieron con orden y relativa serenidad. Cada uno de estos referéndums se verificó en el marco de una ley rigurosa⁶⁹, que vela por el equilibrio de las oportunidades y los gastos entre los campos opuestos. La celebración de esos referéndums en un marco tan riguroso mostró el deseo de los gobiernos quebequenses, cualquiera que fuese su opción política, de vincular el estatuto de Québec a la voluntad popular, esto es, lograr que anduvieran juntas aspiraciones nacionales y democracia. Aunque a veces esos referéndums provocaron fuertes reacciones, el gobierno federal reconoció la legitimidad de estos ejercicios democráticos, y varios de sus representantes se declararon dispuestos a aceptar el veredicto popular⁷⁰. Los partidos favorables a la soberanía - Partido Quebequense y Bloque Quebequense, constituyendo éste la oposición oficial en el parlamento federal - no son los únicos en reivindicar el derecho de autodeterminarse. En 1992, el gobierno liberal de Robert Bourassa logró que el gobierno federal lo autorizase a organizar su propio referéndum, de acuerdo con

su legislación, sobre el proyecto de reforma constitucional negociada en Charlottetown. Dicho gobierno ya había hecho varias declaraciones sobre el derecho del pueblo quebequense a decidir en su futuro⁷¹.

Vista desde lejos, la cuestión nacional en Québec parece un poco complicada; sería la manifestación de la inquietud particular de una pequeña población insatisfecha con las condiciones de su inclusión en una federación próspera y moderna. Pero si se mira de más cerca, muestra una sociedad joven que se enfrenta con todos los grandes problemas que plantean, para la mayor parte de los países democráticos de hoy día, la mundialización de la economía, la desaparición paulatina de las barreras entre los países y los pueblos y la subida de los regionalismos y los movimientos de identidad. Los quebequenses se ven confrontados día tras día con estos problemas - cómo conciliar nacionalismo y democracia, autonomía política e interdependencia económica, liberalismo y pluralismo social -, lo cual tal vez explique que vacilen tanto sobre su devenir político. El observador extranjero, si examina cómo este pueblo minoritario se ha afirmado como una "sociedad global" y pluralista dentro de una federación unitaria, también podrá dudar: el federalismo canadiense tendrá entonces valor de ejemplo, que se podrá seguir, o no.

Notas

1. DION, Jean. "Chrétien annonce ses 'changements'", *Le Devoir*, 28 de noviembre de 1995; "Un hochet symbolique", *Le Soleil*, 28 de noviembre de 1995; BELLAVANCE, Joël-Denis. "Une coquille vide pour le Bloc", *Le Soleil*, 28 de noviembre de 1995; BISSONNETTE, Lise. "La mesure du changement", *Le Devoir*, 28 de noviembre de 1995; CHARETTE, Donald. "Les Québécois majoritairement contre les propositions Chrétien", *Le Soleil*, 8 de diciembre de 1995.

2. Dos documentos refieren estas peticiones: QUÉBEC (GOUVERNEMENT), MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES. *Les positions traditionnelles du Québec sur le partage des pouvoirs (1900-1976)*, Québec, 1978; QUÉBEC (GOUVERNEMENT), SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *Les positions traditionnelles du Québec en matière constitutionnelle, 1936-1990*, Québec, 1991.

3. Carl J. Friedrich describe el Estado canadiense como "unitary federal state" (Estado federal unitario). De este autor, ver: *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Frederick A. Praeger, 1968, 193 páginas.

4. VAUGEOIS, Denis. *Québec 1792. Les acteurs, les institutions et les frontières*, Montréal, Fides, 1992, 172 páginas.

5. Ver las noventa y dos resoluciones de la Asamblea Legislativa del Bajo Canadá (1834), en MORIN, Jacques-Yvan y José WOEHLING. *Les constitutions du Canada et du Québec, du régime français à nos jours, tomo II*, Montréal, Les éditions Thémis, 1994, 336 páginas.

6. CONRAD, Margaret, Alvin FINKEL y Cornelius JAENEN. *History of the Canadian Peoples, Beginning to 1867, tomo I*, Toronto, Copp Clark Pitman Ltd, 1993, 631 páginas.
7. MORIN, Jacques-Yvan y José WOEHLING. *Les constitutions du Canada et du Québec, du régime français à nos jours, tomo I*, Montréal, Les éditions Thémis, 1994, 656 páginas.
8. BROWN, Craig (dir.), *Histoire générale du Canada*, Montréal, Éditions du Boréal, 1988, 694 páginas.
9. Ver *Loi abrogeant la partie de l'Acte d'Union de 1840 relative à l'usage de la langue anglaise dans les actes ayant rapport au Conseil législatif et à l'Assemblée législative de la Province du Canada*, en MORIN, Jacques-Yvan y José WOEHLING. *op.cit.* 5 tomo II.
10. RÉMILLARD, Gil. *Le fédéralisme canadien, tomo I*, Montréal, Québec/Amérique, 1983, pág. 139.
11. Sobre estos dos principios clásicos del federalismo, autonomía y participación, ver RIALS, Stéphane. *Destin du fédéralisme*, París, Librairie de droit et de jurisprudence, 1986; y CROISAT, Maurice. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, Montchrétien, 1992, 158 páginas.
12. RÉMILLARD, Gil. *op.cit.*, pág. 171.
13. En los sistemas federales, esta competencia se suele atribuir a los Estados federados, como es el caso en Estados Unidos, Suiza, Alemania y Australia.
14. MORIN, Jacques-Yvan y José WOEHLING, *op.cit.* 7 tomo I, pág. 153.
15. HOGG, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 1992, 1478 páginas.
16. HOLLERY. "The Politics of Constitutional Change", en DAVENPORT, Paul y Richard H. LEACH (dir.), *Reshaping Confederation. The 1982 Reform of the Canadian Constitution*, Durham (Carolina del Norte), Duke University Press, 1982, 329 páginas.
17. McWHINNEY, Edward. *Québec and the Constitution 1960-1978*, Toronto, University of Toronto Press, 1979; GAGNON, Alain G. y Joseph GARCEA. "Québec and the pursuit of special status", en OLLING R.D. y M.W. WESTMACOTT (dir.). *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough (Ontario), Prentice-Hall Canada, 1988, pág. 304; BERNARD, André. "Les revendications traditionnelles du Québec", en BARITEAU, Claude et al. (dir.). *Référendum, 26 octobre 1992: les objections de 20 spécialistes aux offres fédérales*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1992, págs. 11-17; TREMBLAY, André. *La réforme de la constitution au Canada*, Montréal, Les éditions Thémis, 1995, págs. 105-138.
18. Ver sobre todo las decisiones siguientes: *Capital Cities Communications Inc. contra C.R.T.C.*, [1978]; 2 R.C.S. 141; *Régie des services publics contra Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191; *Bell Canada*

contra C.R.T.C., [1989] 1 R.C.S. 1722; *Alberta Government Telephones contra C.R.T.C.*, [1989] 2 R.C.S. 225; *Téléphone Guèvremont contra Québec (Régie des Télécommunications)*, [1994] 1 R.C.S. 878.

19. En *Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932], A.C. 304.

20. QUÉBEC (GOUVERNEMENT). *Projet d'accord constitutionnel - Propositions du gouvernement du Québec*, Québec, 1985.

21. El partido del Sr. Robert Bourassa había concebido ya un proyecto de senado inspirado en el modelo alemán. Ver COMMISSION CONSTITUTIONNELLE DU PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC. *Une nouvelle fédération canadienne*, Montréal, Parti libéral du Québec, 1980.

22. TREMBLAY, André, *op. cit.* 17, pág. 93.

23. JOHNSON, Daniel. "Allocution d'ouverture" Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 5-7 de febrero, en *"Le gouvernement du Québec et la constitution"*, Office d'information et de publicité du Québec, 1968, pág. 63, citado en QUÉBEC (GOUVERNEMENT), SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *op. cit.* 2.

24. JOHNSON, Daniel. *Égalité ou indépendance, 25 ans plus tard*, Montréal, VLB éditeur, 1990.

25. QUÉBEC (GOUVERNEMENT), SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES. *op. cit.*, párrafo 83.

26. *Ibid.*, párrafo 118.

27. *Ibid.*, párrafo 119.

28. *Ibid.*, párrafo 133.

29. Declaración de Robert Bourassa, en *Journal des débats*, 23 de junio de 1971, pág. 2738.

30. Citado en GAGNON, Alain-G. "Québec-Canada: circonvolutions constitutionnelles", en GAGNON, Alain-G. (dir.). *Québec: État et société*, Montréal, Éditions Québec-Amérique, 1994, pág 89.

31. QUÉBEC (GOUVERNEMENT). *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, pág. 52.

32. QUÉBEC (GOUVERNEMENT), SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *op. cit.* 2, párrafos 199 y 200.

33. *Ibid.*, párrafo 202.
34. *Renvoi: résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.
35. L'HEUREUX-DUBÉ, Claire. "Two Supreme Courts: A Study in Contrast", en McKENNA, Marian C. (dir.). *The Canadian & American Constitutions in Comparative Perspective*, Calgary, University of Calgary Press, 1993. págs. 149-165.
36. Sobre esta problemática, ver LAJOIE, Andrée. "Schacter, ou la retenue judiciaire comme antithèse de la neutralité", en *Droits de la personne: l'émergence de droits nouveaux*, Actes des Journées strasbourgeoises de l'Institut canadien d'études juridiques supérieures, 1992, págs. 525-544; del mismo autor. "Le ripercussioni della Carta dei diritti e delle libertà sui rapporti tra i tribunali e il Parlamento", *Quaderni costituzionali*, 15 (1995), págs. 167-193; BENYEKHLEF, Karim. "Démocratie et libertés: quelques propos sur le contrôle de constitutionnalité et l'hétéronomie du droit", (1993) 38 *Revue de droit de l'Université McGill* 91; GIBSON, Dale. "Judges as legislators: not whether but how", (1987) 25 *Alta. L.R.* 249.
37. *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, L.Q. 1982, c.21, sancionada el 23 de junio de 1982.
38. Este procedimiento fue introducido en 1983 tras la primera modificación de la constitución intervenida desde 1982. *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution*, (TR\84-102).
39. Ver LAFOREST, Guy. "L'esprit de 1982", en BALTHAZAR, L., Guy LAFOREST y Vincent LEMIEUX (dir.). *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992. Enjeux et perspectives*, Sillery, Les éditions du Septentrion, 1991, págs. 149-163.
40. RUSSELL, Peter H. "The political purposes of the Canadian Charter of rights and freedoms", (1983) 61, *Revue du Barreau canadien* 30.
41. Ver "Rapports de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme", Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965 y 1967.
42. DUFOUR, Christian. *Le défi québécois*, Montréal, L'hexagone, 1989, pág. 77.
43. McROBERTS, Kenneth. "Dans l'oeil du castor", en *Possibles*, 1992, 16, págs. 35-48, pág. 41.
44. *Procureur général du Québec contra Québec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66.
45. *Ford contra Québec (P.G.)*, [1988] 2 R.C.S. 712.

46. Ver MANDEL, Michael, *La Charte des droits et libertés et la judiciarisation du politique au Canada*, Montréal, les Éditions du Boréal, 1996, 383 páginas, en las págs. 242-244.
47. *Le Journal des débats*, XXV(1), 30 de septiembre de 1981, pág. 23.
48. *Renvoi: opposition à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982], 2 R.C.S. 793.
49. MORIN, Claude. *Lendemain piégés. Du référendum à la nuit des longs couteaux*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 1988, 394 páginas., págs. 236 y siguientes.
50. TULLY, James. "Le fédéralisme à voies multiples et la charte", en GAGNON, Alain-G. *op. cit.* 30.
51. Citado anteriormente.
52. RÉMILLARD, Gil. (Ministro Delegado de Asuntos Intergubernamentales Canadienses). "L'Accord constitutionnel de 1987 et le rapatriement du Québec au sein du fédéralisme canadien", en *L'adhésion du Québec à l'Accord du lac Meech, Points de vue juridiques et politiques*, Montréal, Les éditions Thémis, 1987, pág. 206.
53. *Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. (1985), c. C-6.
54. Se ha tratado de explicar las causas de este fracaso en numerosas obras. Ver, entre otras, BRETON, Raymond. *Why Meech Failed: Lessons for Canadian Constitution-Making. Observation n. 35*, C.D. Howe Institute, 1992, 84 páginas; CAIRNS, Alain C. *Disruptions: constitutional struggles, from the Charter to Meech Lake*, Toronto, The Canadian Publishers, 1991, 307 páginas; MONAHAN, Patrick J. *Meech Lake: The Inside Story*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, 340 páginas; FOURNIER, Pierre. *Autopsie du Lac Meech. La souveraineté est-elle inévitable?*, Montréal, VLB éditeur, 1990, 214 páginas.
55. *Le forum des citoyens sur l'avenir du Canada*, Rapport à la population et au gouvernement du Canada, 27 de junio de 1991, 188 páginas.
56. Ministère des Approvisionnements et Services, 1991.
57. Ver su informe *Un Canada renouvelé*, Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, 28 de febrero de 1992, 203 páginas.
58. Texto de una resolución adoptada por la Asamblea Nacional en diciembre de 1981, como protesta contra la repatriación unilateral de noviembre de 1981. Ver MORIN, Jacques-Yvan y José WOEHLING, *op. cit.* 7, pág. 424.

59. La Corte Suprema de Canadá reconoció públicamente que, en virtud de la Carta, ejerce ahora una función legislativa que el presidente de dicha corte denominó "*judicial legislation*". LAMER, Antonio. "Canada's legal revolution: judging in the age of the charter of rights", (1994) 28 *Israel Law Review* 579.
60. BISSOONDATH, Neil. *Le marché aux illusions; la méprise du multiculturalisme*, Montréal, Boréal, Leber, 1995, 242 páginas.
61. "Mayday on Flag Day", *The Globe and Mail*, 17 de febrero de 1996.
62. "Drastic Remedies in Québec", *The New York Times*, 30 de octubre de 1995.
63. MANDEL, Michael. *La Charte des droits et libertés et la judiciarisation du politique au Canada*, op. cit. 46.
64. El primer ministro Bourassa lo invocó abiertamente. Ver "Le premier ministre du Québec répond à nos questions", *Bulletin de la Société de droit international économique*, vol. 4 n.2, primavera-verano de 1991, pág. 14; ver también, sobre la influencia de este concepto sobre el pensamiento político quebequense, CHEVRIER, Marc. "La conception pluraliste et subsidiaire de l'État dans le rapport Tremblay de 1956; entre l'utopie et la clairvoyance", *Les Cahiers d'histoire du Québec au XXe siècle*, n.2, verano de 1994, pág. 45.
65. LANGLOIS, Simon. "Le choc de deux sociétés globales", en BALTHAZAR, Louis, Guy LAFOREST y Vincent LEMIEUX, op. cit. 39.
66. Por ejemplo, el texto de Max Nemni sobre el nacionalismo quebequense, "The Case against Québec Nationalism", *The American Review of Canadian Studies*, verano de 1994, pág. 171.
67. LANGLOIS, Simon. op. cit. 63, págs. 102 y 105.
68. CHEVRIER, Marc. "Le Canada, le Québec et l'avenir de la démocratie parlementaire", en *L'Agora*, noviembre de 1995, pág. 9.
69. *Loi sur la consultation populaire*, L.R.Q., c.64-1.
70. Ver WOEHLING, José. "Les aspects juridiques et politiques d'une éventuelle accession du Québec à la souveraineté", en *L'accession du Québec à la souveraineté: aspects juridiques*, choix "Québec-Canada", Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, junio de 1995, n.12. págs. 25-44, sobre todo, pág. 32, nota 20.
71. Ver la declaración de Robert Bourassa: "...*Québec es hoy día y para siempre una sociedad distinta, libre y capaz de asumir su destino.*", en DESCÔTEAUX, Bernard. "Le Québec est libre et capable d'assumer son destin, dit Bourassa", *Le Devoir*, 23 de junio de 1990; ver también la declaración de Gil

Rémillard ante la Asamblea Nacional, *Journal des débats*, XXX(1), 4 de septiembre de 1990, págs. 4331-4334. Asimismo, ver el preámbulo de la *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q., 1990, c.34; también, Claude Ryan, jefe de la Oposición oficial, *Journal des débats*, XXVI(1) 24 de noviembre de 1981, pág. 370.