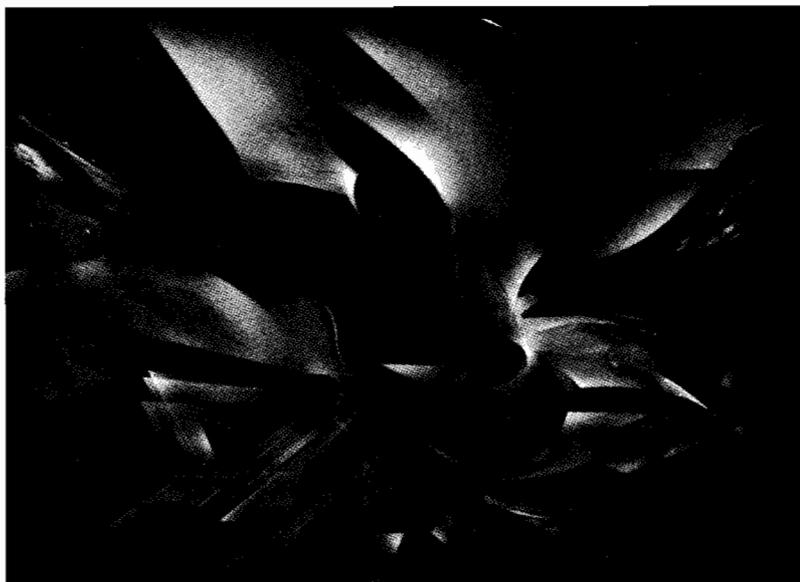

Debates Constitucionales Canadienses 1980-1982

María Isabel Stüder Noguez

*Investigadora del Centro de
Investigación y Docencia
Económicas, A.C.*

A los interesados en conocer la realidad canadiense sorprende el saber que en la última década Canadá ha pasado por la crisis constitucional más severa de su historia. Ni los intentos separatistas de Quebec, ni los fallidos intentos por lograr un acuerdo sobre el esquema constitucional han significado el surgimiento de la violencia o el colapso de las instituciones y de la voluntad democrática en ese país. Así, Canadá se muestra al mundo como ejemplo de las garantías de estabilidad política que ofrece la existencia de un sistema y de una cultura política democráticas. En las siguientes páginas se intenta ofrecer una explicación sobre los elementos más sobresalientes que, a lo largo de la historia canadiense, han imposibilitado re-



solver esta compleja crisis sobre la reforma constitucional en Canadá.

a) Los orígenes de la reforma constitucional

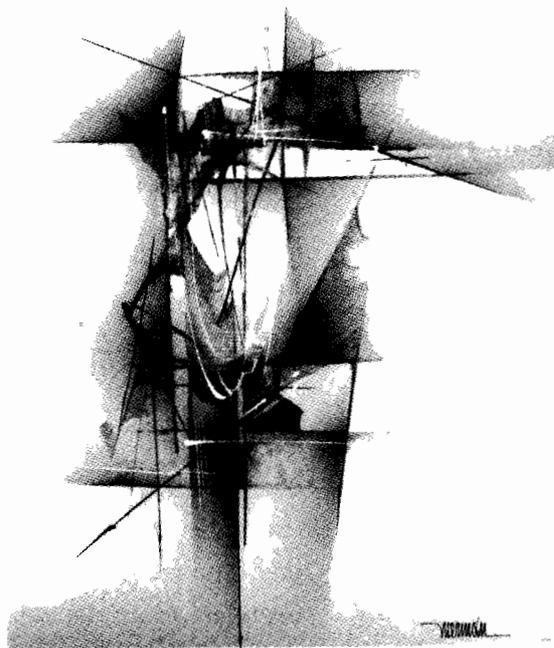
La ruptura de la relativa estabilidad constitucional de casi cien años surge, *a grosso modo*, de la repentina y profunda transformación de la sociedad de Quebec, a fines de los sesenta y las políticas del Primer Ministro Pierre Trudeau.



Trudeau llega al poder en 1969 con la idea de implementar políticas que respondieran al creciente sentimiento nacionalista —y separatista, en su versión más radical— de Quebec. Este sentimiento fue estimulado por la transformación económica y social que esa sociedad experimentó y que se conoce como la “Revolución Tranquila”. A fin de hacer de Canadá “un hogar” para los francófonos y promover la unidad canadiense, Trudeau inaugura una época de políticas centralizadoras en la federación y sienta las bases de un sistema bilingüe a nivel nacional. Estas iniciativas se basaban en una concepción liberal de los derechos individuales y, por tanto, chocaban con el nacionalismo quebecois cuyo objetivo es proteger los derechos colectivos de los francófonos.

Trudeau propuso incluir una carta de derechos de los ciudadanos en la constitución para garantizar en el largo plazo la protección de los derechos lingüísticos de los francófonos en Canadá y para promover la unidad pan-canadiense. Esta carta sería el símbolo de los valores políticos comunes a todos los canadienses y, por tanto, era el punto fundamental de la propuesta constitucional de Trudeau. Para incluir esta carta en la constitución era necesario

primero "repatriar" la constitución misma¹ y lograr un acuerdo con las provincias sobre la fórmula de enmienda. Esta fórmula se refiere al tipo de arreglo mediante el cual los gobiernos, tanto federal como provinciales, participan en las modificaciones constitucionales. Desde el Estatuto de Westminster de 1931, por medio del cual Canadá adquiere su *estatus* de nación independiente, hasta 1982, el Parlamento de la Gran Bretaña retuvo el poder legal de enmendar la constitución canadiense. Para que el gobierno canadiense pudiera "repatriar" la constitución tenía que llegar a un acuerdo sobre la fórmula de enmienda. A lo largo de este siglo se hicieron varios intentos por alcanzar dicho acuerdo. Las cuatro fallidas propuestas diseñadas antes de 1971 incluyeron el principio de unanimidad o de poder equitativo a todas las provincias para vetar ciertas secciones de la constitución. La fórmula Victoria, diseñada por Trudeau en 1971, intentaba reemplazar este principio de unanimidad por un poder de veto permanente y exclusivo a Ontario y a Quebec. Esto originó la oposición de las provincias fuera de la región central de Canadá. Así, el gobierno federal tuvo un doble frente negociación. Tuvo que negociar, por un lado, con Quebec para lograr la introducción de la carta de derechos y libertades, y por otro, con el resto de las provincias para "repatriar" la constitución. Así comenzó el largo proceso de reforma constitucional en Canadá.



Este proceso se complicó con el triunfo del Partido Quebecois — noviembre de 1976— partido que desde su creación en 1968 ha estado comprometido con la idea de "soberanía-asociación" para Quebec.² En 1980, este partido organizó un referéndum pidiendo a la población quebecois el poder para negociar el *estatus* de soberanía asociación de Quebec. El fracaso de aquel referéndum —una mayoría

del 60% votó en contra— debilitó el poder de negociación del gobierno de Quebec frente al gobierno federal. Esta derrota permitió a Trudeau concentrarse en la negociación con las otras provincias y, eventualmente, lograr sus objetivos de repatriar la constitución y de modificarla para incluir la Carta de Derechos y Libertades.

Originalmente, las provincias del Canadá fuera de la región central habían formado un frente común con Quebec en contra del paquete constitucional del gobierno federal. Sin embargo, en 1981, Trudeau logra un acuerdo con los gobiernos provinciales, excluyendo a Quebec. En 1982 se repatría la constitución, adoptando la fórmula de enmienda Alberta que reconoce igualdad constitucional a todas las provincias y se introduce la Carta de Derechos y Libertades.³ Con esto, el gobierno de Quebec pierde su *estatus* especial en la fórmula de enmienda y, por tanto, el reconocimiento de su derecho para defender y promover el *estatus* distintivo de los francófonos de Quebec. Esta ciudad, por tanto, se niega a ser parte del nuevo marco constitucional.

No fue sino hasta mediados de los ochenta, con la coincidencia en el poder de

nuevos gobiernos en el orden federal —Brian Mulroney del Partido Conservador— y en Quebec—Robert Bourassa, del Partido Liberal de Quebec— cuando se organiza un nuevo esfuerzo por reintegrar a Quebec como firmante de la Constitución canadiense. Las enmiendas a la Constitución de 1982, incorporadas en el texto del Acuerdo de Meech Lake de 1987, reflejan las cinco condiciones mínimas de Quebec para ser parte del marco constitucional. Dentro de ellas, la más importante y también la más controversial, es el reconocimiento de Quebec como “sociedad distinta” dentro de Canadá. Este acuerdo fracasa en junio de 1990, al no cumplir con el plazo de tres años para ser ratificado por los gobiernos de todas las provincias. En octubre de 1992, el Acuerdo de Charlottetown, que incluía las cláusulas del acuerdo previo y once más, fue desaprobado en un referéndum nacional.

b) Visiones distintas sobre el proyecto de nación canadiense

Las percepciones sobre la reforma constitucional en Canadá están permeadas por las distintas visiones que la comunidad quebecois, por un lado, y de

diversos grupos en el resto de Canadá, por otro, sostienen sobre el significado de la nación canadiense. La imposibilidad de llegar a un acuerdo constitucional en treinta años ha contribuido claramente a la progresiva polarización de estas visiones. La incompatibilidad de las mismas quedó manifiesta con el fracaso del Acuerdo de Meech Lake en junio de 1990 y posteriormente del Acuerdo de Charlottetown en octubre de 1992.

i) La visión quebecois

Para Quebec, la demanda de ser reconocida como sociedad distinta tiene una justificación histórica. En su visión, tres eventos que marcan los orígenes de la entidad política canadiense, muestran la intención de la Gran Bretaña de otorgar un *estatus* especial a Quebec dentro de Canadá. Estos son: el Acta de Quebec de 1774, que concedió la continuación del uso del francés y del código civil napoleónico en la provincia de Quebec; el fracaso del programa de asimilación de la comunidad francesa a través del esquema de unificación política propuesto por Lord Durnham en 1840; y la consecuente adopción del Acta de América del Norte Británica

en 1867, interpretada en Quebec como el esquema que había permitido la coexistencia pacífica de las dos naciones fundadoras: la nación francesa y la nación inglesa. El debate sobre la reforma constitucional se percibe en Quebec, en suma, como una lucha por recobrar este reconocimiento histórico de la igualdad entre esas dos naciones fundadoras. La adopción de la nueva Constitución de 1982 señala, según Quebec, el comienzo del progresivo abandono en el resto de Canadá de la visión de las dos naciones fundadoras y, en última instancia, explica la crisis constitucional.

ii) El enfoque tradicional, un nacionalismo federalista

En el enfoque tradicional de la reforma constitucional, la visión quebecois de un Canadá basado en la coexistencia de dos naciones es simplemente un mito. América del Norte Británica fue fundada por cuatro provincias—Ontario, Quebec, New Brunswick y Nova Scotia— y no por dos naciones, como sostiene Quebec. Desde esta perspectiva, Quebec no es una sociedad distinta sino una provincia como las otras. De esta visión “federalista” se desprenden las demandas de las provincias

fuera de Quebec de hacer explícita en la Constitución la obligación del gobierno federal de asegurar la igualdad de todas las provincias mediante la transferencia de recursos de las provincias más ricas a las más pobres, la unanimidad en la fórmula de enmienda y una justa representación en las instituciones centrales.

Por otro lado, la visión de un Canadá que permita la existencia y el desarrollo de la nación francesa no tiene cabida en esta visión federalista, ampliamente compartida en el Canadá fuera de Quebec, porque no existe una idea de nación anglo canadiense como tal. En la visión tradicional del Canadá fuera de Quebec existe una noción englobadora de la de nación —aunque no el sentido de una nación pan—Canadiense que, como se explicará en adelante, ha surgido en la última década. Esta visión englobadora gira en torno a las instituciones políticas porque son éstas las que dan un mínimo de cohesión a la heterogeneidad de las partes que conforman la entidad canadiense. El gobierno federal tiene la responsabilidad de unir al país y de crear un todo distinto, separado del vecino del sur. De hecho, las grandes iniciativas que han unido físicamente al país

han surgido del gobierno federal —la llamada “política nacional” de Macdonald que construye el sistema ferroviario que une al país de Este a Oeste y que establece por vez primera una barrera arancelaria externa común a las provincias. En términos de las propuestas constitucionales esta visión implicó el rechazo por parte de las provincias fuera de la región central del veto constitucional otorgado a Quebec y Ontario en la fórmula de enmienda Victoria (1971) y después en el Acuerdo de Meech Lake. En la percepción de las provincias fuera de la región central, obtener tal veto y lograr su representación en las instituciones centrales, especialmente en el Senado, es la garantía mínima de que sus intereses estén representados en las políticas del gobierno federal. La Constitución de 1982 se considera como un logro en este sentido.

iii) Valores colectivos versus valores individuales

La Carta de Derechos y Libertades, introducida en la Constitución de 1982, representa la consagración de la visión trudeauista de un Canadá bilingüe y multiétnico. Por consecuencia, esta Carta es

percibida en Quebec como una afrenta al derecho legítimo y tradicional que el gobierno de Quebec gozaba para introducir leyes que aseguraran la primacía del idioma francés dentro de la provincia. Tal derecho es fundamental, sigue el argumento, para asegurar el desarrollo de la identidad quebecois. La legislación de los setenta sobre la primacía del idioma francés dentro de Quebec, tanto en las instituciones gubernamentales como en el ámbito comercial y económico —la Ley 22 de 1974 y la Ley 101 o Carta de la Lengua Francesa de 1977— caía dentro del marco constitucional de 1867 aunque no sin provocar serias tensiones políticas entre anglófonos y francófonos. La importancia del derecho del gobierno quebecois para controlar la política lingüística en Quebec se mide por el sólido consenso social y político que existe en torno a dicho derecho. Así lo demuestra el que, a pesar de que en 1984 la Suprema Corte de Canadá haya declarado la inconstitucionalidad de la Ley 101, el gobierno liberal y profederalista de Robert Bourassa haya aprobado la Ley 178 que reafirma y amplía la Ley 101.

En el Canadá, fuera de Quebec, en cambio, las per-

cepciones sobre la reforma constitucional reflejan una mezcla de valores tradicionales que insisten en la creación de una nación basada en la igualdad de los gobiernos provinciales y de valores nuevos que reclaman la creación de una nación pan-canadiense que preserve los derechos individuales. El punto de convergencia de estas distintas respuestas es el principio de igualdad, sea igualdad de las provincias o de los ciudadanos. La oposición a las demandas constitucionales de Quebec ha permitido el surgimiento de una coalición formada por los gobiernos provinciales y una diversidad de grupos minoritarios.

iv) La nueva visión, el nacionalismo pan-canadiense

Una nueva visión de nación canadiense, adoptada por múltiples minorías y que se basa en un conjunto de valores pan-canadienses que surgen con la adopción de la Carta de Derechos y Libertades en 1982. Aunque originalmente concebida por Trudeau como un instrumento de legitimidad popular contra las demandas nacionalistas de Quebec, la Carta se ha convertido, en menos de una década, en “emblema” del desarrollo de

una nación canadiense bilingüe y multiétnica.

En esta visión, la nación canadiense no debe fundarse tanto sobre el principio de la igualdad de los gobiernos provinciales, como en los derechos individuales de los ciudadanos frente a sus gobiernos. La visión pan-canadiense reafirma la imagen de Canadá como un mosaico social. La unidad en la diversidad ha caracterizado a Canadá porque no existen eventos históricos ni mitos nacionales que hayan conducido a establecer como meta de desarrollo nacional la asimilación, homogeneización o cohesión de los distintos grupos étnicos. En otras palabras, no existe una identidad sociológica altamente homogénea que se haya desarrollado previa o paralelamente a la creación de una entidad política distintiva. Además, esta visión se ajusta a la realidad canadiense que se vuelve cada vez más multiétnica.

Esta visión ha permeado las percepciones sobre la reforma constitucional de una pluralidad de grupos de mujeres, comunidades étnicas e indígenas y minorías lingüísticas. Estos grupos reclaman un *estatus* especial en la Constitución y consideran la Carta de Derechos y Libertades como “la

Constitución del pueblo”. Se oponen a reconocer el *estatus* distintivo de Quebec, porque hacerlo implica restringir sus derechos de minoría adquiridos con la Constitución de 1982. El evento que causa la gran oposición popular al Acuerdo de Meech Lake es la aprobación en Quebec de la Ley 178. Esta ley dejaba ver los riesgos de que Quebec utilizara la cláusula de la sociedad distinta, incluida en el Acuerdo de Meech Lake, para subordinar los derechos de otras minorías a los derechos lingüísticos de los francófonos en Quebec.⁴

c) Conclusión

La polarización de estas visiones ha dificultado el surgimiento de un consenso sobre los principios a ser incorporados en una nueva Constitución. A pesar del tamaño relativamente pequeño de su población, Canadá es una sociedad compleja, diversa, heterogénea y fragmentada por cortes horizontales y verticales en la estructura social y por regiones geográficas, resultando en la inexistencia de elementos sólidos de cohesión nacional. Estos elementos giran en torno al gobierno y las instituciones federales. La realidad actual canadiense ha erosionado estos

elementos mínimos de cohesión nacional. Las políticas de liberalización económica implementadas por el gobierno de Brian Mulroney, por ejemplo, condujeron a una mayor descentralización y debilitamiento de las instituciones federales.

La mayor fragmentación termina beneficiosa y legítima la visión de nación de Quebec, pero dificulta la posibilidad de crear una visión de nación en el resto de Canadá. El fracaso del Acuerdo de Meech Lake, en junio de 1990, redujo las posibilidades de resolver la crisis constitucional y alimentó los sentimientos independentistas en Quebec. A partir de entonces, los márgenes

de maniobra de los participantes en la negociación constitucional se han reducido considerablemente. El Acuerdo de Charlottetown, de octubre de 1992, mostró la incapacidad de los líderes políticos para remediar la polarización de las visiones de los distintos grupos. Aquel acuerdo mostró la imposibilidad de lograr un consenso respecto de la reforma constitucional, dada la agenda tan amplia y la falta de disposición de los distintos grupos a aceptar compromisos. En un intento por resolver esta crisis, el gobierno federal sometió el Acuerdo de Charlottetown a un referéndum nacional. El fracaso de éste fue interpretado como un deseo de

los canadienses de posponer las discusiones sobre la reforma constitucional y de concentrar los esfuerzos gubernamentales en la economía. Deseo que se mostró en las elecciones generales llevadas a cabo en octubre de 1993.

El futuro de la reforma constitucional en Canadá es incierto. Pero si una lección ha de desprenderse de la experiencia canadiense sobre este proceso de reforma constitucional es que, ante una situación de crisis de legitimidad gubernamental y de creciente fragmentación interna, la existencia de instituciones democráticas sólidas es garantía de estabilidad política y de paz.

1. Canadá adquiere su *estatus* de nación independiente con un estatuto promulgado por el Parlamento inglés; el Estatuto de Westminster de 1931. Desde entonces hasta 1982, año en que se repatría la Constitución, Canadá no puede implementar cambios constitucionales sin la aprobación del Parlamento inglés.

2. Este concepto significa independencia política de Quebec manteniendo una unión económica —coordinación de la política monetaria y unos aranceles comunes al exterior— con Canadá.

3. Esta Carta eleva a nivel constitucional la defensa de las libertades fundamentales del individuo, sus derechos cívicos, jurídicos y de movilidad, así como la igualdad de los ciudadanos y de las minorías lingüísticas; también reconoce la igualdad de otros grupos minoritarios, como mujeres e indígenas y reafirma al inglés y al francés como los idiomas oficiales de Canadá.

4. La Ley 101 y la nueva versión, la Ley 178, representaron para el Canadá fuera de Quebec un golpe al sistema bilingüe, considerado como característica de la identidad canadiense. Después de la aprobación de la Ley 178 en Quebec, varios acontecimientos señalaron la creciente hostilidad al sistema bilingüe. En Alberta y Saskatchewan, por ejemplo, se introdujo legislación limitando los derechos lingüísticos. La movilización de grupos como la Asociación para la Preservación del Inglés en Canadá condujo a la introducción de resoluciones municipales instaurando, un sistema de "Inglés únicamente". Este fue el caso de la ciudad de Saul Ste. Marie en Ontario.