



Política constitucional en Canadá

RAINER KNOPFF / ANTHONY SAYERS

A pesar de que Canadá es una de las democracias federales con mayor antigüedad en el mundo, está asediada por tensiones culturales que recientemente han amenazado con desintegrarla. El reto separatista de la provincia de Quebec – la jurisdicción canadiense predominantemente francófona –, fue un desafío real que comenzó a mediados de la década de 1970 y culminó con el referendo de Quebec de 1995, que estuvo a punto (1.2%) de aprobar la secesión.

Quebec reclama el estatus de "sociedad distinta", basada en que representa a una de las dos naciones fundadoras, con lo que implica que las nueve provincias restantes son subdivisiones de la nación angloparlante. En cambio, las otras provincias promueven una visión de estatus provincial igualitario. El resultado es una dinámica descentralizadora.

La postura territorial de las "dos naciones" (es decir, Quebec y el resto de Canadá) compite con la idea de un Canadá bilingüe, donde los individuos de cualquiera de los grupos lingüísticos se puedan sentir igualmente cómodos en cualquier parte del país. Ambas interpretaciones de la dualidad francesa e inglesa son desafiadas, a su vez, por la noción de un Canadá multicultural. Al mismo tiempo, las comunidades indígenas de Canadá se han redefinido a sí mismas como "Primeras Naciones" con derecho al autogobierno, e incluso también podrían convertirse en un tercer orden constitucional de gobierno. Para no quedarse atrás, los municipios de Canadá hacen cada vez

más ruido en demanda un estatus similar de "tercer orden". Por su parte, los tres territorios del norte de Canadá en ocasiones han codiciado el estatus de provincia. Las mujeres canadienses han contribuido al simbolismo de las naciones "fundadoras" o "primeras" naciones al subrayar la importancia de los "géneros fundadores". A este ambiente de tensión se suma una corriente política individualista basada en derechos, que se contrapone a la política de identidad grupal.

Al frente de este país diverso y escasamente poblado se encuentran los parlamentos federales y provinciales, que son ejemplo de partidos altamente disciplinados, dominados por sus primeros ministros y elegidos por mayoría relativa en circunscripciones de un solo miembro. Debido a la dificultad de reconocer – bajo las condiciones de disciplina de los partidos – la eficacia e influencia de los miembros del gobierno de las regiones menos pobladas, los partidos de oposición a menudo atraen los votos de castigo regionales. El sistema electoral avanza en la regionalización de los partidos al acrecentar el impacto de los votos regionales concentrados en las regiones, para que la distribución de los escaños de un partido en una región particular sea a menudo mucho más alta o baja que su proporción del voto regional. Por tanto, la reforma electoral es parte del debate institucional que tiene lugar en Canadá.

También lo es la reforma parlamentaria. Dos propuestas predominantes son la reducción de la disciplina partidista en la Casa de los Comunes y la reforma del Senado federal. Los reformadores quieren hacer del Senado un contrapeso mayor a la Casa de los Comunes, transformándolo en un organismo al que se acceda por elección – ya no por designación –, con una representación provincial más equitativa.

Desde la década de 1960 hasta la de 1990, este conjunto de temas generó una ola cada vez mayor de propuestas de reforma constitucional. Aunque todo comenzó como un intento por resolver los retos planteados por el nacionalismo y el separatismo de Quebec, el proceso creció hasta convertirse en una de las llamadas "políticas mega constitucionales", en la que todos los intereses y visiones en conflicto se reflejaron en propuestas cada vez más rígidas para una transformación constitucional de gran amplitud.

El resultado del proceso de política mega constitucional fue la Ley Constitucional de 1982, que agregó dos elementos importantes a la Constitución original de 1867: 1) un procedimiento de enmienda nacional que dejó atrás la necesidad de que el Parlamento británico promulgara las reformas importantes, y 2) una Carta de derechos y libertades de aplicación judicial. El propósito de la Carta no sólo era proteger los derechos y libertades, sino también ser contrapeso del énfasis de la Constitución federal en torno a la división territorial – por medio de elevar a rango constitucional los valores comunes canadienses.

Sin embargo, la Ley Constitucional de 1982 no acalló las voces del estridente coro de demandas constitucionales. En efecto, debido a que limitaba

el supuesto derecho de Quebec a un veto constitucional, consolidó el bilingüismo individual por encima del territorial, y no logró descentralizar el poder federal. Para Quebec, 1982 fue una bofetada; fue la única provincia que rechazó esa reforma.

Subsiguientemente, se lanzaron dos rondas de reformas constitucionales importantes – la de Meech Lake (1987) y la de Charlottetown (1992). La ronda de Meech Lake estuvo motivada por el intento de "reincorporar a Quebec a la familia constitucional canadiense", pero el esfuerzo generó demandas para que ya no sólo se atendieran las prioridades de reforma constitucional de Quebec, sino también las de los pueblos nativos, las mujeres, los grupos minoritarios y de otras provincias. El proceso subsiguiente – que hizo frente a todos los grandes reclamos de reconocimiento y cambio constitucional – desembocó en el Acuerdo de Charlottetown, que no obtuvo la aprobación de la mayoría cuando se sometió a referendo.

En los acuerdos fallidos de Meech Lake y Charlottetown había disposiciones que reconocían a Quebec como una "sociedad distinta" dentro de Canadá. El fracaso de esta reforma contribuyó a que en 1995 estuviera muy cercano al éxito el referendo de secesión de Quebec. Sin embargo, las llamas secesionistas se apagaron y la fatiga constitucional ha desalentado que se emprendan más aventuras de tipo mega constitucional.

No obstante, la reforma institucional sigue sobre la mesa. Simplemente el foco ha pasado de las enmiendas constitucionales formales – especialmente los paquetes complejos de estas reformas – a cambios menos sistemáticos adoptados a través de resoluciones, legislaciones y negociaciones parlamentarias, e interpretaciones judiciales. Algunas de las demandas surgidas durante los episodios de Meech Lake y Charlottetown – p.ej., el reconocimiento de Quebec como sociedad distinta, su derecho *de facto* al veto de algunas enmiendas constitucionales, el avance de los acuerdos de autogobierno de las Primeras Naciones – han sido resueltas a través de estos mecanismos. En ciertas provincias se han instituido ciclos electorales fijos, con lo que se ha debilitado una de las fuentes de poder de los primeros ministros, y se están explorando sistemas de representación proporcional.

El hecho de que éstas y otras propuestas de reforma se estén dando de manera individual y en el orden subconstitucional, en lugar de ser aglutinadas en paquetes mega constitucionales, parece haber calmado los ánimos de la política institucional. En los años recientes, Canadá estuvo próximo a una crisis constitucional. Pero el país, libre de la sensación de un fracaso inminente, parece tener ahora una rica y vibrante plataforma para la reforma institucional. En política no hay garantías, pero la posición de Canadá como una de las democracias federales más antiguas y exitosas del mundo podría perdurar por largo tiempo.

Pero el país, libre de la sensación de un fracaso inminente, parece tener ahora una rica y vibrante plataforma para la reforma institucional.