El sistema federal de Canadá: un modelo de integración territorial ante una crisis secesionista

Francisco Javier Romero Caro – UPV/EHU

Dado el avanzado estado en el que se encuentra la elaboración de la tesis doctoral se pretende exponer brevemente los ejes principales que la integran, cuyo contenido se detalla brevemente a continuación, con un foco principal en el desarrollo y gestación de la crisis constitucional canadiense, así como en el estado actual de movimiento soberanista pues las lecciones que se extraigan pueden resultar de gran interés para el caso español. Además, también se pretende exponer someramente algunas de las conclusiones alcanzadas hasta ahora.

1. Objetivos e hipótesis

La investigación que aquí se expone tiene por objeto presentar el sistema federal de Canadá como paradigma de integración territorial y acomodo de la diversidad nacional. Por lo tanto, el objetivo es describir globalmente el sistema federal de Canadá y no realizar un análisis comparado.

La principal hipótesis de trabajo se fundamenta en que, dada la rigidez constitucional imperante en Canadá, se han desarrollado otras vías de acomodo e integración de la diversidad territorial evitando que se reedite la crisis constitucional de finales del S. XX, así como reduciendo el apoyo a la secesión. Por lo tanto, la base del presente trabajo consiste en identificar y explorar los elementos del sistema federal canadiense que han posibilitado estas vías de acomodo, dotando al sistema de flexibilidad y permitiendo su adaptación ante los desafíos que se derivan de la petición de reconocimiento por parte de Quebec, así como por la demanda de mayor autogobierno tanto de esta provincia como de otras. Es importante resaltar que si bien este trabajo prestará mayor atención al caso de Quebec debido a que es la provincia donde la conflictividad constitucional alcanzó su punto culmen hasta desembocar en la aparición de un movimiento soberanista que estuvo cerca de provocar el desmembramiento de la federación canadiense, la perspectiva e influencia del modelo federal en otras provincias también será tenida en cuenta a la hora de realizar en análisis.

La flexibilidad del sistema constitucional canadiense ha permitido combinar factores tanto jurídicos como políticos a la hora de desarrollar el sistema federal en pos de una mayor integración de la diversidad nacional sin reformar formalmente la Constitución, dada la camisa de fuerza que supone el mecanismo aprobado en 1982 y que se analizará oportunamente. Esta característica conlleva que haya que estudiar otros elementos como el

modelo de distribución de competencias, el sistema institucional o la división de las fuentes financieras con el objetivo de calibrar su influencia y contribución a canalizar las reivindicaciones soberanistas en búsqueda de un mejor acomodo de la diversidad regional y, en particular, de la de Quebec.

El objetivo que aquí se persigue consiste en analizar el sistema federal como mecanismo canalizador de las tensiones entre el gobierno federal y los ejecutivos provinciales. Analizar si la crisis constitucional ha modificado el patrón de conducta de los actores constitucionales, siendo estos más sensibles a la integración de la diferencia, así como creando una mayor conciencia de la necesidad de evitar enfrentamientos y huir de las respuestas radicales y las soluciones unilaterales ante los desencuentros que puedan surgir en el seno de la federación, es otro de los motivos que justifican el análisis que se pretende realizar.

Este análisis se realizará bajo la hipótesis de que el sistema federal puede configurarse como alternativa a la secesión, de manera que dentro del mismo se puedan integrar diferentes sensibilidades en el seno de un estado fuerte y unido garantizando un amplio nivel de autonomía a las entidades federadas, generando asimetrías jurídicas que no sean percibidas como un privilegio para un determinado territorio o un agravio para el resto. Partiendo de esta premisa, se pretende alcanzar conclusiones sobre el desempeño del modelo federal de Canadá como instrumento a través del que acomodar a comunidades nacionales descontentas cuyas lecciones puedan ser de aplicación a otros estados.

2. Metodología

Para llevar a cabo la investigación pretendida se combinarán diferentes perspectivas con el fin de presentar el análisis más completo posible. El enfoque de este trabajo será fundamentalmente jurídico desde una óptica constitucional. Este análisis jurídico abarcará disposiciones normativas tanto constitucionales como de rango legal, incluidas aquellas de naturaleza paraconstitucional que si bien formalmente no se encuentran dentro de la Constitución, sí que tienen una naturaleza análoga desde un punto de vista material, así como decisiones judiciales para analizar su valor e influencia en el desarrollo y evolución del modelo federal. En lo relativo a las decisiones judiciales, el análisis de las mismas no se limitará a las sentencias, las cuales son de carácter vinculante, sino que también incluirá las opiniones consultivas –*Reference* o *Renvoi*–, pues estas son de especial importancia en la práctica jurídica canadiense. Estas opiniones consultivas, si bien no son jurídicamente vinculantes, sí que lo son políticamente, habiéndose convertido por virtud de la costumbre en verdaderas normas jurídicas puesto que siempre son seguidas y acatadas por las partes intervinientes.

El análisis jurídico de estas disposiciones tiene por fin determinar su significado y alcance para, a partir del mismo, identificar la existencia de patrones comunes de los que se puedan extraer conclusiones que expliquen la evolución del modelo federal y su situación actual, con un particular énfasis en la integración territorial de las diferentes sensibilidades provinciales.

De esta manera se pretende evaluar la influencia del diseño constitucional original de Canadá sobre la práctica y evolución del modelo federal en aspectos como el modelo de distribución de competencias, la distribución de recursos financieros o el sistema institucional. La evolución de la interpretación judicial de las disposiciones constitucionales y normativas es otro factor sobre el que se hará especial hincapié dado que esta labor interpretativa ha hecho bascular la relación de poder entre los dos niveles de gobierno, el federal y el provincial, configurando el modelo actual y permitiendo la evolución y desarrollo de una constitución de carácter antiguo sin que se haya producido una reforma formal de la misma.

A pesar del enfoque preeminentemente jurídico del trabajo, el análisis no podría ser realizado en su plenitud si se prescindiera de los factores políticos, pues los mismos están ampliamente presentes en la dinámica constitucional. Por esta razón, a lo largo del trabajo de estudio serán objeto de análisis materiales como los diarios de sesiones parlamentarias y registros de votaciones, declaraciones públicas de líderes políticos o programas electorales. El análisis de estos es imprescindible para entender el contexto de algunas normas y decisiones judiciales, así como su oportunidad política y las reacciones del resto de actores ante las mismas, dado que dichas motivaciones son, a veces, determinantes en la construcción, evolución y desarrollo del sistema constitucional y, por extensión, del modelo federal.

Contar con una perspectiva histórica es también perentorio puesto que para determinar las causas y consecuencias de un fenómeno como la crisis constitucional canadiense de finales del S. XX es necesario conocer el proceso de construcción y desarrollo de la identidad nacional *québécoise*, así como su contraposición al nacionalismo unitario pancanadiense que se deriva de la Constitución de 1982.

El objetivo final es que la combinación de estos tres enfoques cristalice en un análisis del sistema federal de Canadá que permita al lector obtener una visión de conjunto, ayudando a identificar las características del mismo que han permitido el acomodo de la diversidad territorial, posibilitando la integración de la diferencia quebequesa y reduciendo el apoyo a la secesión.

1. Estructura

Este trabajo ambiciona rescatar del olvido algunos aspectos del modelo federal canadiense que han sido poco trabajados por la doctrina española. El mismo girará en torno a cuatro grandes bloques conceptuales que se corresponden con los ejes principales que se quieren presentar al lector con el objetivo de ofrecerle una visión lo más completa posible del sistema constitucional de Canadá con un especial énfasis en la integración de la diversidad territorial.

a. El punto de partida: la crisis constitucional

El estudio comienza con una reconstrucción de la crisis constitucional canadiense, identificando y desarrollando los factores que la generaron. Este estudio partirá de una contraposición de dos narrativas, una de carácter centralista dominante en el Canadá anglófono y otra de corte autonomista con epicentro en Quebec, que encierran dos formas diferentes de entender el modelo federal. La Revolución Tranquila traerá importantes cambios en la cosmovisión de la sociedad quebequesa, siendo la redefinición de la comunidad nacional de Quebec el más relevante. Este cambio de paradigma servirá de germen al nacionalismo quebequés, cuya victoria electoral en las elecciones provinciales de 1976 supondrá el inicio de la crisis constitucional que afectará a Canadá en lo que resta de siglo, teniendo su primer punto álgido en el referéndum de 1980.

Tras un sucinto análisis de las causas y consecuencias del mismo se profundizará sobre el proceso de *patriación* constitucional iniciado por P.E. TRUDEAU que tensionará las costuras del modelo federal, generando un agrio enfrentamiento entre las provincias y el gobierno federal que desembocará en el aislamiento constitucional de Quebec. Dicho aislamiento contribuirá a ahondar el sentimiento de rechazo y marginación existente en Quebec tras quedarse fuera de la *patriación* constitucional, lo que provocará que se ponga en marcha un proceso tendente a reintegrar a esta provincia en el consenso constitucional. Estos intentos de integración se vehicularán a través de los Acuerdos del Lago Meech (1987) y Charlottetown (1992), cuyo fracaso impidió dar forma a las reivindicaciones históricas de Quebec desembocando en el referéndum de 1995.

Una vez analizadas con detalle las causas de la crisis constitucional, el estudio reflexionará sobre las medidas puestas en marcha por el gobierno federal para afrontar el reto planteado por el soberanismo con especial atención al célebre dictamen sobre la secesión de Quebec. En particular, se intentará determinar si el mismo constituye un cambio de paradigma en la forma de concebir la Constitución de Canadá con respecto al clásico del federalismo norteamericano, que negaba tajantemente la secesión, al abordar esta problemática desde el derecho interno, sin perder de vista las reacciones políticas a la decisión judicial, normativizadas en la Ley de Claridad federal y la Ley 99 de Quebec

En relación con el tratamiento de la secesión desde el derecho interno, se procederá a aclarar los conceptos que integran la construcción efectuada por el Tribunal, con mayor énfasis en aquellos, caso del sentido cualitativo de la mayoría clara, que han sido olvidados por parte de la doctrina española.

La integración progresiva de Quebec y la consiguiente disminución de la tensión constitucional será otro de los campos de estudio que se abordarán, presentando una panorámica de las medidas llevadas a cabo por los diferentes ejecutivos federales a lo largo de los últimos años. Finalmente, se evaluará el estado de las reivindicaciones históricas de Quebec tras el proceso de integración progresiva que se ha venido llevando a cabo, así como las nuevas demandas de la provincia para retornar al consenso constitucional, cuestiones que servirán de hilo conductor de los siguientes bloques, en los que se describirán y analizarán los elementos del sistema federal a través de los cuales se podría dar acomodo a estas reivindicaciones. Junto a ello, se analizará cómo han influido los hechos anteriormente relatados en el estado actual del movimiento soberanista, condicionando su discurso y agenda política, así como se tratarán sus perspectivas de futuro.

b. El modelo de distribución de competencias como eje vertebrador del sistema federal

Una vez esclarecidas las causas de la crisis constitucional canadiense de finales del S. XX el trabajo pasará a centrarse en aspectos concretos del modelo federal de Canadá con el objetivo de identificar aquellos elementos que lo dotan de flexibilidad, permitiéndole canalizar las tensiones existentes entre centro y periferia. El primero de ellos será el modelo de distribución de competencias. En particular, se pretende observar como la evolución del mismo ha permitido canalizar las tensiones entre centro y periferia permitiendo un importante nivel de autogobierno a Quebec sin menoscabar la unidad del estado canadiense. Valores como la unidad y la eficiencia económica tendrán especial peso en este análisis pues son de las variables que más tensiones generan al actuar como fuerzas centrífugas que pueden redundar en una mayor centralización. También será objetivo de estudio algunas peculiaridades del de distribución de competencias en Canadá para ver si las mismas han contribuido a aminorar la tensión secesionista.

c. El componente territorial del sistema institucional

Tras concluir el estudio del modelo de distribución de competencias, será el momento de abordar el análisis de otro pilar principal del modelo federal canadiense: el sistema institucional. Este bloque temático, el cual se centrará en las cuatro instituciones principales –la Cámara de los Comunes, el Senado, el Tribunal Supremo y el sistema de

relaciones intergubernamentales– pretende describir y analizar los aspectos más relevantes del mismo desde una perspectiva territorial. La adopción de este enfoque se fundamenta en la voluntad de encontrar mecanismos de diálogo entre los dos niveles de gobierno que permitan articular la participación provincial en el nivel federal, dotando de flexibilidad al sistema y permitiendo su desarrollo y evolución sin necesidad de una reforma constitucional, cuya consecución exitosa parece lejana. Con ello, se pretende trabajar la idea de que un sistema institucional eficiente contribuye al buen funcionamiento del modelo federal permitiendo articular las opiniones y demandas de todas las unidades federadas que lo componen, ayudando a reducir los conflictos constitucionales y por, ende, la tensión secesionista.

d. Una materia frecuentemente olvidada: el federalismo fiscal como motor de integración

Por último, se pretende dedicar el cuarto bloque a una temática frecuentemente olvidada por la literatura jurídica como es el federalismo fiscal. La distribución de recursos financieros es un componente vital de cualquier sistema de gobierno compartido. De nada sirve tener competencias formales si no se dispone de recursos con los que financiarlas o si los mismos están sometidos a una condicionalidad que reduce el margen de maniobra del gobierno autónomo. Por esta razón, el objetivo principal de este bloque es identificar los elementos troncales del modelo fiscal canadiense para poder evaluar la eficiencia del mismo y si, como algunos argumentan, este contribuye a centralizar la federación a expensas de la autonomía provincial. En el caso de que esta hipótesis sea correcta, se pretenden identificar las causas y proponer cambios en el mecanismo de reparto para asegurar que el nivel provincial dispone de suficientes recursos para financiar las competencias que le han sido atribuidas constitucionalmente.