

QUEBEC Y EL ACUERDO CONSTITUCIONAL DE LAC MEECH

(Nueva etapa del debate constitucional canadiense) (*)

Por IÑIGO BULLAIN

SUMARIO

I. EL MARCO HISTÓRICO-POLÍTICO: 1. *Antecedentes*: 1.1. Canadá y la BNA; 1.2. La transformación de Quebec. 2. *La repatriación constitucional*: 2.1. Primera tentativa, 1960; 2.2. Segunda tentativa; 2.3. La Carta de Victoria de 1971; 2.4. La fase final.—II. EL ACUERDO DE LAC MEECH.—III. ANÁLISIS DEL ACUERDO.—IV. CONCLUSIONES.

El 30 de abril de 1987, el primer ministro federal y los diez primeros ministros de las provincias de Canadá alcanzaron un acuerdo de principio de reforma constitucional —Acuerdo de Lac Meech—, sustancialmente dirigido a reintegrar a la provincia de Quebec al seno de la Constitución canadiense (1). En abril de 1982, Canadá había repatriado su Constitución, la *British Northamerican Act* (BNA), tras un proceso largo y tortuoso que había durado varios decenios. Quebec, por medio de su gobierno y de su Asamblea Nacional, se había manifestado contraria a esta repatriación, oposición que había continuado durante otros cinco años, y que si bien no tenía efecto jurídico sobre la vinculabilidad de Quebec al nuevo marco constitucional, sí tenía importantes consecuencias políticas. El 3 de junio de 1987 —Acuerdo de

(*) Este artículo es el resultado de una estancia del autor en la Universidad de Québec à Montreal durante el semestre del invierno de 1987, en calidad de investigador del Instituto Universitario Europeo de Florencia de donde es doctor en Derecho. El autor es también funcionario de la Comisión de las Comunidades Europeas.

(1) El primer ministro federal, Mulroney, había prometido, desde su elección en 1984, efectuar el máximo esfuerzo a fin de incorporar a Quebec, «en honor y entusiasmo», al marco constitucional.

Langevin, en esta ocasión sobre la base de un texto articulado—, los once primeros ministros de Canadá se comprometieron a someter a las Cámaras del Parlamento y a las Asambleas Legislativas provinciales una misma resolución de modificación de la Constitución, que recogía algunas de las más importantes reivindicaciones de Quebec, a fin de poner término a la marginación de los intereses de esa provincia en el nuevo marco constitucional. En el Acuerdo también se diseñan diversos mecanismos para el funcionamiento del sistema federal que protegen la autonomía provincial y la asocian al poder central en el funcionamiento del Estado.

Previamente al análisis puntual del Acuerdo, se hace obligado referirnos al largo proceso constitucional, que desemboca en la repatriación de la Constitución, condicionado por la evolución de Quebec en los últimos treinta años, verdadera protagonista del debate constitucional. Asimismo, con objeto de facilitar una aproximación a la problemática canadiense, se hace necesario comenzar el estudio encuadrándolo en su contexto histórico-político.

I. EL MARCO HISTORICO-POLITICO

El Acuerdo de Lac Meech pretende, de un lado, dar una solución consensuada a la repatriación constitucional de 1982; con este objeto, tanto el poder central como Quebec se prestan a una serie de concesiones recíprocas sobre aquellas que habían sido sus posiciones tradicionales. Y de otro, dar un reconocimiento constitucional al carácter bicultural de Canadá y al carácter distintivo de Quebec. En este primer apartado nos proponemos estudiar ambas cuestiones.

1. *Antecedentes*

Desde el origen mismo de Canadá como colonia británica, la posición de Quebec en su interior ha resultado problemática. La tensión en esta relación alcanzó su clímax durante el proceso de repatriación, y a punto estuvo de poner término a la misma.

1.1. *Canadá y la BNA*

La provincia de Quebec (2) constituyó, hasta su incorporación a la Corona británica, en 1760, tras la guerra franco-británica en el nuevo continente, una

(2) Sobre la historia de Quebec y sus relaciones con Canadá, véase J. FITZMAURICE: *Quebec and Canada*, Nueva York, St. Martin's Press, 1985.

colonia de Francia, el territorio de la Nouvelle France. Tras la derrota militar francesa, por el Tratado de París de 1763 sus 70.000 habitantes se convirtieron en súbditos británicos. En 1774, ante el peligro de insurrección junto al resto de las colonias americanas, mediante el *Acte de Québec*, se reconoció a sus habitantes el uso oficial de su lengua, religión y derechos civiles. En 1791, tras la independencia de las colonias americanas, Quebec pasó a ser la principal colonia británica en América del Norte, y la Corona, sin duda aleccionada por la pérdida sufrida, atendió a los deseos de sus habitantes y estableció una asamblea legislativa. En 1841, tras la fracasada revolución independentista de 1837-38, la *Canada Act* unificó la previa división institucional existente entre el Alto y Bajo Canadá. El Alto Canadá, más poblado, estaba mayoritariamente habitado por francófonos; los refugiados provenientes de las 13 colonias americanas constituyeron la mayoría anglófona del Bajo Canadá.

En 1867 se aprobó la *British Northamerican Act*, que hasta 1982 fue la Constitución de Canadá. Era una ley del Parlamento británico elaborada por los representantes de las colonias de Alto y Bajo Canadá, Nueva Brunswick, Nueva Escocia, Isla del Príncipe Eduardo y Terranova. Estas dos últimas no aceptaron los términos del Acuerdo y entraron en la Unión años más tarde. Si bien la teoría del pacto entre dos pueblos fundadores ha sido predominante en Quebec, cuyos representantes, en el seno de la delegación de la colonia de Canadá, se erigieron en defensores de los intereses del Canadá francófono, la BNA fue el resultado de un pacto entre cuatro partes (3).

El Dominio de Canadá constituyó la primera experiencia federativa del Imperio británico. La Constitución tuvo un carácter cuasi federal, efectuando una división de materias, según criterios de exclusividad, entre el poder central (art. 91) y las provincias (art. 92), las cuales disponen de la competencia sobre un conjunto de materias no muy distintas de las recogidas como de competencia de las CC. AA. y de algunas otras regiones autónomas de la Comunidad Europea (3 bis).

En el artículo 91, que recoge las competencias del Parlamento federal, destaca la capacidad de legislar por la paz, el orden y el buen gobierno, lo que ha permitido al poder central ejercer facultades legislativas en sectores tan diversos como comunicación, uranio, aeronáutica, relaciones internacionales,

(3) Sobre la influencia de la teoría pactista en Quebec, véase J. FITZMAURICE: *op. cit.*, págs. 151 y sigs.

(3 bis) Véase IÑIGO BULLAIN: *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1990.

narcóticos, lenguas, etc., en perjuicio de la autonomía provincial (4). La agricultura y emigración se caracterizan como competencias compartidas, a las que se añaden en 1954 las pensiones de jubilación (arts. 94, 94a y 95). De cualquier forma, es manifiesto que, prescindiendo de la ulterior evolución del federalismo canadiense, ya desde su inicio, «conforme a los intereses de los padres de la Confederación, el reparto de competencias favoreció sustancialmente al poder central» (5).

La interpretación última de la Constitución correspondió al Comité judicial del Consejo privado de la Corona británica, hasta que en 1949 la Corte Suprema de Canadá se convirtió en el Tribunal de Última Instancia (6). Tras unos años de orientación centralista, el Consejo privado interpretó el reparto de competencias de una forma más federalista de la que el texto constitucional permitía suponer. En cambio, la Corte Suprema, compuesta de nueve miembros elegidos por el poder central —por tradición, tres de los mismos provienen de Quebec—, ha dado tradicionalmente una interpretación legalista de la Constitución; por consiguiente, menos federalista (7).

La depresión y la consiguiente intervención del Estado, así como el período de la Segunda Guerra Mundial, sirvieron como apoyo a una creciente intervención del poder central en sectores de competencia provincial. La pérdida de los derechos de aduana con el origen de la Confederación, así como que los ingresos por impuestos directos de competencia provincial no fueran suficientes para garantizar la autonomía financiera provincial, permitió al poder central, en base al condicionamiento de subvenciones, necesarias a las provincias para el cumplimiento de sus competencias, utilizarlas como medio para la evolución centralista del régimen canadiense (8).

Durante casi cien años son las provincias de Ontario y Quebec —aquellas que originariamente formaron el Canadá Unido— quienes dominan la escena política, tanto por su peso demográfico como económico. A las cuatro provincias iniciales se unen escalonadamente una provincia marítima en el este, la Isla del Príncipe Eduardo, en 1873; cuatro provincias al oeste, Manitoba y

(4) Por el contrario, otros poderes característicos de la posición predominante del poder central, tales como el de reserva o desautorización establecidos en la BNA, han caído en desuso.

(5) Véase GIL REMILLARD: *Le Fédéralisme Canadienne*, vols. I y II, Montreal, Ed. Québec/Amerique, 1983, págs. 182 y sigs.

(6) Las provincias disponen de la competencia en materia de Administración de Justicia, pero los jueces, tanto de tribunales provinciales, que tienen capacidad para juzgar leyes federales, como los federales, son nombrados por el gobierno federal.

(7) Véase REMILLARD: *op. cit.*, págs. 218 y sigs.

(8) REMILLARD: *op. cit.*, págs. 234 y sigs.

Columbia Británica en 1870 y Alberta y Saskatchewan en 1905. Finalmente, tras dos referenda, Terra Nova se adhirió a la Confederación en 1948. Tradicionalmente, Ontario cuenta con cinco miembros de ese origen en el ejecutivo central, y Quebec con otros cuatro de un total aproximado de quince. Cada una de estas provincias cuenta, respectivamente, con el 25 por 100 de los representantes del Senado y conjuntamente con más del 50 por 100 en los Comunes. La mayoría de los primeros ministros federales —Mac Donald, McKenzie King, etc.— han provenido de Ontario o de Quebec (Laurier, St. Laurent, etc.).

1.2. *La transformación de Quebec*

De 1897 a 1936, los liberales gobiernan ininterrumpidamente en Quebec, y con frecuencia encabezan el gobierno federal en Ottawa. Es a partir de la década de los cuarenta cuando Quebec pasa a ser gobernada por la Unión Nacional, partido de orientación católica, conservador, orientado a defender y proteger *notre bien, notre patrimoine* (9), dando comienzo una etapa de relativo aislacionismo. La única reivindicación constitucional durante la era Duplessis se redujo a reclamar una mejor distribución de los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta y de los poderes fiscales en favor de la provincia.

Es en 1960, con la elección de Jean Lesage a la cabeza del Partido Liberal, con el lema *Maitrez chez nous*, cuando se inician los cambios que darán lugar a importantes reivindicaciones de autonomía política y reforma constitucional, que culminan con el referéndum sobre Soberanía-Asociación de 1980. La revolución tranquila supone una transformación interna de carácter socioeconómico de primera magnitud, conducida en modo pacífico. Los brotes de violencia y terrorismo desde la creación del FLQ (*Front de Libération du Québec*), en 1963, hasta los sucesos de octubre de 1970, fueron episódicos y el apoyo popular a los mismos muy reducido (10). Quebec, de ser una sociedad eminentemente agraria, se transforma en uno de los territorios más desarrollados del planeta. La nacionalización de la energía eléctrica y la creación de las Cajas de Ahorros populares facilitan los fondos necesarios para llevarla a cabo, siendo impulsada y dirigida por su gobierno y Administración Pública autónoma (11). A este reforzamiento de la Administración Pública y la crea-

(9) A. HAINS: *Avant de choisir*, Québec, Éditions Heritage, 1979, pág. 105.

(10) Sobre este aspecto, véase PASCAL MALLET: *Le Québec pour quoi faire?*, París, Bernard Grasset, 1980, págs. 238-264.

(11) El gasto público para una población de cinco millones, que en 1945 era en Quebec de 91,5 millones C \$, pasa a ser de 600 millones C \$ en 1960. En 1968 ascendía

ción de una economía mixta se suma una reforma educativa de primera magnitud (12). Estos cambios socioeconómicos vienen acompañados de una lucha autonómica en favor de una nueva configuración del federalismo canadiense, problemática que coincide con la voluntad de Canadá de repatriar la Constitución.

2. *La repatriación constitucional. Sus tentativas*

La *British Northamerican Act* (BNA), al mismo tiempo que Constitución canadiense, era una ley del Parlamento británico de 1867. El texto de la ley (13) no contenía ninguna disposición relativa a la reforma constitucional, que, en principio, era competencia de otra ley del Parlamento británico. Tras cerca de cien años de existencia, su modificación aparecía como conveniente.

Ante esta cuestión se enfrentan dos posiciones. De una parte, aquella encabezada por el gobierno federal, y sustancialmente respaldada, aunque de forma intermitente y con ciertas condiciones por nueve de las diez provincias, en favor de la repatriación; es decir, que la Constitución se convierta en una ley de Canadá y deje de ser una ley del Parlamento británico, e incluya una fórmula de enmienda constitucional. La otra postura, defendida por Quebec, pretende una previa revisión de la distribución de poderes y recursos. Hasta finales de 1980, el proceso de repatriación se concibió sobre la base de una convención constitucional que preveía para la repatriación el acuerdo de las provincias y el poder central.

Si bien hay diversos intentos de repatriación durante el presente siglo, es con la aproximación del centenario constitucional cuando se produce un impulso singular en esta dirección. Coincidente en el tiempo, se produce un

ya a 3,2 billones. De 32.000 funcionarios provinciales en 1960 se asciende a 70.000 en 1970. Datos recogidos en J. FITZMAURICE: *op. cit.*

(12) En 1950, Quebec tenía una tasa de escolaridad inferior a Portugal. Las Universidades de Quebec se secularizan en 1970 y se crea la Universidad de Quebec. Véase J. FITZMAURICE: *op. cit.*

(13) La obra de GIL REMILLARD (*Le Fédéralisme Canadienne*, vols. I y II, Montreal, Éd. Québec/Amérique, 1983) contiene en su vol. I, entre otros, los textos relativos a:

- Acte d'Union de 1840.
- Loi Constitutionnelle de 1867.
- Statut de Westminster de 1931.
- Loi Constitutionnelle de 1982.

El segundo volumen contiene la primera modificación de la Constitución tras el repatriamiento, enmienda relativa a los derechos de la población autóctona: Acuerdo constitucional de 1985.

cambio radical de la sociedad quebecoise. El proceso de repatriamiento coincide y será condicionado por las nuevas aspiraciones de Quebec (14), producto del período que ha venido a llamarse «revolución tranquila», que comenzó con la década de los sesenta. La repatriación se producirá tras un largo proceso, lleno de tensiones y fracasos, sin dejar cerrado el intenso debate constitucional y político.

2.1. *La primera tentativa de repatriación*

En la Conferencia Federal-Provincial de julio de 1960 (15), Quebec enunció los principios rectores de su posición política durante los próximos años, principios que se mantendrían con independencia de los cambios de gobierno y de mayoría en la Asamblea Nacional, y de los cuales se hizo depender el apoyo de Quebec a la repatriación. Básicamente, éstos consistían en una reforma constitucional y unas nuevas relaciones entre las dos comunidades lingüísticas mayoritarias.

Quebec propone durante esta Conferencia una transformación constitucional sobre la base de:

- Un nuevo reparto de competencias, especialmente en materia de comunicaciones y relaciones internacionales.
- Transformar las relaciones federo-provinciales (creación de un secretariado permanente federo-provincial) e interprovinciales (constituir una Conferencia interprovincial con base permanente) (16).
- La creación de nuevas instituciones: Tribunal Constitucional, conforme a régimen federativo.
- Una fórmula de reforma institucional: Garantía de derecho de veto para Quebec.
- La retirada de las subvenciones condicionadas y de programas conjuntos del gobierno federal, así como de su intrusión en materias de política social.

(14) Sobre la historia contemporánea de Quebec, véase A. HAINS: *Avant de choisir*, Quebec, Éditions Heritage, 1979. Un análisis jurídico de las posiciones de Quebec durante el proceso de repatriación, en E. McWHINNEY: *Quebec and the Constitution, 1960-1978*, Toronto, University of Toronto Press, 1979.

(15) Sobre los diversos intentos de repatriamiento, véase JEAN-LOUIS ROY: *Le choix d'un pays*, Ottawa, Lemeac, 1978.

(16) Hasta 1960, en que se celebra la cuarta conferencia interprovincial; las tres anteriores se habían celebrado en 1864, 1887 y 1902. La primera conferencia de primeros ministros se celebra en 1944.

Por otra parte, la minoría francófona, mayoritaria en Quebec, considera que Canadá es producto del pacto de dos pueblos fundadores, uno de los cuales ha sido progresivamente marginado al interior de las otras provincias (17), y que su lengua no ha recibido la promoción necesaria en la Administración central de Canadá, a pesar de su teórica cooficialidad. Los francófonos de Canadá, en origen la mayoría de la población, van convirtiéndose en minoría en el conjunto de Canadá y al interior de todas las provincias, excepto en Quebec. Quebec, donde un 80 por 100 de su población es francófona y que reúne al 80 por 100 de francófonos de Canadá, no se reconoce como una simple provincia, sino como la patria de los francófonos de Norteamérica, y busca tanto unas nuevas relaciones entre los dos grandes grupos étnicos al interior de Canadá como una transformación de las relaciones federoprovinciales, articulada conforme a la nueva dimensión que progresivamente va adquiriendo.

La tesis de Quebec, según la cual el biculturalismo canadiense reside, en la práctica, en el particularismo quebecoise, y que es sobre esta base sobre la que hay que articular las relaciones federativas, recogerá en Ottawa una oposición frontal, especialmente durante la era Trudeau. El poder central está básicamente interesado en la simple repatriación de la Constitución y la elaboración de una fórmula de reforma, poniendo fin al lazo colonial con Gran Bretaña (18). Posteriormente, con P. E. Trudeau, el gobierno federal aprovechará la ocasión para incluir una Carta de Derechos y Libertades.

El nacionalismo quebecoise, de carácter renovador, somete a una nueva evaluación al federalismo existente. El poder central ofrece como respuesta el mantenimiento del *statu quo*. El resultado de esta confrontación de intereses va a dar origen en Quebec a un movimiento soberanista (el independentismo como fuerza política no se organiza hasta 1960, para convertirse en hegemónico, pero no mayoritario, con el PQ en 1976), y en Canadá, al surgimiento de un nacionalismo pancanadiense y el consiguiente reforzamiento de posturas centralistas.

El único acuerdo de este período 1962-66 es el relativo al régimen de seguridad social. Ottawa deseaba instaurar un régimen de pensiones universal y contributivo; Quebec, mantener un sistema propio, que finalmente obtiene. En otros puntos de conflicto (negociación fiscal, programas conjuntos, relaciones internacionales) no se llega a ningún acuerdo (19).

(17) Ley de 1885 aboliendo el bilingüismo en Manitoba; falta de protección en Ontario, Nueva Brunswick, y falta de promoción en el resto de provincias.

(18) Canadá es independiente desde 1931 (*Statut de Westminster*).

(19) Véase J.-L. Roy: *op. cit.*, págs. 28 y sigs.

2.2. *La segunda tentativa*

Tras la V Conferencia Interprovincial, de agosto de 1964, se celebra una reunión federo-provincial en la que el acuerdo más importante lo constituyó la aprobación por unanimidad de la fórmula *Fuldon-Favreau* de reforma constitucional.

Esta fórmula preveía:

- Limitar el poder federal de reforma constitucional a cuestiones de su propio funcionamiento.
- En materias de interés común, al poder central y provincias:
 - a) unanimidad de once gobiernos para sectores fundamentales: poder legislativo, derechos provinciales y uso de lenguas, y
 - b) en otros sectores, necesidad del apoyo de 2/3 de legislativos provinciales que representen al 50 por 100 de la población.

En Quebec se inició un enorme debate político y mayoritariamente se rechazó la fórmula *Fuldon-Favreau*, en cuanto insuficiente, al no posibilitar la consecución de un estatuto especial, o una posición de Estado asociado conforme a las propuestas de Quebec antes enunciadas.

El fracaso de esta nueva tentativa dio origen en Canadá al inicio de los trabajos de la Comisión sobre el bilingüismo y el biculturalismo. Se trata de un paso en la dirección de redefinición de las relaciones entre las dos comunidades lingüísticas. En sus conclusiones (20), Quebec aparece como una comunidad distinta, no simplemente como una minoría lingüística, y recomienda incluir en la Constitución a Ontario y Nueva Brunswick como provincias bilingües junto a Quebec. En el resto de Canadá se diseñarían distritos bilingües.

Sin embargo, en Quebec, la postura de Johnson y de la Union Nationale, que con el eslogan *égalité ou indépendance* vencen en las elecciones provinciales de 1966, no es muy diferente a la anteriormente defendida por Lesage y el PLQ (21). Concibe el federalismo canadiense como un proyecto común entre dos grupos étnicos y no como una división de 10 provincias. Reclama derechos colectivos iguales para las dos comunidades. Quebec, a fin de obtener sus objetivos particulares como representante de los francófonos, desea el control de ciertos sectores que no interesan necesariamente a otras provincias.

(20) GOV. CANADA: *Rapport de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967.

(21) D. JOHNSON: *Égalité ou Indépendance*, Montreal, Les Éditions de l'Homme, 1965.

La fórmula resultante sería también un estatuto especial para Quebec o una Confederación entre Quebec y Canadá. A estas fórmulas se añade en 1967 el proyecto Soberanía-Asociación. Ya no se trata de encontrar una solución dentro del sistema federal, sino de obtenerla en un marco distinto. A la soberanía política se adjunta una estrecha asociación económica entre Quebec y Canadá (22). Por su parte, el primer ministro de Canadá, Trudeau, contempla a su provincia natal no como una nación, sino como parte de la sociedad franco-canadiense (23), y pretende remodelar el federalismo reforzando sus órganos centrales (24).

Las elecciones a la Asamblea nacional de Quebec de 1970 marcan una nueva etapa en la vida política de la provincia. Los tres partidos políticos más importantes son partidos con base exclusiva en Quebec, al contrario que en el resto de Canadá, donde los partidos provinciales son ramas territoriales del partido federal, i. e., liberal, conservador (NPD). El Partido Liberal de Quebec es un partido independiente desde su separación del PL canadiense en 1964, que obtiene en estas elecciones la mayoría absoluta. El Partido Quebecois, creado en 1968, que representa la opción soberanista, recoge el 23 por 100 de los sufragios. En Quebec, con anterioridad, el independentismo nunca había superado el 10 por 100 de los votos (25). Estos dos partidos se alternarán hasta hoy como partido del gobierno y oposición oficial. La Union Nationale pierde el gobierno y alcanza menos del 10 por 100 de los votos, desapareciendo de la vida política.

Son las tesis del federalismo renovador quienes triunfan; el objetivo, además del nuevo reparto de competencias, es un estatuto particular. Esta fórmula de estatuto particular (26) fue precisada por Claude Ryan en 1967, quien algunos años más tarde fue elegido presidente del Partido Liberal de Quebec. Ryan proponía:

- Transferencias administrativas en favor de Quebec sin modificación constitucional.

(22) Principios ya contenidos en la obra de J.-P. CHARBONNEAU y G. PAQUETTE: *L'Option*, Montreal, Éd. de l'Homme, 1968. Como señala R. LEVESQUE en el prólogo a la misma, «se trata de poner fin al derroche de energías del régimen actual, de las ilusiones permisivas del nacionalismo verbal y a la vía muerta de la revisión».

(23) PIERRE E. TRUDEAU: *Le Fédéralisme et la société canadienne française*, Montreal, Éd. HMH, 1967.

(24) PIERRE E. TRUDEAU: *Le Fédéralisme et l'Avenir*, Ottawa, 1968.

(25) Sobre el movimiento independentista, véase GUY BOUTHILLIER: «Le mouvement indépendantiste: de la mystique à la politique», en AA. VV.: *Québec: un pays incertain*, Montreal, Éd. Québec/Amérique, 1980, págs. 47-64.

(26) Véase la formulación del mismo en *Le Devoir* de 30 junio 1967.

- En sectores sociales y culturales no atribuidos en exclusiva ni a Ottawa ni a Quebec, el poder central dispondría del derecho de establecer políticas nacionales; Quebec, el derecho de afirmar su competencia (*opting out* con compensación financiera).
- Relaciones internacionales compartidas en base a distribución de competencias, reservándose asuntos exteriores *strictu sensus* a Ottawa.
- Modificación constitucional en materia de matrimonio y divorcio, organización de tribunales, política lingüística, composición y rol del Senado, medios fiscales y financieros.

Es con estos objetivos con los que Quebec acude al nuevo intento de repatriamiento.

2.3. *La Carta de Victoria de 1971*

El proyecto de la Carta Constitucional canadiense de 1971, la Carta de Victoria (27), fue el resultado de más de cuatro años de negociaciones, de siete conferencias de primeros ministros y cientos de encuentros a nivel ministerial y de funcionarios. Quebec, que durante un decenio había mantenido la postura de que la revisión constitucional implicaba una previa distribución de competencias y recursos, modificó su actitud y consintió en discutir cuestiones más limitadas. Este cambio de actitud, como se comprobará, obedecía más a una vocación del nuevo gobierno que a un cambio de política de su partido o de actitud general en Quebec.

La Carta de Victoria se componía de 61 artículos, reagrupados en 10 títulos: Derechos políticos, Lingüísticos, Provincias y territorios, Corte Suprema, Tribunales federales, Artículo 94a CC, Inigualdades regionales, Consultación federo-provincial, Modificación y Modernización constitucional. En Quebec, todas las fuerzas políticas, incluido el partido del gobierno, se opusieron a este acuerdo, en cuanto el mismo no recogía los objetivos de Quebec, y obligaron al primer ministro, Bourassa, a abstenerse de ratificarlo. Por el contrario, el acuerdo recibió un amplio apoyo en el resto de provincias (28).

«Victoria» representó el tercer y más importante fracaso en el proceso de repatriamiento, determinado por la voluntad de Quebec y la oposición del resto de Canadá a que éste fuera acompañado del reconocimiento de dos naciones y el subsiguiente tratamiento particular de Quebec.

(27) Véase J.-L. ROY: *op. cit.*, págs. 253 y sigs., espec. 327-338.

(28) Véase J.-L. ROY: *op. cit.*, págs. 263 y sigs.

2.4. *La fase final*

Tras el fracaso de Victoria se produce, tanto en Ottawa como en Quebec, un proceso de reflexión. La frustración del primer ministro de Canadá, Trudeau, en no lograr con las provincias un acuerdo de repatriación y una fórmula de reforma, le lleva a definirse por una repatriación unilateral (29).

En Quebec, casi simultáneamente, el PQ obtiene la mayoría electoral y forma gobierno. Tras más de una década de fracasos en obtener la reforma del federalismo canadiense (30), el PQ propone la celebración de un referéndum sobre la Soberanía-Asociación de Quebec con Canadá (31). El gobierno de Quebec se comprometía, caso de alcanzar un respaldo mayoritario en el referéndum, a negociar un acuerdo con el poder central con vistas a crear una unión aduanera y un mercado común con el resto de Canadá. Se crearía también una unión monetaria y una armonización de políticas fiscales, económicas y financieras. Además, se regularía una institución común paritaria encargada de gestionar una asociación política en materia de política de defensa y política extranjera. La Asamblea nacional de Quebec sería soberana, y Quebec dispondría en exclusiva de la práctica totalidad de materias. Se preveía una posible cooperación en materia de comercio internacional, navegación, correos...

Las tesis del poder central son diametralmente opuestas. Ottawa busca reforzar la Administración central del Estado (32). Las posturas intermedias parecen condenadas al fracaso. En 1979 se publica el *rapport* «Pepin-Roberts» (33), que propone un federalismo asimétrico, fundado en el dualismo, el regionalismo y el multiculturalismo. No encuentra eco, como tampoco lo obtienen otras propuestas que, frente a la Soberanía-Asociación y a un federalismo renovado, pretenden una autonomía dentro de una confedera-

(29) «Lettre du premier ministre du Canada, P. E. Trudeau, aux premiers ministres de provinces au sujet du repatriement de l'AANB, de 31 marzo 1976», recogida en J.-L. ROY: *op. cit.*, pág. 297.

(30) GOUVERNEMENT DU QUÉBEC: *Quebec's traditional stands on the divisions of Powers, 1900-1967*, Quebec, Ministère des Affaires Intergouvernementales, 1978.

(31) GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL EXECUTIF: *La nouvelle entente Québec-Canada*, Quebec, Éditeur Officiel, 1979.

(32) *Le Temps d'Agir*, P. E. Trudeau, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services, 1978.

(33) *Rapport Pepin-Roberts, Commission de l'unité canadienne. Se retrouver*, Ottawa, Ministère de Approvisionnement et Services, 1979.

ción (34). Por su parte, el PLQ abunda en las tesis expuestas por Ryan una década (35) atrás.

Los años 1980 y 1981 son decisivos para el proceso de repatriamiento y para la historia de Canadá y Quebec. La división entre Quebec y Ottawa sobre la federación canadiense y entre el poder central y las provincias sobre la repatriación es mayor que nunca. El clima de confrontación es enorme. Las provincias, teniendo conocimiento de que el gobierno federal ha iniciado gestiones en torno al gobierno y Parlamento británico de cara al repatriamiento unilateral, deciden iniciar gestiones para impedirlo. Casi simultáneamente, en abril de 1980, se celebra el referéndum sobre el proyecto de Soberanía-Asociación, precedido por un enorme debate intelectual (36) y político. El resultado es un 60 por 100 de votos negativos frente al 40 por 100 de apoyo a las tesis del partido quebecoise en el gobierno de Quebec (37). Trudeau, que encabeza la campaña del no, promete una renovación del federalismo que no se concretará.

En septiembre de 1980 se celebra, en un clima de gran tensión, una conferencia constitucional. Las provincias, en su mayoría, se oponen a la inclusión de una Carta de Derechos y Libertades, que otorgaría en el futuro un gran poder a los Tribunales, por encima de los legislativos provinciales (38). Las provincias desean también una revisión de poderes: las provincias marítimas quieren la competencia sobre pesca y riqueza del subsuelo marino. Las provincias del este, la competencia sobre el petróleo y comercio interprovincial. Quebec busca la competencia en comunicaciones, política social, etc. Sólo Ontario y Nueva Brunswick apoyan al gobierno federal, que se niega a entrar en el debate de estas propuestas y que el 18 de septiembre anuncia el repatriamiento unilateral.

En 1981, el PQ, que ha sido reelegido en Quebec, con objeto de mantener

(34) R. TREMBLAY: *La 3^e option*, Montreal, Éd. France/Amérique, 1979.

(35) *La Commission Constitutionnelle du Parti Liberal du Québec. Une nouvelle fédération canadienne*, Montreal, PLQ, 1980.

(36) Véanse, entre otras, las obras de J. BROSSARD: *L'accession à la souveraineté et les cas du Québec*, Montreal, Les Presses de la UdM, 1976, desde una visión del Derecho internacional; G. BERGERON: *Le jour-la... le Référendum*, Montreal, Éd. Quinze, 1978, reflexiones políticas en torno a Quebec, Canadá y América del Norte; DENIS MONIÈRE: *Les enjeux du référendum*, Montreal, Éd. Québec/Amérique, 1979, desde una perspectiva socioeconómica; AA. VV.: *L'État du Québec en devenir*, Montreal, Boreal Express, 1980, orientada desde el nacionalismo quebecoise.

(37) *Pourquoi OUI. Extraits des discours des députés à la N. N. qui ont appuyé la question référendaire*, Montreal, Éditions des 67, 1980.

(38) En contra de la tradición británica, recogida en Canadá, de soberanía parlamentaria.

el frente común de oposición a la repatriación unilateral junto a la mayoría de las provincias, firma un acuerdo con ocho provincias en el que renuncia a dos de sus posiciones tradicionales: derecho al veto y repatriación constitucional sin previa modificación de competencias.

Sin embargo, en septiembre de este año, la Corte Suprema hace pública su respuesta sobre la constitucionalidad del repatriamiento unilateral (39). La Corte considera que es legal la proposición del poder central de repatriar la Constitución sin el consentimiento de las provincias, pero que el ejercicio del poder debe hacerse conforme tanto al derecho positivo como a las convenciones constitucionales (creencia y práctica de la existencia de veto provincial) y con el respaldo del electorado. Así, si bien las convenciones no tienen fuerza de ley, la actitud del gobierno federal, que no cuenta con el respaldo de la mayoría de las provincias, priva a su acción unilateral de legitimidad.

En noviembre se celebra la conferencia constitucional «de la última oportunidad». El 5 de noviembre, en ausencia de la representación de Quebec, el gobierno federal y nueve provincias alcanzan un acuerdo:

- Se repatria la Constitución.
- Se establece una fórmula de reforma constitucional (arts. 38-49). Se requerirá el apoyo de 2/3 de provincias que representen el 50 por 100 de la población. Sistema de *opting out* con compensación financiera para materias de educación y cultura.
- Se incluye una Carta de Derechos y Libertades (arts. 1-34). Su efecto se limita mediante una cláusula *no obstant*, renovable por las Asambleas provinciales cada cinco años (art. 33). Así, éstas pueden adoptar una ley contraria a una disposición de la Carta contenida en los artículos 2 y 7-15, que tratan de las libertades fundamentales, garantías jurídicas y derechos a la igualdad.
- Se añade un principio de perecuación regional (art. 36).
- Nuevo artículo 92a, que aumenta la competencia legislativa regional en materia de recursos naturales.
- Se reconoce y confirman los derechos de la población autóctona (artículo 35).
- En un anexo se recogen las actualizaciones de la Constitución. El 17 de abril de 1982 se proclama la nueva Constitución de Canadá.

(39) La obra de GIL REMILLARD: *op. cit.*, en su vol. II, recoge las decisiones de la Corte Suprema:

- Avis sur le répatriement, Re.: Résolution pour modifier la Constitution, 1981, 1 RCS, 753;
- Avis sur le droit de veto du Québec, Re.: Opposition à une résolution pour modifier la Constitution, 1982, 2 RCS, 793.

El gobierno de Quebec se opone formalmente (40) a este acuerdo, como también lo hace su Asamblea nacional, sobre la base de que:

- El acuerdo no contiene un reconocimiento de la especificidad de la sociedad quebecoise ni de la igualdad de los pueblos fundadores.
- La fórmula de enmienda no prevé compensación financiera en todos los casos.
- El derecho a la instrucción en la lengua de la minoría limita la competencia de Quebec en materia de lengua y educación.

Tan sólo la Asamblea nacional de Quebec, en sentido contrario, y el Parlamento federal, favorablemente, se pronunciaron sobre el repatriamiento. Por las provincias, sólo sus gobiernos. No hubo consulta popular. Durante el siguiente lustro, Quebec, que se niega a participar en el nuevo orden constitucional (41), se encontrará en una posición de marginación en la vida política canadiense.

II. EL ACUERDO DE LAC MEECH

El 30 de abril (Lac Meech) y el 3 de junio (Lanquevin) de 1987, todos los primeros ministros de Canadá se comprometen a someter a las Cámaras del Parlamento y a las Asambleas legislativas provinciales una misma resolución de modificación de la Constitución (42). La entente de principio del 30 de abril de 1987 se centró en

- Establecer una fórmula que reconoce el carácter bicultural de Canadá y el carácter distintivo de Quebec:
 1. La interpretación de la Constitución de Canadá debe concordar con:
 - a) el reconocimiento de que la existencia de un Canadá francófono, concentrado en Quebec, pero presente en el resto del país, y un Canadá anglófono, concentrado en el resto del país, pero presente en Quebec, constituye una característica fundamental de la federación canadiense;

(40) Gouvernement du Québec, Decreto núm. 3.214/1981, de 25 de noviembre.

(41) La primera reforma constitucional centrada en los derechos de los pueblos autóctonos se realizó sin el concurso de Quebec, si bien es en su territorio donde habita una gran parte de estas comunidades, con el consiguiente fracaso de los objetivos de la misma.

(42) La segunda desde el repatriamiento. La primera versó sobre los derechos de la población autóctona.

- b) el reconocimiento de que Quebec forma, en el seno de Canadá, una sociedad distinta.
2. El Parlamento y los legislativos provinciales, en el ejercicio de sus competencias respectivas, tienen el rol de proteger esta característica fundamental.
 3. La Asamblea nacional y el gobierno de Quebec tienen el rol de proteger y promover el carácter distinto de la sociedad quebecoise.
- Acordar una compensación razonable en todos los casos en que una provincia se disocie de una modificación que conlleve una transferencia de una competencia provincial al Parlamento. Dada la imposibilidad de disociarse de una modificación en cuestiones enumeradas en el artículo 42 de la Ley Constitucional de 1982, exigir el consentimiento unánime de todas las provincias.
 - Acordar una justa compensación a toda provincia que no participe en un nuevo programa nacional de gastos compartidos en materias de competencia provincial exclusiva si esta provincia pone en marcha una medida o un programa compatible con los objetivos nacionales.
 - Establecer una fórmula de modificación. Se mantiene la fórmula general de modificación (art. 38), que precisa del consentimiento del Parlamento y de las Asambleas legislativas de 2/3 de provincias, representantes del 50 por 100 de la población.
 - Institucionalizar la Corte Suprema, así como la obligación de que tres de sus nueve miembros procedan, con una antigüedad de al menos diez años, de la jurisdicción de Quebec.
 - Prever en la Constitución que, a petición de una provincia, el gobierno de Canadá negociará, en materia de emigración, un acuerdo que responda a sus necesidades y particularidades. Se dispone que sea Quebec quien lo hará en primer lugar, y se le garantiza un número de emigrantes proporcional a su población, más un 5 por 100. Canadá se retirará de todo servicio, salvo nacionalidad, en materia de recepción e integración con justa compensación.
 - Instituir la obligatoriedad de una conferencia anual de primeros ministros sobre la Constitución. Se fijó el orden del día de la próxima conferencia:
 1. Reforma del Senado.
 2. Competencias en materia de pesca.
 3. Cualquier otra cuestión.
 - Consagrar en la Constitución la conferencia anual de primeros ministros sobre economía.

III. ANALISIS DEL ACUERDO

Destaca, en primer lugar, el carácter unánime del Acuerdo (43), en el que tanto el poder central como todas las provincias reconocen la necesidad de acomodar el marco constitucional a la voluntad política de Quebec, dando cabida a varias de sus reivindicaciones tradicionales. Por su parte, Quebec renuncia a una previa distribución de competencias. En cuanto a su contenido, destaca:

— Se establece un mecanismo, fórmula *opting out*, mediante la cual se garantiza el respeto de la voluntad de autonomía de aquella/s provincia/s que desee/n mantenerse al margen de una transferencia de competencia provincial al Parlamento o de un nuevo programa de gasto, recibiendo una compensación financiera. Es una garantía de carácter conservador. Con ella se protege a cada provincia, a fin de que pueda conservar, si lo desea, su nivel autonómico, y se les concede un poder de veto sobre modificaciones de los órganos centrales del Estado. De otro lado, también se protege a las provincias de intervenciones del poder central en sus competencias, en cuanto, si la/s provincia/s pone/n en marcha una iniciativa compatible con los objetivos nacionales, pueden quedar al margen de programas nacionales de gastos compartidos, recibiendo una justa compensación financiera que les evite, como ha sido frecuente en Quebec, la necesidad de establecer una doble imposición a fin de poder desarrollar programas relativos a materias de competencia provincial en base a sus propios criterios y evitar el recorte de su autogobierno frente a la superioridad financiera del poder central.

La fórmula de *opting out*, establecida con ocasión del repatriamiento, si bien limitada a materias de educación y cultura, se amplía ahora a todos los sectores, con lo que se posibilita una futura asimetría provincial, que es una de las características del Acuerdo (44). El Acuerdo de Lac Meech reconoce el principio de igualdad de todas las provincias (45). Abre la puerta a un

(43) Un completo análisis del mismo, en J. WOEHLING: *La modification constitutionnelle de 1987, la reconnaissance du Québec comme société distincte et la dualité linguistique du Canada*, Les Cahiers de Droit, 29/1988, págs. 3-63.

(44) Véase G. BEAUDOIN: *Le Québec et le Lac Meech*, Montreal, Éd. Guerin, 1987, págs. 174-178.

(45) Para valorar este principio convenientemente se debe tener en cuenta que las provincias de Quebec y Ontario han dominado Canadá económica, social y políticamente desde su fundación. El resto de provincias, especialmente las del oeste, que han experimentado un progresivo desarrollo, se han visto siempre relegadas a un segundo plano.

sistema autonómico de carácter asimétrico. Si bien parece más probable que sólo una minoría de provincias, o tan sólo Quebec, recurran al *opting out* (46), se facilita, al menos, el surgimiento de un provincialismo cuyo desarrollo autonómico no estará tan condicionado por la escasez de recursos financieros. Las compensaciones económicas, «razonables», «justas», refuerzan la posición de los Tribunales, que probablemente serán los llamados a decidir sobre el alcance práctico de estos términos, así como acerca de la compatibilidad o no de los programas provinciales con los objetivos nacionales (47).

— Otra característica del Acuerdo es el reconocimiento del dualismo cultural, anglófono y francófono, y de la especificidad de Quebec como base de la interpretación constitucional. Es una incógnita el establecer el alcance de esta disposición, especialmente de los puntos 2 y 3, referidos, respectivamente, al compromiso del Parlamento y de los legislativos provinciales de proteger esta característica fundamental —en realidad dos: el dualismo y la especificidad de Quebec—, en el ejercicio de sus competencias, y el deber que se reconoce a la Asamblea nacional de Quebec de proteger y promover el carácter distinto de la sociedad quebecoise.

El reconocimiento del carácter específico de Quebec puede servir (48) para reducir el potencial centralizador de la Carta de Derechos y Libertades, sobre todo en materias de lengua, educación, permitiendo a Quebec justificar leyes y políticas que incluyan restricciones al principio de igualdad recogido en el artículo 15 de la Carta. En opinión de otros autores (49), es más probable que las posibilidades de justificación de divergencias se limiten sólo a la materia lingüística. De cualquier forma, la inclusión en el texto constitucional de una disposición de reconocimiento de la especificidad quebecoise era una reivindicación propuesta por el PQ y asumida por todas las fuerzas políticas de Quebec. En cuanto a las futuras posibilidades de la Asamblea nacional y del gobierno de Quebec para poder justificar divergencias con res-

(46) En base a la voluntad de autogobierno de Quebec, no equiparable a la del resto de provincias, y a que los partidos de ámbito federal, al contrario que en el resto de provincias, no están presentes en el legislativo provincial y no controlan el ejecutivo, siéndole así muy difícil el imponer la política de partido por encima del criterio provincial.

(47) J. PARIZEAU y C. MORIN, antiguos ministros pequistas, han expuesto los riesgos de una excesiva judicialización y de la multiplicación de jurisdicciones compartidas (véase *Le Québec et le Lac Meech*, op. cit., págs. 177-179 y 95-99, respectivamente).

(48) En este sentido, J. WOEHRLING: *Le Québec et le Lac Meech*, op. cit., páginas 158-162.

(49) Así, BRUN y BASTARACHE: *Le Québec et l'Accord de Lac Meech*, op. cit., págs. 151 y 163.

pecto a la legislación nacional y la interpretación de la Carta de Derechos y Libertades, sobre la base del reconocimiento de su rol de protección y promoción del carácter distinto de la sociedad quebecoise, se interpreta (50) que tal posibilidad estará limitada y subordinada, en caso de conflicto, a la dualidad lingüística canadiense. El poder de los Tribunales se reforzará también mediante el recurso a los mismos para establecer precisiones prácticas sobre el alcance de estas disposiciones (51).

— Otro punto del Acuerdo, emigración, recoge también las aspiraciones de Quebec. Se le confiere la competencia de gestionarla en su práctica totalidad (52), así como se le concede una protección adicional, al sumarse al cupo de emigrantes que le corresponde en proporción a su población, un 5 por 100. Con anterioridad, en materia de emigración Quebec participaba en base a la fórmula Cullen-Couture, que tenía un simple carácter administrativo. Quebec recibe la garantía de poder controlar y dirigir una política esencial para la preservación y desarrollo de su identidad. Tradicionalmente, los emigrantes establecidos en Canadá han sido anglófonos. La actual emigración, mayoritariamente asiática y latinoamericana, se ha sumado en Quebec a la minoría anglófona. La Administración provincial confía en poder invertir esta tendencia.

— Destaca también en el Acuerdo el reforzamiento de los mecanismos de coordinación, asociación, federo-provinciales mediante el establecimiento de conferencias anuales de primeros ministros sobre cuestiones constitucionales y económicas. También se refuerza la bilateralidad de las relaciones gobierno federal y gobierno provincial para cuestiones de emigración, poder de gasto, nombramiento de senadores, que hasta la reforma del Senado continuarán siendo designados por el gobierno federal, pero ya no de forma unilateral, sino en base a las listas elaboradas por cada provincia. Se refuerza con ello el carácter negociador de la estructura federal: federalismo ejecutivo.

— En relación a la composición de la Corte Suprema de Canadá, se recogen las aspiraciones de Quebec en favor de que 1/3 de sus nueve miembros provengan de esa provincia.

Es preciso subrayar que el Acuerdo no tiene valor legal, puesto que no constituye sino un compromiso de los once primeros ministros de proponer, en el plazo más breve, la adopción del mismo en el Parlamento y en los legislativos provinciales, disponiendo de un máximo de tres años desde que una

(50) J. WOEHRLING: *op. cit.*, págs. 19-21.

(51) GUY TREMBLAY: *Le Québec et le Lac Meech*, *op. cit.*, págs. 109-114.

(52) La excepción la constituye el acceso a la nacionalidad.

asamblea adopte una resolución (53). Por el momento, resulta incierto poder predecir tanto si este Acuerdo obtendrá finalmente la ratificación de los Parlamentos provinciales como si las modificaciones constitucionales en él contenidas pondrán término al contencioso político que ha enfrentado a Quebec y Canadá durante el último cuarto de siglo.

IV. CONCLUSIONES

La voluntad política de profundización en el autogobierno y, por consiguiente, la redefinición de la posición de Quebec y del federalismo canadiense, uno de los efectos derivados de la revolución tranquila, que ha permitido a Quebec alcanzar un elevado índice de desarrollo y prosperidad, no fue atendida. Ni las propuestas políticas encaminadas a dotar a Quebec de un estatuto especial ni las tendentes a hacer de Canadá una Confederación bicultural encontraron eco en Ottawa. El empecinamiento canadiense en el mantenimiento del *statu quo*, cuando la percepción de Quebec sobre sí misma había variado, pasando de una actitud defensiva a otra dinámica, dotada con la confianza de poder desarrollar sus intereses por sí misma, reclamando para ello la atribución de nuevas competencias y el establecimiento de un nuevo marco político, provocó en la sociedad quebecoise una creciente radicalización, que cristalizó en un movimiento soberanista.

El PQ obtuvo el respaldo de la población para dirigir el gobierno provincial, pero sus intenciones de independencia política y asociación económica con Canadá fueron mayoritariamente rechazadas en el referéndum de abril de 1980. La renovación del federalismo canadiense aparecía como la vía de solución y compromiso. Sin embargo, el gobierno federal, encabezado por Trudeau, perseguía un modelo federal sobre la base no de un reforzamiento de la autonomía provincial, sino de las libertades individuales, y frente al nacionalismo quebecois defendía el multiculturalismo.

Por su parte, las provincias canadienses no presentaban un frente común. Al igual que Quebec, buscaban asociar la repatriación de la Constitución con algunas modificaciones: los intereses de las provincias del oeste se centraban en obtener la gestión autónoma de sus riquezas petrolíferas, mientras que en el este las provincias deseaban controlar sus recursos marítimos. Tan sólo

(53) La Asamblea Nacional de Quebec asumió favorablemente el Acuerdo, con la oposición del PQ, quien se opuso resaltando la ausencia de una nueva distribución de competencias federo-provinciales en el compromiso. En este mismo sentido, J.-Y. MORIN: *Le Québec et le Lac Meech*, op. cit., págs. 104-109.

Ontario y Nueva Brunswick han apoyado regularmente las tesis del poder central, opuesto a las reformas. Ontario, deseosa de conservar su tradicional posición dominante en el seno de la federación, y Nueva Brunswick, quien, con un importante contingente de francófonos, no se beneficiaría de una solución que otorgara a Quebec la representación exclusiva de los intereses francófonos, se opusieron a las reformas, y en especial en Ontario se desarrolló un cierto nacionalismo pancanadiense (54). La repatriación se realizó según las tesis del poder central.

El Acuerdo de Lac Meech recoge algunas de las posturas, provinciales y de Quebec, que no fueron tenidas en cuenta en la repatriación, y aparece como un complemento necesario de la misma. Reconoce el carácter bicultural de Canadá, ofreciendo a Quebec un reconocimiento constitucional de su especificidad, y otorga al gobierno y a la Asamblea nacional de Quebec el rol de protegerla y desarrollarla. Asimismo, con la transferencia casi total de las competencias en materia de emigración, dota a Quebec de un instrumento indispensable para estos objetivos.

Al conjunto de provincias ofrece diversos mecanismos: fórmulas de *opting out*, conferencias constitucionales y de economía, que protegen su autonomía y las asocia al ejecutivo central en el gobierno del Estado. Es significativa la fijación del orden del día de la próxima conferencia constitucional, que recoge la reforma del Senado, punto de especial interés para las provincias del oeste que reclaman una mayor representación en el mismo, y las competencias en materia de pesca, sobre la cual las provincias marítimas tienen especial interés. Se sientan las bases de un federalismo canadiense de un posible carácter asimétrico mediante el reforzamiento del regionalismo compensado con fórmulas de cooperación.

El Acuerdo de Lac Meech caracteriza a una nueva fase del federalismo canadiense tras un período de enfrentamientos, cuyo catalizador fueron las conferencias federo-provinciales para la repatriación constitucional durante más de veinticinco años. El poder central ha reconocido los cambios experimentados por las provincias y ha abierto el camino a su reconocimiento constitucional. No se recogen todas las aspiraciones, en especial una nueva distribución de competencias, pero sí se inicia un proceso de renovación del federalismo.

Resulta indudable que las relaciones Ottawa-Quebec han experimentado una gran mejoría en los últimos años. La actitud de colaboración entre ambos gobiernos, puesta de manifiesto durante el *sommet de la francophonie*, cele-

(54) Un exponente del mismo lo ha constituido la prensa de Toronto, en especial el periódico *The Star*.

brado en Quebec, ha ido en aumento con la elección del PLQ al frente del gobierno de Quebec (55). La posible futura no ratificación del Acuerdo por parte de algunos Parlamentos provinciales (56), así como un cambio de gobierno en la Administración central, son elementos no descartables, que conducirían la problemática a un *impasse* de consecuencias impredecibles que, tras un largo período, parecía haber sido superado.

(55) Ha sido el Gobierno Mulroney quien, en colaboración con el profesor G. Remillard, ex ministro de Asuntos Intergubernamentales e Internacionales del gobierno de Quebec, han promovido las bases del Acuerdo de Lac Meech; y es el primer ministro de Quebec, R. Bourassa, quien está promoviendo entre los gobiernos provinciales el apoyo al Acuerdo Comercial y de Libre Cambio entre Canadá y EE. UU.

(56) En efecto, los Parlamentos de las provincias de Manitoba y Terra Nova no lo han ratificado dentro del plazo estipulado de tres años desde su primera ratificación por un Parlamento provincial —Asamblea Nacional de Québec quien así lo hizo el 24 de julio de 1987—. Posteriormente lo ratificaron el resto de los Parlamentos provinciales.