

INFORME

LA REFORMA DEL SENADO DE CANADÁ COMO VÍA DE MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA Y LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL¹por **Francisco Javier Romero Caro**

Universidad del País Vasco

RESUMEN

El Senado de Canadá fue concebido como una cámara de segunda lectura a semejanza de la Cámara de los Lores británica. Sin embargo, la configuración federal de Canadá provocó que ya en los primeros años de la Confederación surgieran críticas sobre su incapacidad para actuar como cámara de representación territorial. Este texto pretende analizar las características del nuevo sistema de selección puesto en marcha por el ejecutivo de Trudeau para paliar estas deficiencias y mejorar la reputación, legitimidad y transparencia del Senado a ojos del electorado.

ABSTRACT

The Senate of Canada was conceived as a second reading chamber similar to the British House of Lords. However, already in the early years of the Confederation the chamber was criticized because of its inability to act as a territorial representation. This text aims to analyse the characteristics of the new selection system put in place by Trudeau's executive to improve the reputation, legitimacy and transparency of the Senate.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de ser una democracia consolidada, Canadá no ha escapado al creciente proceso de deslegitimación de las instituciones públicas, siendo el Senado la institución más afectada dado su carácter anacrónico. Esta pérdida de legitimidad del Senado a ojos de los ciudadanos ha acrecentado las dudas sobre su funcionamiento interno y sobre su función constitucional como instrumento a través del que articular la participación provincial en el nivel federal, poniendo en entredicho la propia existencia de la institución. Con el objetivo de revertir esta creciente deslegitimación, en los últimos años han sido abundantes las propuestas de reforma sin que la mayor parte de ellas hayan llegado a materializarse². La reforma impulsada por el gobierno de Trudeau, la cual se articula exclusivamente a través de normas infraconstitucionales, tiene el doble objetivo de mejorar la calidad democrática del Senado así como su representatividad territorial. Estos dos valores se retroalimentan dado que mejorar la calidad democrática en la Cámara Alta mediante la implementación de un proceso transparente y abierto de nombramiento de senadores reforzaría la legitimidad de la cámara y ayudaría a potenciar la participación de las provincias en el nivel federal.

II. EL NUEVO SISTEMA DE SELECCIÓN DE SENADORES

1. Características generales

Entre las propuestas tendentes a regenerar la democracia esbozadas por el Partido Liberal durante la campaña de las elecciones federales de 2015, la reforma del Senado se configuraba como el eje principal (Liberal Party of Canada, 29). A finales de dicho año el gobierno de Trudeau concretó sus planes de reforma, la cual se limitaba al proceso de selección de senadores. De esta manera anunció la creación de un organismo independiente, el *Independent Advisory Board on Senate Appointments*, encargado de supervisar los posibles candidatos y proponer al Primer Ministro aquellos que considere idóneos. Las propuestas que realice el organismo consultivo no son vinculantes, siendo el Primer Ministro libre de elegir a quien desee, de manera que la reforma no requería de modificación constitucional alguna pues el sistema de designación por parte del Gobernador General a propuesta del Primer Ministro recogido en el artículo 24 de la Constitución 1867 sigue formalmente vigente. Este organismo está compuesto por tres miembros permanentes designados por el gobierno federal –cuyo mandato es de dos años renovables– y dos nombrados por la provincia a la que corresponda la vacante a cubrir –los cuales desempeñan el cargo por un año con posibilidad de renovación–, de manera que por primera vez hay un cierto grado de participación provincial en el proceso.

El principal objetivo de la reforma consistía en transformar un Senado dominado por la disciplina de partido, que replica la dinámica gobierno-oposición de los Comunes, en una cámara independiente que devuelva credibilidad a la misma y potencie su función de cámara de reflexión sin descuidar la representación regional y de los intereses de las minorías. Con dicho fin, el gobierno planeaba basar los nombramientos exclusivamente en criterios de mérito y capacidad dejando los intereses partidistas al margen. Para demostrar que se reúnen dichas capacidades los candidatos deben acreditar su experiencia en alguno de los siguientes campos: a) actividad legislativa o de servicio público a nivel federal o territorial/provincial b) defensa de los intereses de una comunidad minoritaria,

ya sea por razón étnica, indígena o lingüística c) demostrar una reconocida competencia y desempeño en su profesión o campo de experiencia.

2. Medidas destinadas a mejorar la calidad democrática

i. Participación pública

La reforma tenía entre sus objetivos el acercamiento de la Cámara Alta a la ciudadanía, con el fin de reducir la desafección hacia la misma generada por los escándalos que la han asolado en los últimos años. Sin embargo, la existencia de numerosas vacantes que debían ser cubiertas con urgencia para asegurar el correcto funcionamiento de la institución, así como la necesidad un lapso de tiempo para implementar el nuevo sistema, provocaron que el gobierno se viera obligado a diseñar una fase transitoria en la que la postulación pública se vería sustituida por una ronda de consultas con organizaciones sociales, siendo estas las encargadas de proponer candidatos.

Una vez transcurrida esta fase, se ha articulado un sistema de participación pública por el cual cualquier ciudadano puede presentar su candidatura ante el organismo independiente para ser designado senador. Para participar en el mismo únicamente es necesario presentar un currículum, tres cartas de recomendación y prestar consentimiento para que investiguen los antecedentes penales del candidato. Este nuevo sistema supone la introducción de un mecanismo de participación popular, que democratice el proceso de designación y lo acerque a la ciudadanía. La apertura del sistema de designación es especialmente relevante en términos de calidad democrática y transparencia pues supone, en cierto modo, dar voz al electorado, atenuando la disfuncionalidad resultante de la imposibilidad de juzgar el desempeño de los senadores dada la inexistencia de mecanismos para el cese o la revocación del mandato de estos.

ii. Aumento de la independencia y de la transparencia

Con la finalidad de aumentar la independencia y la transparencia del proceso de nombramiento, el gobierno ha introducido algunos requisitos adicionales a los constitucionalmente exigibles para poder acceder a la condición de senador³. Dichos requisitos son expresión de los valores que el gobierno pretende implementar con el objetivo de revitalizar la institución y recuperar el prestigio perdido.

a. Independencia política

La independencia política es el primero de los factores novedosos que el gobierno desea introducir con la reforma, reforzando el papel de cámara de reflexión que el Senado tiene atribuido constitucionalmente, poniendo fin a la relación de dependencia que existía entre los senadores y el Primer Ministro que los nombraba. Históricamente, los nombramientos de senadores se han basado en criterios estrictamente políticos, siendo frecuentemente utilizados para recompensar la fidelidad hacia el partido gobernante. Debido a ello era habitual que los nombramientos recayeran en candidatos derrotados en otros procesos electorales. Prueba de ello es el hecho de que el número de senadores con una afiliación política diferente a la del partido que los nombró es muy reducido⁴.

3. Los senadores deben ser mayores de 30 años, así como disponer de 4000\$ tanto en efectivo como en propiedades en su provincia de adscripción, en la cual debe estar fijada su residencia.

4. En el periodo comprendido entre 1963 y 2015 únicamente 12 de los 342 senadores nombrados se integraron en el grupo de un partido diferente al del que los nombró, siendo 7 nombrados por P.E. Trudeau y 5 por Martin. Por su parte, 7 senadores decidieron no adscribirse a ningún grupo.

b. Aumento de la ética e integridad

El pretendido aumento de la ética y la integridad de los senadores persigue restaurar el crédito perdido por el Senado en los últimos años debido a los numerosos escándalos que han asolado la institución. Escándalos como el *Senategate*⁵ o la detención de algunos senadores por delitos privados han proyectado una imagen de opacidad hacia el exterior, que el gobierno liberal pretende corregir.

Esta imagen negativa se ve reforzada por la inexistencia de mecanismos para censurar la conducta de los senadores y removerlos de su cargo, salvo en el caso de las circunstancias tasadas recogidas en el artículo 31 de la Constitución de 1867. Estas circunstancias –a excepción del hecho de no presentarse a dos periodos de sesiones consecutivos– son ajenas a la ética e integridad del senador en el desempeño de su cargo pues hacen referencia a aspectos como la condena por traición, la insolvencia, o la defección a una potencia extranjera. Por lo tanto, la inexistencia de mecanismos para juzgar el desempeño de los senadores una vez nombrados, hace necesario reforzar el control de la ética e integridad de los mismos con el objetivo de evitar malas praxis futuras que deriven en un descrédito mayor hacia la labor de la Cámara Alta.

c. Búsqueda de la igualdad

Por su parte, la búsqueda de la igualdad de género o por razones de pertenencia a comunidades minoritarias va en consonancia con el rol del Senado como cámara de representación de los intereses de las comunidades minoritarias o tradicionalmente infrarrepresentadas⁶. La protección de las minorías es una cuestión de especial trascendencia en una sociedad multicultural como es la canadiense, siendo la misma un principio constitucional básico desde los orígenes de la Confederación⁷.

La representación de los colectivos tradicionalmente infrarrepresentados –mujeres, primeras naciones, minorías étnicas y/o lingüísticas, discapacitados etc.– es una de las grandes ventajas del sistema de designación dado que la posibilidad de que un miembro de estos colectivos sea designado es mayor que la de ser elegido en unos comicios (Carbert, 2009: 153-165). Esta filosofía parece ser compartida por el ejecutivo de Trudeau, el cual apuesta por dar mayor peso en el proceso de nombramiento de nuevos senadores a estos colectivos para así aumentar la pluralidad del Senado. De esta manera, se potenciaría el rol de la Cámara Alta como garante de los intereses de las comunidades minoritarias, orientando su acción legislativa hacia dicho fin. Este ha sido el caso de la reforma de la *Indian Act*, donde el Senado introdujo numerosas enmiendas con el objetivo de evitar la discriminación por razón de sexo a la hora de registrarse como miembro de una comunidad aborigen, si bien estas fueron finalmente derrotadas en los Comunes⁸.

d. Bilingüismo

Íntimamente relacionada con la característica anterior se encuentra el deseo gubernamental de que la mayor parte de los candidatos sean bilingües. El bilingüismo será considerado como un mérito adicional, no siendo obligatorio, pero si

5. Este nombre alude a una serie de gastos irregulares realizados por varios senadores, los cuales simulaban residir en su provincia de adscripción cuando realmente lo hacían en Ottawa, cobrando ayudas para vivienda por ello.

6. La idea de buscar dicho fue adoptada por Trudeau como principio inspirador a la hora de conformar su gabinete ministerial buscando la paridad entre hombres y mujeres así como incorporando representantes de varios colectivos minoritarios como inmigrantes, discapacitados, primeras naciones o minorías religiosas.

7. *Reference re Secession of Quebec* [1998] 2 SCR 217, párrafos 79-82.

8. Debates of the Senate - 1st Session, 42nd Parliament, Volume 150, Issue 126, pp. 3192-3202.

deseable. Esta idea persigue reforzar la condición bilingüe de Canadá contenida en el artículo 16.1 de la Constitución de 1982, así como dar voz en el Senado a las comunidades lingüísticas minoritarias que existen en la federación. El fomento del bilingüismo pretende consolidar a Canadá como una federación completamente bilingüe, compensando el déficit existente en los Comunes, donde la mayor parte de los diputados son exclusivamente anglófonos. La idea de asegurar la representación de las minorías lingüísticas en el Senado está presente en el diseño constitucional, al dividirse los senadores de Quebec en distritos con el objetivo de asegurar la presencia de senadores anglófonos en representación de dicha provincia. Como destaca Kunz (1965: 46-47), la designación de senadores pertenecientes a una minoría lingüística ha sido un principio inspirador presente desde los primeros años de la Confederación como reconocimiento a su importante labor en la sociedad canadiense.

iii. Concreción del requisito de residencia

Esta reforma también ha concretado y acotado el significado del término residencia al que se hace referencia en el artículo 23.5 de la Constitución de 1867. La ambigüedad de este término y el poco control ejercido por la Cámara Alta contribuyeron al escándalo del *Senategate* antes reseñado. Con el objetivo de evitar nuevos episodios de mala praxis el gobierno ha definido la residencia como el lugar donde el candidato ha residido de manera permanente durante los dos años previos al nombramiento, debiendo aportar prueba documental de la misma. Esta regla general se ve exceptuada para aquellas personas que hayan interrumpido su residencia por razones laborales o educativas, siempre que acrediten su voluntad de retornar a su provincia con anterioridad al nombramiento⁹. Estas nuevas reglas pretenden clarificar la noción de residencia y evitar problemáticas en el cobro de ayudas de vivienda. La novedad más importante consiste en introducir el concepto de residencia habitual, vínculo que se genera durante un periodo de dos años, de manera que no puede esgrimirse residencias vacacionales o temporales tales como cabañas en el campo o refugios de pesca o caza.

3. ¿Una reforma exitosa?

Desde su anuncio, la reforma ha generado interrogantes sobre su funcionamiento en la práctica así como sobre si realmente contribuiría a mejorar el funcionamiento de la institución.

a. La cuestión de la representación territorial

La configuración del Senado, a medio camino entre la tradición británica de cámara de enfriamiento y segunda lectura y la estadounidense de cámara de representación del segundo nivel de gobierno (Ajzenstat, 2003: 3-4), supuso que desde sus primeros años de funcionamiento se cuestionara su capacidad para actuar como cámara de representación territorial. Este déficit de representación territorial se intentó corregir mediante el nombramiento como senadores de integrantes de los poderes legislativo o ejecutivo de las provincias. Ello permitía ampliar la representación provincial en el nivel federal, convirtiéndose el Senado en el nexo de unión entre los dos niveles de gobierno. Sin embargo, con el paso del tiempo el carácter político de los nombramientos pasó a ser el rasgo predominante de los mismos, dejándose de lado las consideraciones relativas a la representación provincial.

La presencia en el *Independent Advisory Board on Senate Appointments* de dos miembros nombrados por la provincia a la cual pertenece la vacante a cubrir supone un salto cualitativo pues por primera vez los gobiernos provinciales tendrán cierta capacidad de influencia sobre el proceso de nombramiento. Dado que el sistema de partidos a nivel provincial difiere ampliamente del imperante a nivel federal, este hecho es de especial relevancia cuando la vacante pertenece a una provincia cuyo gobierno es de un color político diferente al del gobierno federal, pues permite asegurar que las principales sensibilidades políticas de la provincia en cuestión se encuentren representadas¹⁰. Sin embargo, esta participación provincial en el proceso de selección de senadores no parece haber tenido grandes efectos, dado que los nuevos senadores se han mostrado reacios a colaborar con los ejecutivos provinciales, no siendo los mismos un vehículo para defender los intereses provinciales en el nivel federal.

Otro factor que ha contribuido de forma importante al debilitamiento del papel del Senado como cámara de representación territorial ha sido la férrea disciplina de partido imperante en Canadá. Esta idea está en consonancia con el pensamiento de Linz (1999: 10), el cual consideraba que los senados territoriales pierden eficacia cuando están articulados por un sistema de partidos nacional. En el Senado canadiense los senadores se agrupan por afiliación política, dejando de lado cualquier consideración relativa a la adscripción provincial o regional de los mismos¹¹. A pesar de que esta parecía ser la intención del ejecutivo, dicho aspecto no ha variado con la reforma, pasando los nuevos senadores a agruparse como independientes sin que se hayan creado *caucus* provinciales, lo cual es posible tras una reciente reforma del reglamento de funcionamiento de la Cámara Alta¹².

Tras un primer año de funcionamiento no se evidencian grandes cambios en la dinámica del Senado en lo relativo a su papel como cámara de representación territorial, aunque sí se detectan algunos avances. Los nuevos senadores han mostrado un mayor interés en la defensa de los intereses provinciales que sus predecesores, en particular a la hora de controlar la labor del gobierno, si bien la mayor parte las preguntas continúan siendo monopolizadas por los senadores conservadores, los cuales siguen fieles a la disciplina de partido. Entre los senadores independientes es frecuente la demanda de información sobre proyectos de naturaleza local –como la mejora de instalaciones ferroviarias–, en los territorios a las que representan. A pesar de ello, la mayoría ha orientado su acción hacia causas de interés general pancanadiense, las cuales suelen tener conexión con su trayectoria profesional previa a desempeñar la labor de senador.

b. Calidad democrática y papel de las minorías

Hasta el verano de 2017 Justin Trudeau ha nombrado a veintiocho senadores, restando siete vacantes todavía por ser cubiertas. A excepción de los siete primeros nombramientos realizados durante el periodo transitorio, los restantes se han producido tras un proceso de postulación pública abierto a todos aquellos canadienses que cumplieran los requisitos anteriormente descritos. Esta apertura del procedimiento ha aumentado

10. Esta influencia provincial sobre el proceso de nombramiento debería contribuir a evitar situaciones donde los senadores que representaban a una provincia eran abiertamente contrarios a las políticas y demandas del gobierno de la misma, actuando como meros delegados del gobierno federal en la Cámara Alta. Es importante resaltar que pese a haber gobernado en reiteradas ocasiones la provincia de Quebec, el Partido Quebequés nunca ha tenido ningún representante en el Senado. Esta situación también ha afectado al NDP el cual no ha tenido senadores pese a haber gobernado en provincias como Ontario, Columbia Británica o Manitoba.

11. Esta posibilidad ha sido analizada por los senadores Kirby y Segal (2016).

12. Esta reforma elimina el requisito de que los integrantes de un *caucus* tengan que pertenecer al mismo partido político y, por tanto, posibilita la agrupación regional de parlamentarios de distinto signo siempre que sean un número de senadores igual o superior a nueve.

la transparencia del proceso de selección primando el nombramiento de personas de reconocida ética y prestigio profesional –caso de académicos, escritores o activistas sociales–, sobre consideraciones políticas y/o partidistas. A ello ha contribuido el hecho de que, hasta la fecha, el gobierno ha cumplido su promesa electoral y ha nombrado candidatos de entre los propuestos por el *Independent Advisory Board*.

El nombramiento de profesionales de prestigio en sus respectivos campos debe contribuir a incrementar la legitimidad de la Cámara Alta a ojos de la ciudadanía, la cual valoraba negativamente la institución al considerarla opaca y proclive al clientelismo político (Angus Reid Public Opinion, 2016). Aun así, todavía es pronto para determinar si el gobierno ha contribuido a su objetivo, pues la institución se encuentra inmersa en procesos judiciales derivados de los escándalos del *Senategate*.

La representación de los colectivos minoritarios o tradicionalmente infrarrepresentados como es el caso de mujeres, primeras naciones, minorías étnicas y/o lingüísticas, discapacitados etc., ha sido otro de los elementos centrales del nuevo sistema de selección de senadores, teniendo un especial impacto en los nuevos nombramientos¹³. Como se ha mencionado, la consecución de la igualdad de género fue una de las primeras medidas del gobierno de Trudeau, el cual nombró un gabinete paritario. Esta línea ha tenido continuación en el proceso de nombramiento de nuevos senadores, siendo mujeres dieciséis de los veintiocho nuevos senadores, hasta hacer un total de cuarenta y dos, el 43% de la cámara dadas las vacantes actualmente existentes.

En lo referente a las primeras naciones y las minorías étnicas, dos de los nuevos senadores pertenecen a las primeras naciones, un colectivo históricamente marginado e infrarrepresentado, mientras que una es de raza negra. Las minorías religiosas también han visto acrecentada su presencia en el Senado con el nombramiento de un senador sij y otro judío.

El factor lingüístico continúa siendo importante dada la voluntad del gobierno de que todos los nuevos senadores sean funcionalmente bilingües, sin que hasta la fecha dicho requisito haya sido un obstáculo para encontrar candidatos. Resta por ver qué ocurrirá cuando sea necesario nombrar senadores en representación de aquellas provincias o territorios donde el conocimiento del francés es muy minoritario¹⁴. La designación de senadores pertenecientes a las minorías lingüísticas continúa siendo un principio inspirador a la hora de designar senadores, habiendo sido nombrado un senador perteneciente a la comunidad acadiana de Nuevo Brunswick y otro de la minoría francófona de Manitoba, colectivo discriminado durante años por el gobierno de la provincia¹⁵.

La principal novedad en los nombramientos realizados hasta la fecha reside en el nombramiento de una senadora discapacitada –una atleta paralímpica–, así como de cinco senadores nacidos fuera de Canadá –siendo dos de origen indio, uno asiático, otro caribeño, además de una senadora de origen hispano–. Con estos nombramientos el gobierno pretende dar visibilidad y reconocimiento a dos colectivos tradicionalmente infrarrepresentados a nivel político. El caso de los senadores de origen inmigrante es especialmente trascendente en un país donde el 20% de la población ha nacido fuera

13. Para una panorámica sobre la evolución de la composición del Senado en los últimos 40 años vid. Massicotte (2016): 18.

14. En 2011, únicamente el 3,9% de los habitantes de Nunvaut declaraban ser capaces de seguir una conversación en francés, por el 4,6 en Terranova y Saskatchewan.

15. En este sentido vid Reference Re Manitoba Language Rights [1985] 1 S.C.R. 721 en el cual el Tribunal Supremo declaraba el incumplimiento reiterado y sistemático por parte de la provincia en relación con la obligación de publicar los textos legales en lengua francesa.

de sus fronteras (Statistics Canada, 2011). Con ellos las principales comunidades de origen inmigrante encuentran en el Senado un vehículo a través del cual canalizar sus demandas. Dichos nombramientos también tienen un componente territorial relevante, pues comunidades como la asiática o la caribeña se encuentran concentradas mayoritariamente en una determinada provincia –la Columbia Británica y Quebec, respectivamente–, aspecto que contribuye a potenciar la función del Senado como cámara de representación territorial.

En cuanto a la afiliación de los nuevos senadores, todos se sientan como independientes, con la excepción de Harder el cual no es miembro del grupo parlamentario de los senadores independientes. El senador Harder, el primero en ser nombrado por Trudeau, no pertenece a ningún grupo dado que ejerce como representante del gobierno en el Senado siendo el encargado de defender la posición gubernamental durante el *Question Period* e introducir legislación en la cámara¹⁶.

La condición de independiente de Harder supone una novedad en la política canadiense, pues por primera vez el representante del Gobierno en el Senado no forma parte del partido. De hecho, la tradición marcaba que, con raras excepciones, el representante gubernamental en el Senado formara parte del gabinete del ejecutivo dado que ejercía como representante de este en la Cámara Alta¹⁷. Con el objetivo de compensar esta circunstancia, y así solventar la incógnita que el nuevo modelo generaba en torno a cómo un independiente podía hablar en nombre del gobierno ante la Cámara, el Senado ha ampliado el *Question Period* invitando en algunas ocasiones a ministros para que respondan directamente a las preguntas de los senadores (Furey, 2016: 3).

c. Calidad democrática versus eficiencia: la cuestión de la gobernabilidad

El nombramiento de senadores independientes, ajenos a la disciplina de partido, entraña el riesgo de convertir el Senado en una cámara ingobernable donde el gobierno tenga serias dificultades para poder sacar adelante su agenda legislativa. Ello podría llevar a una situación donde la legislación aprobada en los Comunes se viera truncada por una cámara no electa como el Senado, suscitando problemas de gobernabilidad dado el bicameralismo cuasi-perfecto imperante en Canadá¹⁸.

La actividad legislativa del gobierno de Trudeau en sus primeros dieciocho meses ha sido considerablemente menor que la del anterior gobierno de Harper en el mismo periodo, el cual aprobó 83 textos legislativos por 36 del gobierno actual¹⁹. Ante esta evidencia surge la duda de si puede atribuirse esta menor actividad legislativa a las reformas llevadas a cabo recientemente. En otras palabras, ¿suponen los senadores independientes un riesgo para la gobernabilidad de Canadá o, por el contrario, su pretendida independencia no se ve reflejada a la hora de votar los proyectos del ejecutivo?

Tras casi diez años de gobierno de conservador, esta formación gozaba de una holgada mayoría en la Cámara Alta. Este hecho se ha ido revirtiendo con los nuevos

16. Harder cuenta con otros senadores que le ayudan a la hora de realizar su trabajo, denominados facilitadores, los cuales tampoco se encuentran afiliados a ningún grupo parlamentario.

17. Esta circunstancia no se produce desde 2013 pues, con el objetivo de distanciarse de los escándalos que afectaban a la Cámara Alta, Stephen Harper decidió que el representante del gobierno en el Senado no formara parte de su gabinete.

18. Sobre el rol del Senado en el sistema constitucional canadiense vid. Hogg (2009): 9-22; Monahan (2013): 87-91.

19. Comparación entre los textos que han recibido sanción real en la primera sesión de los Parlamentos 41 y 42. Datos extraídos de LEGISinfo a 7 de septiembre de 2017 (<http://www.parl.ca/LegisInfo>).

nombramientos, estando el Senado integrado actualmente por 36 conservadores, 36 independientes –tanto los nuevos senadores como algunos que han renunciado a su afiliación previa–, 16 liberales²⁰ y 7 senadores no adscritos²¹. Mientras que los senadores conservadores siguen fieles a la disciplina de partido, los liberales no están formalmente afiliados al Partido Liberal dado que fueron expulsados del mismo en 2014 con el objetivo de aumentar la independencia del Senado. Este hecho hace que no estén sometidos a la disciplina de partido y, en consecuencia, no repliquen el patrón de voto de sus homólogos en los Comunes.

Desde que Harder tomó posesión como líder gubernamental en el Senado los senadores conservadores se han puesto al mismo el 75% de las ocasiones²². Teniendo en cuenta este factor, el gobierno de Trudeau necesita el concurso de los senadores liberales y de la mayor parte de los independientes para asegurar que sus proyectos salen adelante en caso de una oposición unánime por parte los senadores conservadores. Esta necesidad pone de manifiesto la especial relevancia del rol que adopten los senadores independientes pues su grado de coincidencia con el gobierno será decisivo a la hora de aprobar cualquier texto legislativo, teniendo un impacto directo sobre la gobernabilidad.

Si se analiza el comportamiento de los senadores independientes se observa que esa supuesta independencia se torna en una alta afinidad con el gobierno a la hora de votar. Los independientes nombrados por Trudeau han votado con el gobierno el 94,5% de las veces, cifra que se reduce al 87,7% en el caso de los senadores independientes nombrados por anteriores Primeros Ministros. En un claro contraste, los senadores liberales votan con Harder el 78,5% de las veces. Si bien esta cifra puede parecer alta, la misma muestra una elevada disensión por parte de estos senadores; especialmente si se compara con los Comunes, donde la disciplina de partido es muy elevada gracias a la labor del *whip*, habiendo el diputado liberal más díscolo votado con el gobierno en el 87% de las ocasiones²³. Esta alta coincidencia con el representante gubernamental muestra que la pretendida independencia de los nuevos senadores no es tal a la hora de votar dado que en la mayoría de las ocasiones lo hacen con el gobierno. Este hecho está probablemente relacionado con el dominio federal del nuevo sistema de nombramientos, el cual redundo en que los nuevos senadores tengan unos postulados ideológicos cercanos a los del ejecutivo.

A pesar de ello, no puede afirmarse que hasta la fecha esta esté siendo una legislatura cómoda para el gobierno en la Cámara Alta. El nuevo sistema de nombramientos ha aumentado la incertidumbre en el resultado de las votaciones dada la falta de una mayoría gubernamental en la cámara, aspecto que se ha visto reforzado por la actitud de los senadores liberales los cuales se han mostrado poco colaboradores con el gobierno en determinadas ocasiones. Esta conflictividad fue especialmente reseñable en torno una serie de provisiones legislativas destinadas a la creación de un banco federal de infraestructuras contenidas en la ley de presupuestos.

Los efectos negativos para la gobernabilidad de Canadá que tendría la oposición del Senado a las normas aprobadas por los Comunes parecen haber pesado en la decisión de los senadores independientes con la retirada de las enmiendas planteadas. Este hecho se ha

20. Formalmente los antiguos senadores liberales se sientan como independientes-liberales tras ser expulsados del *caucus* del partido en enero de 2014.

21. A octubre de 2017 restan 10 vacantes por ser cubiertas hasta completar los 105 integrantes de la Cámara.

22. Datos compilados por Éric Grenier para CBC, disponibles en <http://www.cbc.ca/news/politics/grenier-senators-votes-1.4162949>.

23. El historial de voto de Nathaniel Erskine-Smith puede consultarse en [https://www.ourcommons.ca/Parliamentarians/en/members/Nathaniel-Erskine-Smith\(88687\)/Votes](https://www.ourcommons.ca/Parliamentarians/en/members/Nathaniel-Erskine-Smith(88687)/Votes)

repetido en otras ocasiones durante la legislatura, cuando el Senado retiró sus enmiendas tras que estas fueran rechazadas por los Comunes como ocurrió con la *Indian Act*.

El conflicto originado en torno a la ley de presupuestos y la posterior renuncia de los senadores independientes a proseguir con su postura inicial son muestras del delicado equilibrio de gobernabilidad existente en el Senado tras la reforma. La pretendida independencia de los senadores se ve menoscabada por el hecho de que carecen de legitimidad democrática directa, imposibilitando que ejerzan su labor con total autonomía. En los casos de enfrentamiento los senadores independientes parecen haber optado por acabar transigiendo y aceptarlo aprobado en los Comunes, renunciado a ejercer su labor de control para así evitar situaciones de bloqueo entre las dos cámaras legislativas y, por ende, a su pretendida independencia con respecto al gobierno.

III. CONSIDERACIONES FINALES

La reforma impulsada por Trudeau se ha caracterizado por ser poco ambiciosa, dado el rechazo gubernamental a emprender cualquier medida que conllevara una reforma constitucional, incluidas aquellas que puede ser aprobadas unilateralmente por el parlamento federal como es la eliminación de los requisitos económicos²⁴. Por ello, la reforma se ha limitado a pequeños cambios en el proceso de selección de senadores. La creación de un organismo independiente encargado de la propuesta de candidatos ha permitido introducir tímidamente la participación provincial en el proceso. A pesar de ello, el procedimiento continúa dominado por el ejecutivo federal dada su mayoría en el mismo. Además, la decisión final corresponde al Primer Ministro, si bien no parece posible su rechazo a los candidatos propuestos por el organismo independiente, pues ello comprometería la viabilidad y credibilidad del nuevo sistema.

Los criterios de selección para valorar a los posibles candidatos están estrechamente relacionados con las funciones encomendadas constitucionalmente al Senado y, claramente, tienen la finalidad de intentar restaurar la imagen pública de la institución a ojos de la ciudadanía tras los episodios negativos que han afectado a la misma. La independencia política y la trayectoria profesional son los valores sobre los que se quiere construir esta nueva Cámara independiente. A pesar de ello, el funcionamiento del nuevo sistema demuestra que dicha independencia política es solo parcial pues, hasta la fecha, todos los nombramientos han recaído sobre personas ideológicamente afines al gobierno de Trudeau, suscitando dudas sobre si los nuevos senadores son realmente independientes.

La participación provincial en el sistema de selección no se ha traducido en cambios significativos en el funcionamiento del Senado, no evidenciándose mejoras en términos de representación territorial. Continúan sin articularse mecanismos que sirvan para permitir la participación de las provincias en las instituciones federales a través de la Cámara Alta, no habiéndose materializado ningún avance con el nuevo sistema de selección.

Una de las novedades más destacadas que ha traído el nuevo sistema ha sido el aumento de la transparencia a la hora de realizar los nombramientos acercando el proceso de

24. Esta reforma podría ser aprobada unilateralmente por el Parlamento federal siguiendo el procedimiento del artículo 44 de la Ley Constitucional de 1982 para todas las provincias salvo Quebec, debido a que los preceptos relativos a la misma forman parte de la Constitución provincial y su reforma es competencia de la Asamblea Nacional de Quebec. Ambas cuestiones fueron ratificadas por el Tribunal Supremo en el *Reference re Senate Reform*, 2014 SCC 32, pp. 709-10.

selección a la ciudadanía. El nivel intelectual y profesional de los nuevos senadores ha contribuido a iniciar un proceso de mejora de la reputación de la institución, si bien aún es pronto para saber si se conseguirá restaurar la deteriorada imagen de la misma. La mejora de la representación de los colectivos minoritarios o infrarrepresentados ha sido otro de los avances del nuevo sistema. La disminución de la brecha de género y la entrada de representantes de las principales comunidades minoritarias ha contribuido a que el Senado represente de manera fiel la diversidad de Canadá dando cabida todas opciones políticas y sociales, teniendo como resultado un enriquecimiento de la actividad legislativa. Especialmente relevante ha sido el nombramiento de representantes de las Primeras Naciones, las cuales han sufrido una discriminación institucional durante siglos, la cual ahora comienza a investigarse. La entrada de senadores nacidos fuera de Canadá supone reconocer la importancia de la inmigración en el Canadá moderno dotando a estas comunidades de un instrumento a través del que transmitir sus reivindicaciones.

En lo relativo a la gobernabilidad, la reforma ha aumentado la incertidumbre dada la ausencia de disciplina de voto, poniendo en riesgo la aprobación de las iniciativas gubernamentales a pesar de la holgada mayoría liberal en los Comunes. Este aspecto puede suscitar problemas de legitimidad al oponerse una cámara designada a una elegida directamente por los ciudadanos. La citada incertidumbre parece haber sido un factor que haya contribuido a la reducción de la actividad legislativa durante la primera mitad de la legislatura. A pesar de ello, hasta la fecha, la falta de legitimidad democrática directa parece haber pesado sobre los senadores independientes, los cuales han evitado un enfrentamiento con el gobierno cambiando el sentido de su voto a última hora para coincidir con el representante gubernamental. Esta afinidad en el voto suscita dudas sobre si realmente se ha producido un aumento de la independencia de la cámara, o si no estamos ante más que un cambio estético.

La prueba de fuego del nuevo sistema se producirá cuando se produzca un cambio de partido gobernante. En este momento comprobaremos si los senadores hacen gala de su renovada independencia o si regresan los enfrentamientos partidistas de atañ. El éxito del nuevo sistema depende del compromiso de todos los actores implicados, pues basta la negativa de uno de ellos para comprometer la viabilidad futura de las reformas aprobadas.

BIBLIOGRAFÍA

- AJZENSTAT, J. (2003), “Bicameralism and Canada’s Founders: The origins of the Canadian Senate”, en: JOYAL, S. (ed.): *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*, MGQUP, Montreal & Kingston, pp. 3-30.
- CARBERT, L., (2009), “What Does Bill C-20 Mean for Women?“, en: SMITH, J. (ed.): *The Democratic Dilemma*, MGQUP, Kingston, pp. 153-165.
- FUREY, G. J. (2016), “The New Senate: Still in Transition”, en: *Canadian Parliamentary Review*, 40 (1), pp. 2-5.
- HOGG, P.W. (2009), *Constitutional Law of Canada. 5th edition*, Carswell, Scarborough.
- KIRBY, M. y SEGAL, H. (2016), “A House Undivided: Making Senate Independence Work”, en: *Public Policy Forum*. Disponible en <https://medium.com/@PPForum/b773ad28b786#.pxxfjysn>
- KUNZ, F.A. (1965), *The Modern Senate of Canada 1923-1965*, University of Toronto Press, Toronto.
- LINZ, J.J., (1999), “Democracia, multinacionalismo y federalismo, en: *Revista Española de Ciencia Política*”, Vol. 1, No. 1, pp. 7-40.
- MASSICOTTE, L. (2016), “Has the Senate Changed Since the 1980s?: Some Quantitative Indicators”, en: *Canadian Parliamentary Review*, 39 (1), pp. 14-18.
- MONAHAN, P., (2013), *Constitutional Law. 4th ed*, Irwin Law, Toronto.
- ROMERO CARO, F. J. (2016), “Senado y sistema federal en Canadá: ¿imposibilidad de una reforma deseable?“, en: *Revista de Estudios Políticos*, 172, pp. 167-204.

OTRAS FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- ANGUS REID PUBLIC OPINION: “Two-in-three Canadians say the Senate is “too damaged” to ever earn their goodwill” - 3 de mayo de 2016. Disponible en <http://angusreid.org/senate-reform/> - Consultado el 10 de septiembre de 2017.
- GRENIER, É., “Why the Senate is unpredictable — and its independents not so independent”. CBC News – 19 de junio de 2017. Disponible en <http://www.cbc.ca/news/politics/grenier-senators-votes-1.4162949> Consultado el 10 de septiembre de 2017.
- LEGISinfo (<http://www.parl.ca/LegisInfo/Home.aspx>) - Consultado el 11 de septiembre de 2017.
- LIBERAL PARTY OF CANADA, “Real Change. A New Plan for a Strong Middle Class”, 2016.
- STATISTICS CANADA, Canada Census 2011. Disponible en <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=E> Consultado el 10 de septiembre de 2017. ■