

CAPÍTULO VII

BREVE HISTORIA DE LOS REGMENES PARLAMENTARIOS DE CANAD, AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDIA

- 7.1. El imperio británico hasta 1763
- 7.2. Fundación y desarrollo de las colonias británicas en Canadá (1763-1867)
- 7.3. Fundación y desarrollo de las colonias británicas en Australia (1770-1900)
- 7.4. Fundación y desarrollo de la colonia británica de Nueva Zelandia
- 7.5. Las federaciones
- 7.6. Los “dominios” hasta el Estatuto de Westminster (1931) y los años posteriores

CAPÍTULO VII

BREVE HISTORIA DE LOS REGÍMENES PARLAMENTARIOS DE CANADÁ, AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDIA

7.1 *El imperio británico hasta 1763*

Inglaterra inició su actividad colonizadora en época relativamente tardía, cuando España y Portugal (y en menor medida Francia y Holanda) habían fundado ya sus imperios ultramarinos. Las dificultades políticas internas, la política externa enfocada a recobrar parte del territorio perdido en Francia y la carencia de fondos reales que pudieran distraerse para financiar expediciones riesgosas, provocaron el notable retraso. No obstante, a lo largo del siglo xv se llevaron a cabo importantes exploraciones en América del Norte y África (donde se originó el lucrativo tráfico de esclavos), mientras naves inglesas se dedicaban al pillaje de puertos y barcos españoles. Estas empresas ayudaron a crear conciencia de que si se pretendían beneficios económicos y políticos de las nuevas rutas marítimas habría de desarrollarse el comercio y la explotación de nuevas tierras en forma metódica y organizada. Al mismo tiempo, los estadistas ingleses se apercebieron de que no fundar colonias significaba un relegamiento frente a los demás Estados de Europa. Mucho influyó también el nuevo espíritu mercantil desarrollado entre los grupos de comerciantes de los grandes puertos, ávidos de hacer fortuna y excitados por nuevas y promisoras aventuras.

La victoria de la marina inglesa sobre la “Armada Invencible”, en 1588, resolvió en favor de Inglaterra una lucha causada por varios motivos: oposición religiosa, rivalidad marítima y dominación por España de los Países Bajos, con quienes Inglaterra desarrollaba una parte substancial de su comercio. El poderío español comenzó a declinar y, por el contrario, la expansión inglesa recibió un estímulo definitivo.

En el continente americano se fueron estableciendo paulatinamente colonias pobladas, en gran parte, con la emigración de inconformes y perseguidos durante las luchas político-religiosas del

siglo xvii. Llegaron a fundarse trece colonias, que más adelante formaron los Estados Unidos de América: Virginia (1607), Massachusetts (1630; con ella se asoció, en 1691, la Colonia de Plymouth, fundada a su vez en 1620 por los peregrinos del *Mayflower*), Maryland (1634), Connecticut (1635), Rhode Island (desprendida de Massachusetts en 1653), Nueva York, Nueva Jersey y Delaware (tomados a los holandeses en 1664), Carolina del Norte (1665), Nueva Hampshire (desprendida de Massachusetts en 1679), Pennsylvania (1682), Carolina del Sur (desprendida de Carolina del Norte 1729) y Georgia (1732).

Otra zona de ocupación inglesa fueron las islas del mar Caribe: Trinidad (1595), Barbada (1605), Bermudas (1610), Barbados (1624), San Cristóbal (1625), Nevis y Barbuda (1628), Vieja Providencia (1630), Montserrat y Antigua (1632), Santa Lucía y Belice (1638), Anguilla (1650), Jamaica (1655), Bahamas (1667) y el resto de las Bermudas (1684).

La escasez de oro y de “mano de obra” nativa propició una colonización orientada hacia la explotación agrícola-ganadera; se realizó ésta a base de extensas “plantaciones”, con esclavos africanos (Islas del Caribe y parte meridional de América del Norte), y de propiedades agrícolas más reducidas y trabajadas por sus dueños, casi todos ellos disidentes político-religiosos o gentes de escasos recursos que trataban de mejorar su condición (parte septentrional de América del Norte). No hubo fundación de colonias en África sino sólo establecimientos en Gambia, Costa de Oro y Santa Elena.

En 1600 se organizó el comercio con India con la intención de establecer factorías y asientos pero sin involucrarse en adquisiciones territoriales. La política habría de cambiar después.

Lo exiguo de la hacienda real determinó que tanto el comercio como la colonización se realizaran a través de concesiones, otorgadas por medio de “cartas” a individuos o más frecuentemente a sociedades mercantiles, autorizándolos a explotar los recursos de una zona determinada y a ejercitar el gobierno y la administración de la misma a cambio del pago de derechos. Las atribuciones y facultades que llegaron a tener las sociedades, entre las que sobresalió la célebre Compañía de la India, fueron extraordinarias.

En otros casos se entregaba un territorio en propiedad, ya fuese a un individuo o grupo, para su explotación y gobierno (Pennsylvania, Maryland). Siempre quedó claramente establecido que los

habitantes de cualquier colonia eran súbditos ingleses protegidos por el orden jurídico de la metrópoli.

Cuando las dificultades iniciales de la colonización se fueron superando, el gobierno de Londres consideró llegado el momento de estructurar una organización más centralizada y transformó casi todas las colonias en provincias reales con un gobernador y un cuerpo legislativo compuesto por dos cámaras: el Consejo, integrado por personas nombradas por el propio gobernador, y la Cámara de Representantes, electa por los miembros de la comunidad que reunieran determinados requisitos de propiedad. Los gobernadores eran nombrados por el monarca y gozaban de amplio poder: aplicaban en la colonia las leyes inglesas y todas las leyes expedidas por la legislatura colonial, designaban a los funcionarios civiles más importantes, presidían la “alta corte” o tribunal supremo de la colonia, tenían facultades para conceder indultos y fungían como comandantes de las fuerzas coloniales designando a sus oficiales. La Cámara de Representantes elaboraba los proyectos de ley y el Consejo Legislativo actuaba como cámara revisora. Los miembros del Consejo coadyuvaban con el gobernador en la administración, desarrollando las más importantes tareas. Todos los proyectos estaban sujetos al beneplácito real. La Corona gozaba de la prerrogativa de desconocer, en última instancia, cualquier ley colonial. Los asuntos se dividían en generales y coloniales, quedando los primeros depositados en los órganos metropolitanos y los segundos dentro de la competencia de las legislaturas locales.

La colonización estuvo dominada por las ideas del “mercantilismo”. El comercio había de realizarse buscando una balanza favorable a la metrópoli, exportando más a las colonias de lo que se importaba de éstas. Para ello se les mantenía como un vivero de materias primas y un mercado de productos manufacturados. La legislación de Cromwell (Acta de Navegación de 1651) estableció el monopolio del comercio exterior para buques de bandera inglesa tripulados por marinos ingleses. Esta disposición se confirmó en lo que hace al comercio colonial por la Convención Parlamentaria, que restauró a los Estuardo (1660). Más tarde, se dispuso que todas las mercancías europeas destinadas a las colonias inglesas no podían transportarse sin hacer una previa escala en un puerto inglés (1663). Por otra parte, se impusieron a las colonias una serie de restricciones comerciales: obligación de realizar todo su comercio con la metrópoli en el caso de que ésta necesitara determinados productos

para su consumo interno, o si encontraba beneficio en su re-exportación, prohibición de desarrollar industrias o recursos naturales que pudieran resultar competitivos para la metrópoli, etcétera (Actas de Comercio de 1660 y 1663).

Liquidado el poderío naval español con la destrucción de la “Armada Invencible”, la lucha por el predominio en los mares tuvo como teatro Europa, América del Norte y el Lejano Oriente, y los enemigos a vencer fueron Holanda y Francia. Contra Holanda se pelearon tres guerras (1652-74) que consolidaron a Gran Bretaña como potencia marítima y con la adquisición de Nueva Amsterdam (más tarde Nueva York, Nueva Jersey y Delaware) convirtieron toda la costa oriental de América del Norte en posesión inglesa. No menos exitosas fueron las confrontaciones militares con Francia, que resultaron, según se verá después, en la adquisición por Gran Bretaña de Canadá y su establecimiento definitivo en India.

En la segunda parte del siglo xvii, el sistema mercantilista colonial comenzó a eclipsarse. La prosperidad de América del Norte encontraba una camisa de fuerza en la severa regulación británica. Los colonos querían exportar más productos y venderlos libremente en el mercado internacional, aprovechar sus materias primas en la elaboración de sus propios productos y utilizar sus barcos. Todas estas pretensiones les fueron negadas. A los factores señalados hay que añadir el problema de los impuestos. El rey Jorge III propugnó una política que habría de resultar desastrosa para los intereses británicos. Con objeto de sufragar los gastos hechos en defensa de las colonias en los conflictos contra holandeses y franceses, se dictaron una serie de leyes impositivas por el Parlamento. Estas normas provocaron la indignación de los colonos que, si bien se hacían oír en sus propias asambleas legislativas, no tenían derecho de enviar representantes a Westminster. El principio de “ningún impuesto sin representación” fue usado como bandera en defensa de los derechos financieros tradicionales de los súbditos ingleses.

La independencia de las colonias, reconocida en 1783, señala sin lugar a duda el fin de la primera etapa del imperio británico. La segunda se inicia en 1763, con la adquisición de Nueva Francia, la consolidación en la India y, unos años después, con el establecimiento de colonias en los amplios territorios de las islas del Pacífico del Sur.

El sentimiento de frustración creado por la pérdida de las colonias norteamericanas, combinado con las circunstancias propias de la

evolución política y económica de la época, orientaron esta segunda etapa del imperio hacia la adopción de reglas de intercambio económico más justas, basadas en la doctrina del liberalismo y en la aceptación paulatina del autogobierno colonial, reconociéndose la institución del gobierno representativo y después la del gobierno responsable, conforme a las reglas del régimen parlamentario. Gran Bretaña creó en Canadá, Australia y Nueva Zelandia tres Estados a su imagen y semejanza. India y las otras naciones de Asia ocupadas por Gran Bretaña siguieron rumbos distintos y su grado de recepción de las instituciones británicas fue diverso.

7.2. Fundación y desarrollo de las colonias británicas en Canadá (1763-1867)

7.2.1. Origen y formación de las colonias canadienses: Aun cuando se considera la cesión de Nueva Francia, en 1763, como el punto de partida del régimen colonial británico en Canadá, la penetración de Inglaterra data de mucho antes. Desde fines del siglo xvi, se anexó formalmente Terranova y, en constante disputa con los franceses, compartió establecimientos con ellos en Acadia.

Nueva Francia tenía, hasta el momento de su cesión, una tradición puramente francesa. Fundada por Jacques Cartier en 1534, recibió un gobernador real con facultades autocráticas a partir de 1541. Ante el fracaso de la colonización, a pesar de los esfuerzos de exploradores como Pierre de Gua y Samuel de Chaplain, el cardenal de Richelieu fundó en 1627 la Compañía de Nueva Francia (llamada también de los cien accionistas) a la que se concedió “propiedad, señorío y jurisdicción” sobre las tierras, el monopolio perpetuo del comercio de pieles y por quince años del resto del comercio. Tenía además la facultad de proponer un gobernador que habría ser aprobado por la Corona. Por su parte, la compañía se comprometía a colonizar con católicos romanos y a llevar a cabo la explotación de los recursos naturales. La caída temporal de Quebec en manos de los ingleses, a la sazón ya firmemente establecidos en América del Norte, impidió que la compañía iniciara operaciones hasta 1632.

Las dificultades del terreno, la constante amenaza inglesa y las luchas contra los indios iroquíses impidieron la propuesta colonización e incluso la compañía arrendó sus derechos a una empresa formada por residentes llamada Comunidad de los Habitantes, que

pronto afrontó serias dificultades financieras. En 1662 la carta de la compañía fue cancelada y Nueva Francia adquirió el estatuto de colonia real. La administración fue encomendada a un gobernador con facultades legislativas y judiciales. No hubo instituciones representativas.

Los conflictos que enfrentaban a Francia con Inglaterra en el continente europeo tuvieron su repercusión en América del Norte, sobre todo la Guerra de Devolución (1667-1668), la de la Liga de Ausburgo (1686-1697) y la de la Sucesión Española (1791-1713). El Tratado de Utrecht (1713), reconoció la soberanía británica en Acadia —rebautizada como Nueva Escocia—, que fue pronto dotada de un gobernador y de un Consejo nombrado por aquél; a partir de 1758, recibió el privilegio de organizar una asamblea legislativa electa, la primera de su género en Canadá. En 1784, un desprendimiento de Nueva Escocia formó la colonia de Nueva Brunswick.

En 1758, Gran Bretaña se anexó también otro territorio en disputa, que a fines de siglo se denominaría Isla del Príncipe Eduardo.

Al finalizar la Guerra de los Siete Años (1756-1763), por medio del Tratado de París, Nueva Francia fue cedida a Gran Bretaña. Al completarse la cesión, a través de la Proclamación Real de 1763, se dieron instrucciones al gobernador de convocar una Asamblea con aquellos súbditos que hicieran el juramento de fidelidad a la Corona y abjuraran del catolicismo. La Asamblea nunca llegó a reunirse a causa de la dificultad política que surgía de la diferencia entre el número mayoritario de colonos de origen francés y el comparativamente menor de anglosajones, cada uno con una religión y un sistema legal distintos. Convocar una Asamblea exclusivamente formada por protestantes carecía de sentido y era inconveniente, ya que éstos eran una minoría y en su totalidad de origen anglosajón; abolir la regla, por otra parte, era peligroso, pues significaba entregar el control de la provincia a los francocanadienses. En 1773, el Acta de Quebec estableció la libertad de religión para católicos romanos, la retención de las leyes civiles francesas, la vigencia de la ley penal inglesa y el establecimiento de un Consejo nombrado por la Corona. Tal Consejo tenía facultades legislativas pero no la de decretar impuestos —ya que no era una Asamblea electa—, por lo que la Real Hacienda tenía que nutrirse exclusivamente de contribuciones municipales.

Una serie de dificultades provocaron la derogación del Acta de

Quebec: la línea divisoria entre los derechos anglosajón y latino nunca quedó satisfactoriamente trazada; el Consejo Legislativo disgustaba a los anglocanadienses que querían una institución representativa, idea con la que simpatizaban también los francocanadienses; las finanzas, por último, operaban con dificultad por falta de un verdadero sistema de impuestos. El problema se agudizó cuando los “realistas leales”, provenientes de la independiente Norteamérica, se establecieron a orillas del lago Ontario en gran número, resistiéndose a someterse a la para ellos extraña ley civil de origen francés, sobre todo en el capítulo relativo a la tenencia de la tierra.

La resolución de los problemas de Nueva Francia se planteó en el Acta Constitucional de 1791, cuyo propósito, según un despacho de lord Granville, era “asimilar la Constitución de Canadá a la de Gran Bretaña tan cerca como lo permitan las diferencias emanadas de la costumbre de las gentes y de la presente situación de la provincia”. La colonia fue dividida en Alto Canadá, predominantemente anglosajón, y Bajo Canadá, predominantemente francés. Se dotó a cada provincia de un gobernador, un Consejo Legislativo y una Asamblea más un Consejo Ejecutivo asesor del gobernador. Alto Canadá fue transformado en una provincia británica con instituciones, leyes y sistema de propiedad inmueble inglés. Bajo Canadá, aunque recibió instituciones representativas y la legislación penal inglesa, preservó en todo lo demás las tradiciones y los usos de origen francés.

7.2.2. La lucha por el gobierno parlamentario; el Informe Durham (1791-1840): Con la expedición del Acta Constitucional de 1791, todas las colonias tuvieron reglas uniformes de gobierno. El gobernador, las dos cámaras —una designada por aquél y otra electa— y el Consejo Ejecutivo.

Gobernador y Consejo eran nombrados por la Corona y controlaban todos y cada uno de los renglones de la administración. Los miembros del Consejo eran invariablemente los hombres de fortuna e influencia, pertenecientes a las clases económica y socialmente predominantes, profundamente probritánicas y antirrepublicanas. Esta oligarquía se denominó Pacto de Familia.

El carácter aristocrático de los gobiernos provocó malestar y resentimiento. Los colonos pidieron la elección tanto para el Consejo Legislativo como para el Consejo Ejecutivo y la responsabilidad de

éste frente a la Asamblea. En el Bajo Canadá, la oposición al gobierno adquirió un carácter nacionalista ya que los altos cargos administrativos eran generalmente desempeñados por anglocanadienses, con exclusión de los francocanadienses que, por su parte, dominaban la Asamblea Legislativa. El movimiento alcanzó su clímax en los primeros años de la década de 1830-40, en que la Revolución de Julio, en Francia, la democracia Jacksoniana, en los Estados Unidos de América, y el Acta de Reformas de 1832, en Gran Bretaña, alentaban las transformaciones democráticas.

En 1837, revueltas, apuradamente controladas, estallaron en los dos Canadás. Los acontecimientos produjeron honda impresión y alarma en Londres. John George Lambton, conde de Durham, fue enviado como gobernador general y comisionado real para inquirir sobre las causas del descontento y hacer las proposiciones conducentes.

El Informe Durham se ha catalogado como “el documento más importante de la historia colonial británica”. Por principio de cuentas, concedió razón a quienes habían criticado el sistema gubernativo colonial. Encontró en el Bajo Canadá un conflicto fundamentalmente de nacionalidades, al cual urgía prestar la atención adecuada y señaló, en forma cruda, los defectos del sistema: los consejos ejecutivos eran cuerpos aristocráticos, conservadores y carentes de la preparación indispensable para aconsejar al gobernador; la supervisión del Parlamento y del secretario de Estado británicos era exagerada en su afán de cubrir todos los aspectos de la administración colonial y poco ilustrada en las realidades provinciales; las instituciones municipales eran inexistentes o ineficaces, y una buena parte de los ingresos de cada gobierno se manejaba por el Consejo Ejecutivo, sin hacer caso del voto de la legislatura e incluso en contra de su voluntad.

Lord Durham concluyó su informe con varias recomendaciones básicas: la unión del Alto y Bajo Canadá para evitar un conflicto de nacionalidades; el establecimiento del sistema de gobierno responsable mediante oficiales que gozaran de la confianza de la Asamblea local en cada provincia, o sea el régimen parlamentario; dar a las legislaturas el control de los ingresos de la Corona y la mayor parte de los asuntos coloniales, exceptuados los relativos a defensa y relaciones exteriores que permanecerían en Londres; por último, el establecimiento de un efectivo gobierno municipal.

Gran Bretaña consideró prematuro el gobierno responsable. Sin

embargo, se aceptaron las reformas propuestas en lo que se refería a los dos Canadá. El Acta de la Unión de 1840 creó la colonia de Canadá sobre la base de las antiguas provincias, dotándola de un gobernador, auxiliado por un Consejo Ejecutivo, un Consejo Legislativo nombrado vitaliciamente por la Corona y una Asamblea Legislativa compuesta de 84 miembros, correspondiendo 42 a cada una de las antiguas colonias. Se creó también un sistema de gobierno municipal. El idioma oficial fue el inglés, pero años más tarde se reconoció el francés.

7.2.3. Aceptación del régimen parlamentario (1840-1867): Aun cuando el “Acta de la Unión” de 1840 no aceptó el principio del gobierno responsable, el primer gobernador de la nueva provincia de Canadá, lord Sydenham fue instruido para mantener “la máxima armonía posible entre la política de la legislatura y la del gobierno ejecutivo” mediante el expediente de reunir en su Consejo y emplear en el servicio público “aquellas personas que por su posición y carácter hayan obtenido la confianza general y la estima de los habitantes de la provincia”. Con buen juicio, Sydenham se rodeó de hombres moderados representantes de diversas tendencias, muchos de ellos miembros de la Asamblea Legislativa y escogidos en proporción a los distintos grupos políticos de la misma. Sin embargo, excluyó a los francocanadienses del ministerio.

Su sucesor, lord Bagot, logró conciliar los intereses de ambas comunidades. Su acercamiento a los francocanadienses provocó honda preocupación en Londres, pero permitió el gobierno de la colonia sin dificultades serias. El nuevo gobernador sir Charles Metcalfe, por el contrario, consideró tal política como peligrosa y tendiente a separar Canadá del imperio británico. La inquietud que provocó el regreso al exclusivismo anglosajón y la necesidad de formar gobiernos estables, fue venciendo las últimas resistencias de Londres para el establecimiento de un régimen parlamentario. En 1847, lord Elgin, nombrado gobernador, recibió instrucciones “para actuar bajo el consejo del Consejo Ejecutivo y para recibir, como miembros de tal Consejo, a aquellas personas señaladas por sus calificaciones por tener confianza de la Asamblea”; sir John Harvey recibió similares instrucciones para Nueva Escocia. A principio de 1848, después de una elección general en esta última colonia, fue pasado un “voto de desconfianza” en la Asamblea; el Consejo Ejecutivo renunció y un nuevo gobierno fue instalado. Se dio así la primera

experiencia parlamentaria fuera de Gran Bretaña. En el mismo año, sucesos semejantes se dieron en Canadá y Nueva Brunswick, y más tarde en Terranova e Isla del Príncipe Eduardo. Las demás provincias adquirirían el gobierno responsable al federarse.

En 1856 el acta fue reformada a fin de cambiar el sistema de integración del Consejo Legislativo substituyéndose el nombramiento por la elección cada ocho años. En 1865, por medio el Acta de Validez de Leyes Coloniales, se modificó el viejo principio de que las leyes coloniales no podían contradecir las británicas, y se dispuso que las únicas que se considerarían vulneradas serían aquellas que específica o implícitamente se aplicaran a las colonias. Dos años después se llevó a cabo la federación.

7.3. Fundación y desarrollo de las colonias británicas en Australia (1770-1900)

7.3.1. Origen y fundación de las colonias australianas: En agosto de 1770, el navegante inglés James Cook tomó formal posesión de la costa oriental de Australia en nombre de la Corona Británica, y le llamó Nueva Gales del Sur. El continente había sido hasta entonces visitado sólo en su parte occidental, principalmente por los holandeses; sin embargo, nunca se intentó la colonización debido a lo inhóspito de la tierra. Nueva Gales del Sur fue formalmente establecida en 1788 como penitenciaría. En los años subsecuentes, otros establecimientos para convictos fueron abiertos en diversos puntos de la costa y en la llamada Tierra de Van Diemen (Tasmania).

La autoridad se depositó en un gobernador militar, dotado de las facultades necesarias para preservar el orden. Realizaba actos legislativos, a través de órdenes y proclamaciones, y aplicaba tanto las leyes británicas como sus propias regulaciones; podía adjudicar tierras a colonos libres, marinos, oficiales de la guarnición y exconvictos; más tarde recibió la facultad de organizar la explotación de la tierra a base del empleo del trabajo de los presos. Se crearon también una Corte Civil y una Corte Militar integradas por magistrados nombrados por el gobernador y presididas por un juez principal nombrado por la Corona. Todos los oficiales que conducían la administración recibían instrucciones de seguir las órdenes del gobernador “de acuerdo con las reglas y disciplina de la guerra”.

A medida que la colonia se fue desarrollando, se sintió la necesidad de limitar la autoridad del gobernador. La primera Carta Cons-

titucional de Nueva Gales del Sur fue otorgada en 1823, creándose un Consejo compuesto por “no menos de cinco ni más de siete personas” nombradas por el monarca. El derecho de iniciar las leyes quedó reservado al propio gobernador, quien podía incluso expedirlas sin aprobación del Consejo, cuando situaciones de emergencia así lo requieran; se crearon dos cortes supremas, una para Nueva Gales del Sur y otra para Tierra de Van Diemen, presididas por un juez principal nombrado por la Corona. Era obligación del gobernador someter cada proyecto de ley al juez con objeto de que éste determinara si estaba o no de acuerdo con el derecho del Reino Unido. En 1825, Tasmania recibió su Consejo Legislativo, sobre las mismas líneas de Nueva Gales del Sur. Un gobernador provincial le fue también nombrado.

Poco tiempo después se crearon consejos ejecutivos para auxiliar al gobernador en todos los asuntos administrativos, teniendo que actuar éste con el consentimiento de aquél. Los nombramientos los hacía la Corona —de hecho el secretario de las colonias—, generalmente entre los miembros del Consejo Legislativo.

Una nueva acta, en 1828, limitó las facultades legislativas del gobernador, decretando que los integrantes del Consejo Legislativo podían solicitar la iniciación de leyes, cuando así lo consideraran conveniente y estableciendo que la oposición de la mayoría del Consejo era suficiente para que un proyecto se considerase rechazado. El número de miembros del Consejo Legislativo fue aumentando a no menos de diez ni más de quince personas. Se estableció que todas las leyes en vigor en Gran Bretaña se aplicarían en lo posible a la colonia. Por último, se concedieron facultades al secretario respectivo en Londres para declarar nulas leyes u ordenanzas coloniales, siempre que lo hiciera dentro de los cuatro años siguientes a su recepción.

Por esta época, se intensificó la inmigración proveniente de las islas británicas, alentada por el gobierno en Londres a fin de resolver el problema interno que presentaba el exceso de población. Se decretó —por otra parte— la venta de tierras en las colonias australes para evitar favoritismos, muy comunes bajo el anterior sistema de repartos.

En 1836 fue establecida la colonia de Australia del Sur, cuyo origen fue una empresa organizada desde Londres e inspirada en ideas de Edward Gibbon Wakefield. El Acta de Colonización de

Australia del Sur, expedida dos años antes, había descartado expresamente el sistema de convictos.

Ante el temor de una posible penetración francesa en Nueva Holanda, se fundó, a base de inmigrantes, la colonia de Australia Occidental. Sin embargo, lo inhóspito del suelo y las dificultades para el desarrollo de actividades económicas determinaron la fundación de un nuevo establecimiento penitenciario.

A medida que el progreso agrícola y ganadero llevó a una situación social diversa de la que caracterizó a los primitivos penales, los colonos consideraron llegado el momento de reclamar la institución del gobierno representativo. Coincidió esta inquietud con la decisión de abolir la transportación de convictos, parte por razones humanitarias y parte por las serias dudas que muchos parlamentarios británicos tenían sobre los resultados logrados por el sistema para prevenir la criminalidad e incluso sobre los beneficios económicos del mismo.

Fue también la abolición del sistema de convictos resultado de la colonización de Australia del Sur. Las ideas de Wakefield eran la venta de tierra a “precio suficiente”, con lo cual se obtenían fondos para promover el viaje de inmigrantes que serían a su vez contratados por los propietarios terratenientes. Para evitar que sus proyectos fracasaran a causa de la tierra y mano de obra más barata en Nueva Gales del Sur, los promotores de la colonización persuadieron al gobierno británico a fijar un precio mínimo y un sistema de subastas. El sistema de entregas libres y de precios muy bajos quedó abolido, y hacia 1840 se logró la orden de que ningún convicto fuese ya transportado a Nueva Gales del Sur y Tasmania.

7.3.2. Gobierno representativo, gobierno responsable y régimen parlamentario: El malestar provocado en Nueva Gales del Sur por la falta de un gobierno representativo dio origen al Acta de 1842. Proveyó ésta la formación de un Consejo Legislativo de treinta y seis miembros, de los cuales doce serían nombrados por la Corona y veinticuatro electos; el monarca podía delegar sus facultades de nombramiento en el gobernador; para poder ejercitar el voto se establecieron requisitos de propiedad y se fijaron elecciones cada cinco años. El gobernador sólo podía hacer leyes y ordenanzas para la paz y buen gobierno de la colonia con el consejo y consentimiento del Consejo Legislativo. Las leyes así expedidas no podrían contradecir a las británicas; el gobernador sancionaría los proyectos res-

pectivos o los reservaría para el beneplácito real. La Corona podía desconocer una ley dentro de los dos años de recibida.

A pesar de los adelantos introducidos, los colonos encontraron el sistema de gobierno deficiente por dos razones básicas: en primer lugar, por la inconveniente separación del ejecutivo y el legislativo, que hacía a aquél irresponsable y desligado de la voluntad electoral. En segundo término, por la centralización de funciones que tenía el Parlamento y el gobierno de Londres, alejados por la distancia y sin el suficiente conocimiento de los problemas y realidades sobre los cuales les tocaba resolver. Cuestiones tan graves y cotidianas como la organización de las aduanas y la disposición y derechos sobre tierras desocupadas escapaban así a la jurisdicción colonial.

En 1850, el Parlamento del Reino Unido aprobó el Acta de Gobierno de las Colonias Australianas. Fue creada la colonia de Victoria en territorio de Nueva Gales del Sur, fundada por inmigrantes provenientes de Tasmania y se estableció el mismo sistema de elección parcial del Consejo para todas las colonias. El acta no resolvió los problemas fundamentales y fue recibida con poco entusiasmo. Sin embargo, facultó a los consejos legislativos “para establecer . . . en lugar del Consejo Legislativo, un Consejo y una Cámara de Representantes, u otras asambleas separadas”, sujeto a la condición de que cada proyecto en tal sentido se reservara para consideración de la Corona.

En Nueva Gales del Sur y Tasmania, el conflicto político tenía como fondo la pugna entre quienes buscaban el gobierno de los intereses económicos predominantes, fundamentalmente agrícolas, y quienes querían una asamblea totalmente electa que representara sectores más amplios de la población.

Estos problemas se presentaron con mayor dramatismo en Victoria, donde la confrontación de intereses se daba entre las clases dominantes y los buscadores de oro, que sufrían el cobro de derechos exagerados por la concesión de licencias, falta de oportunidad para adquirir tierras a precios razonables y carencia de derechos políticos. Su situación marginada era particularmente injusta, habida cuenta de la prosperidad que su actividad había traído a la colonia.

En noviembre de 1854, los gambusinos de Ballarat iniciaron un movimiento exigiendo justa y completa representación, sufragio masculino, derogación de calificaciones de propiedad para ser miembro del Consejo Legislativo, cambios en la severa administración de los campos auríferos y reducciones de los derechos cobrados por

licencias. Las protestas degeneraron en una sangrienta escaramuza conocida como el Episodio de la Empalizada de Eureka. El gobierno de Victoria tuvo que ceder y modificar la administración de los campos, reducir los derechos cobrados para permitir el trabajo a los gambusinos, incluir a los centros mineros en distritos electorales y calificar como electores para votar para la integración de la asamblea legislativa a todos los poseedores de licencias de minas.

El malestar político descrito inclinó al gobierno británico a aceptar las reformas propuestas.

Se llegó a un compromiso entre los distintos intereses coloniales, estableciéndose parlamentos bicamarales: el Consejo Legislativo, compuesto por nombramiento y la Asamblea Legislativa proveniente de la elección. Los parlamentos así constituidos quedaron dotados de amplias facultades. El gobernador representaría a la Corona en cada colonia pero habría un gobierno local emanado de la Asamblea Legislativa. Estos arreglos se inscribieron en sendos proyectos de constituciones que enviaron los cuatro consejos legislativos y que fueron aprobados por el Parlamento británico, en 1855 para Nueva Gales del Sur, Victoria y Tasmania, y en 1856 para Australia del Sur. Se logró así el gobierno responsable dentro de las normas del sistema parlamentario y la autonomía plena de las colonias en sus asuntos internos. La Constitución de Australia del Sur introdujo el sufragio general masculino, sin más requisitos que la edad de veintinueve años y la inscripción en el padrón respectivo.

Los ecos del Episodio de la Empalizada de Eureka se dejaron sentir en Nueva Gales del Sur y Tasmania, y los reformistas lograron la introducción del sufragio masculino, la papeleta electoral, la redistribución de los distritos y la anulación de los requisitos de propiedad para las calificaciones de los miembros de la Asamblea.

En 1859, la parte septentrional de Nueva Gales del Sur, donde prosperaban las plantaciones de caña de azúcar, fue reconocida como colonia separada con el nombre de Queensland y recibió una constitución similar a las demás.

El gobierno responsable fue demorado en Australia occidental, en virtud de que la colonia se había convertido en 1850, por libre elección, en penal. El transporte de convictos finalizó en 1868. Los reos residentes en la colonia continuaron sirviendo sus sentencias, y no fue sino hasta 1886 que el “convictismo” terminó oficialmente. En 1870 se formó el Consejo Legislativo local, y en 1890 el Parla-

mento británico ratificó una ley constitucional, similar a la de las otras colonias.

A fines del siglo, las colonias iniciaron el movimiento en pro del Estado federal.

7.4. Fundación y desarrollo de la colonia británica de Nueva Zelandia (1769-1896)

Las dos islas que forman Nueva Zelandia fueron descubiertas por el navegante holandés Abel Tasman, pero no hubo asiento permanente hasta la llegada de James Cook en 1769.

Nueva Zelandia estaba habitada por nativos de alto grado de civilización neolítica, de raza polinesia, llamados “maoríes”, cuyos contactos con los europeos fueron determinantes para la conformación del país.

A finales del siglo XVIII se fueron estableciendo estaciones balleneras y desarrollando explotaciones madereras. Dichas unidades económicas se vincularon con la colonia de Nueva Gales del Sur. A principios del siglo XIX se hicieron algunos intentos de colonización. Sin embargo, fue hasta 1840 cuando un grupo de inmigrantes fundó la ciudad de Wellington; esta empresa fue organizada por la Compañía de Nueva Zelandia, promovida por Edward Gibbon Wakefield tres años antes. Al mismo tiempo se proclamaba la soberanía británica sobre las islas. El establecimiento se hizo con el consentimiento de los maoríes, con quienes se firmó el llamado Tratado de Waitangi y por el cual se reconocieron los derechos soberanos de la reina Victoria sobre el país en conjunto y la propiedad de las tierras a los jefes y sus tribus, garantizándoseles a cambio protección.

La persistente penetración británica así como los problemas derivados de la propiedad de la tierra provocaron una serie de luchas entre europeos y maoríes que no se resolvieron sino hasta 1870.

En 1841, por efecto de la Carta Real del 16 de noviembre de 1840, se fundó Nueva Zelandia como colonia separada. En 1846 un acta parlamentaria le dio organización, con base en un gobernador autocrático y la dividió en dos provincias. Un acta parlamentaria, el Acta para otorgar una Constitución Representativa a la Colonia de Nueva Zelandia de 1852, mejor conocida como Acta de la Constitución, creó las instituciones representativas. Se previó, junto al gobernador, una Asamblea General, dividida en un Consejo Legislativo nombrado por la Corona y en una Cámara de Re-

presentantes electa; se dividió al país en seis provincias, cada una teniendo un superintendente y un Consejo electos; se reservaron ciertas materias a la legislatura central y se dio a las provincias jurisdicción concurrente en todas las demás materias; se concedió a la Asamblea General la facultad, sujeta a ciertos límites, de legislar para la paz, orden y buen gobierno de Nueva Zelandia. Se otorgaron facultades al gobernador para sancionar los proyectos de la ley y, en su caso, reservarlos para recibir la sanción directamente del monarca. Se inscribió, por último, la facultad de la Corona de rechazar e invalidar las leyes neozelandesas.

Algunos de los miembros de la Primera Asamblea General formaron parte, también, del ejecutivo, pero fue hasta 1856 que el gobierno responsable quedó establecido.

El Acta de la Constitución no dio al Parlamento neozelandés facultades para reformarla, aunque lo habilitó para legislar aun en contra del texto de la misma, respecto a elecciones de la Cámara de Representantes y sistema provincial; el Acta de Reforma Constitucional de 1857 le concedió poderes limitados de reforma, que fueron aumentados en 1862. Los artículos relativos a la elección de miembros de la Cámara de Representantes fueron así modificados por legislación neozelandesa en 1858, en la misma forma se abolió el sistema provincial en 1875 y se variaron las reglas de nombramiento de consejeros legislativos en 1891. En 1879, el sufragio masculino fue establecido sobre la base de requisitos de propiedad. El Acta de Revisión de la Legislación Estatutaria de 1892, expedida por el Parlamento británico, derogó y modificó varias secciones, dejando vigentes las reglas relativas a la integración de la Asamblea General, a las facultades legislativas de la misma y a la sanción del gobernador y de la Corona. En 1893 el sufragio se extendió a las mujeres y en 1896 las calificaciones de propiedad quedaron eliminadas y con ello el sufragio universal establecido.

7.5. *Las federaciones*

7.5.1. *El Dominio de Canadá (1867)*: El Dominio de Canadá fue creado por el Acta de Norteamérica Británica (British North America Act), que entró en vigor el 1º de julio de 1867. Sus orígenes se encuentran en el interés de las tres provincias atlánticas, predominantemente dependientes del mar y dedicadas a la pesca y al comercio exterior, de hacer frente, mediante una unión, a los

problemas resultantes de un intercambio cada vez más intenso con el resto del continente americano. Estas inquietudes se hicieron mayores al derogar el Parlamento británico, en 1846, las leyes de navegación, dando fin a las ventajas arancelarias existentes para productos provenientes de las colonias y al mismo tiempo concediendo a éstas mayor libertad comercial. Influyó también en el ánimo de las colonias canadienses para unirse, el expansionismo norteamericano a costa de las tierras de sus vecinos.

En 1864, las legislaturas de Nueva Escocia, Nueva Brunswick e Isla del Príncipe Eduardo votaron sendas resoluciones a fin de nombrar delegados a una conferencia que se convocaría con el propósito de discutir la unión de las tres provincias bajo un gobierno y una legislatura comunes. La provincia de Canadá solicitó asistir a las reuniones.

Las cuatro delegaciones celebraron una conferencia en Quebec, en la cual se aceptó el principio de la unión federal. Preocupaba hondamente a los delegados un sistema que diese demasiada autonomía a las provincias y pudiese conducir en el futuro a una convulsión interna como ocurrió en Norteamérica. Resultado de las conversaciones, fue la idea de un “federalismo intermedio” que conjugara las ventajas del Estado unitario con las del federal. Se estableció así un sistema de competencia diferente al norteamericano, recibiendo las provincias un conjunto de facultades expresas y limitadas, y quedando las facultades residuales reservadas a la federación. Dos mecanismos restringían, desde el punto de vista orgánico, la autonomía estatal: La facultad del gobierno del Dominio de nombrar y remover gobernadores provinciales (*lieutenant-governors*), con poder de veto y de reserva a la sanción del gobernador general de las leyes provinciales, y la facultad, hasta entonces reservada a la Corona, de desconocer cualquier ley provincial dentro del año siguiente al de su aprobación.

El sistema no operó como originalmente fue concebido porque el Consejo Privado en Londres, que conservó sus facultades judiciales, interpretó ampliamente las facultades provinciales y restrictivamente las federales. Los gobernadores provinciales, por otra parte, no fueron el instrumento de centralización que se pretendió y las facultades de veto, reserva y derogación cayeron pronto en desuso.

El órgano legislativo federal se compuso por dos cámaras: El Senado, que representaría a las provincias y cuyos miembros serían electos vitaliciamente por el gobernador general en Consejo, y la Cá-

mara de los Comunes, electa proporcionalmente a la población. Quebec recibió el número fijo de sesenta y cinco miembros y quedó establecido que la representación de cada una de las provincias restantes tendrían la misma proporción, en relación con su población, que el índice 65 con la población de Quebec. No se estableció un procedimiento de reformas al acta, por lo que esta facultad quedó reservada al Parlamento británico. Esta omisión se debió en parte al celo británico de delegar “facultades imperiales” a una legislatura colonial pero no fue ajeno el interés mismo de las provincias canadienses de mantener un texto “rígido”.

Por lo que se refiere al gobierno federal, se dijo que habría de “ser administrado de acuerdo con los consabidos principios de la Constitución británica, por el soberano personalmente o por el representante del soberano debidamente autorizado”. Quedó así reconocido el régimen parlamentario.

Rechazado el proyecto en Nueva Brunswick, Terranova y Príncipe Eduardo, y aceptado sólo parcialmente en Nueva Escocia, más tarde fue reconsiderado y los representantes de las diversas provincias viajaron a Gran Bretaña a celebrar consultas con el gobierno imperial. De estas reuniones surgió el Acta de Norteamérica Británica. Se volvió a dividir Canadá, esta vez en dos provincias: Quebec (francés) y Ontario (inglés), que junto con Nueva Escocia y Nueva Brunswick constituyeron los estados originarios. Habiendo pasado el acta al trámite en las cámaras de los comunes y de los lores, obtuvo la sanción real y entró en vigor el 1º de julio de 1867.

A las disputas entre partidarios de la federación y conservadores provincialistas, siguió una revuelta en el noreste, colonizado por la Compañía de la Bahía de Hudson. El gobierno británico negoció con dicha empresa la compra de los territorios, a fin de transmitirlos al gobierno de Canadá. Alarmados los habitantes, muchos de ellos de ascendencia francesa y numerosos mestizos, viendo amenazado su modo de vida y sus propiedades llevaron adelante una rebelión dirigida por Louis Riel. Se logró negociar con los rebeldes la anexión del territorio y se formó así la provincia de Manitoba (1870). Una segunda revuelta, años más tarde, tendría un más acusado carácter nacional-religioso.

En 1871, la provincia de Columbia Británica se unió a la federación. Había sido fundada en 1849, con el principal objetivo de contener el expansionismo norteamericano en el Oregon.

Isla del Príncipe Eduardo discutió, entonces, los términos de su unión, y habiendo recibido satisfacción se federó con las otras en 1873.

Alberta y Saskatchewan, territorios federales, fueron declarados provincias en 1905. Terranova rechazó la unión y se federó hasta 1949, quedando así integrados los diez estados actuales en la federación canadiense.

El artículo 41 del Acta de Norteamérica Británica previó que todos los asuntos relativos a las elecciones federales se regirían por las leyes provinciales pre-existentes, hasta que el Parlamento del Dominio dispusiese otra cosa. Las cinco primeras elecciones federales se celebraron de acuerdo con las leyes locales respectivas. Las provincias contenían en sus legislaciones requisitos de propiedad para el goce y ejercicio del derecho de sufragio, y establecían un voto abierto, oral, plural (un elector con varios votos) y con un largo periodo para su emisión. Tal sistema se prestaba a presiones e intimidaciones y a que los resultados electorales de una región, al conocerse, influyeran inevitablemente en otras donde la votación no había finalizado.

Consciente de tales dificultades, el Parlamento de Canadá expidió un acta federal, en 1874, introduciendo el voto secreto, la papeleta electoral y reduciendo la duración de las elecciones. En 1885, el Acta de la Franquicia Electoral estableció reglas para votar en las elecciones federales, basándose en requisitos de propiedad sumamente bajos. El Partido Liberal se opuso terminantemente a la reforma por implicar ésta, según su punto de vista, una restricción a los derechos de las provincias y por sospechar aviesas intenciones de los conservadores de aprovechar las reformas en su beneficio.

Una nueva acta, en 1898, marcó el regreso al principio del control provincial de los requisitos electorales. Esta situación quedó vigente y sólo tuvo algunas reformas, en 1917, por las actas de Votantes Militares y la de Elecciones en Tiempo de Guerra. La primera dio el derecho de sufragio a todo canadiense en servicio activo, hombre o mujer y la segunda concedió el voto a las esposas, viudas y otras mujeres familiares de los combatientes.

7.5.2 La Comunidad de Australia (1901): Hacia fines del siglo comenzó a gestarse un movimiento federalista en todas las colonias australes, incluyendo Nueva Zelanda.

Un convencimiento cada vez mayor de la necesidad de derogar

las barreras arancelarias intercoloniales, cuenta como uno de los factores principales que condujeron a la federación. Comerciantes e industriales pensaron que la libre circulación de mercancías en el continente significaría una extensión considerable de los, hasta entonces, reducidos mercados. La idea también sedujo a buena parte del sector agrícola, que veía en la derogación de tarifas una oportunidad de obtener bienes a más bajo costo. Aunque la protección tarifaria no beneficiaba a los obreros, sobre todo en Victoria donde se desarrollaba una industria superprotegida que significaba abundantes fuentes de trabajo, la clase trabajadora organizada no había llegado aún al momento de poder ejercitar una presión política determinante.

Los intereses financieros eran también favorables a la federación. A la dinámica expansión de la economía colonial, que caracterizó la mayor parte del siglo pasado, siguió una depresión a fines de la década de 1880, en parte provocada por la inflación interna y la especulación resultante de los años de bonanza. Se hizo sentir la necesidad de un Gobierno centralizado que manejara la economía, sobre todo en sus aspectos internacionales y con suficiente autoridad para evitar las crisis internas.

Consideraciones relacionadas con la defensa nacional tuvieron también importancia decisiva para la formación del Estado australiano. Gran Bretaña decidió que las colonias deberían sufragar los gastos de la defensa de sus costas, fuera de los mares territoriales. Simultáneamente se cobró conciencia de la vulnerabilidad de las bahías del continente en los años en que se hicieron patentes las ambiciones francesas en las Nuevas Hébridas, la expansión rusa en Asia y los intereses alemanes en Nueva Gineá.

En 1885 se creó, por acta del Parlamento británico, un Consejo Federal compuesto por dos representantes de cada una de las colonias australes dotadas de autogobierno y uno por cada una de las administradas por la Corona (Australia Occidental y Fiji). Fue dotado de facultades legislativas para regular las relaciones de Australia con las islas del Pacífico y para asuntos referentes a la defensa general, pero sin facultades ejecutivas.

Ni Nueva Gales del Sur ni Nueva Zelandia se unieron al Consejo, y Australia del Sur formó parte de él por solamente dos años. La labor de dicho órgano fue casi nula, si bien su existencia fue útil para mantener viva la idea de federación.

En 1890, la Conferencia de Primeros Ministros, promovida por el premier de Nueva Gales del Sur, sir Henry Parkes, se reunió en Melbourne para discutir las posibilidades de federarse. El resultado fue la adopción de una resolución, mediante la cual se tomarían los pasos necesarios a fin de enviar delegados a una Convención Nacional Constituyente, que tuvo lugar en Sydney, en 1891, y a la cual asistieron delegaciones nombradas por las legislaturas de las seis colonias australianas y la de Nueva Zelandia. Un proyecto de constitución fue elaborado y sometido a los parlamentos respectivos. Todos ellos esperaron ver el resultado en Nueva Gales del Sur, que había actuado como líder del movimiento federal. Desafortunadamente las elecciones locales, en que el laborismo se presentó como una nueva fuerza política, ocuparon la atención de Parkes, cuyo gobierno quedó en minoría y por último renunció. Fue hasta fines de 1892 que Edmund Barton, nuevo líder federalista, presentó las resoluciones respectivas al Parlamento, pero antes de que éste las aprobara su gobierno se vio forzado a renunciar.

Las turbulencias de la política local impidieron, pues, la discusión oportuna del proyecto. A medida que los parlamentos coloniales se adentraron en sus diversos puntos y alcanzaron conclusiones, se vio la necesidad de discutir de nuevo tanto el proyecto como las reformas propuestas. Después de reuniones en Hobart y Melbourne, las colonias decidieron la convocatoria a elecciones para la integración de una Convención Nacional Constituyente que representara la auténtica soberanía popular y preparara un nuevo proyecto. Esta vez Nueva Zelandia no participó y decidió seguir su propio camino.

En 1897, la nueva Convención Constituyente se reunió sucesivamente en Adelaide, Sydney y Melbourne. Se preparó un proyecto que fue aprobado por todas las colonias excepto Australia Occidental. Una delegación fue a Londres a fin de obtener que el Parlamento británico le diera forma de ley y el asentimiento real, que se obtuvo el 9 de julio de 1900. Tres semanas después, Australia Occidental votó en favor de la Constitución que entró en vigor el 1º de enero de 1901. El nombre oficial del nuevo Estado fue Commonwealth of Australia; commonwealth (comunidad), ya que se pensó estaba dentro de la tradición británica y era el nombre más elocuente para una asociación de pueblos que buscan su bienestar común, y Australia, por la localización geográfica del continente que había

venido siendo llamado así desde que, en la temprana historia del país, lo bautizó el marino inglés Mathew Flinders.

7.6 *Los dominios hasta el Estatuto de Westminster (1848-1931)*

La aceptación del gobierno responsable, configurado en el régimen parlamentario, dio a las colonias británicas el derecho de manejar sus asuntos internos con plena autonomía. Sin embargo, no todas ellas obtuvieron tal privilegio, quedando éste limitado a Canadá, incluyendo Terranova y a Australia, Nueva Zelandia y África del Sur. El resto permaneció gobernado sea por instituciones representativas, pero no responsables, sea por gobernadores y consejos autocráticos. Así pues, los beneficios del autogobierno se concedieron sólo a aquellos centros de colonización que eran verdaderos transplantes británicos a otros continentes. El caso de las colonias sud-africanas —más tarde federadas en la Unión de África del Sur— es especial, tanto por la existencia de una comunidad de origen holandés, los *afrikaneer* como por la inmensa población nativa contenida dentro de sus fronteras. Estas circunstancias dieron a África del Sur características muy peculiares que resultaron más tarde, no sólo en su separación de la Comunidad sino también en la pérdida de rasgos institucionales característicamente británicos.

Los parlamentos coloniales adquirieron, total o parcialmente, la facultad de reformar sus constituciones y de legislar para todos sus asuntos internos sin interferencia de Londres. Asuntos tradicionalmente “imperiales” como disposición de tierras desocupadas y tarifas aduaneras pasaron a la jurisdicción de cada colonia. Los gobernadores actuaban bajo el consejo de los gobiernos locales y sus facultades de veto y reserva, así como la de derogación que detentaba la Corona, no fueron ejercitadas.

Para distinguir a las colonias que gozaban de tal estatuto privilegiado se usó la designación “dominio”, tomada del nombre oficial de Canadá.

El relajamiento de los controles imperiales operó también en materia internacional, aunque con mayor lentitud. Quedó reconocido el derecho de los dominios de enviar representantes al exterior para discutir asuntos comerciales con terceros países, incluso la negociación de tratados en esa materia; aunque la firma era siempre reservada al plenipotenciario británico, se dio el caso de que el agente del dominio respectivo fuese acreditado como tal. Más tarde se

reconocieron los derechos de los dominios de no considerarse ligados a convenios comerciales británicos si no lo manifestaban expresamente; de denunciar, llegado el caso, dichos acuerdos e incluso el de ser previamente consultados antes de que se materializase cualquier compromiso.

La necesidad de establecer un medio de comunicación, consulta y cooperación entre el Reino Unido y los dominios, orilló a Gran Bretaña a convocar las Conferencias Imperiales, a partir de 1887. Eran éstas, reuniones periódicas (cada cuatro años) de los primeros ministros de los dominios con miembros del Gabinete británico y presididas por el primer ministro del Reino Unido. El propósito primordial era discutir asuntos de interés común, pero sin que la conferencia tuviera facultades ejecutivas. Los acuerdos tomados tenían el carácter de “recomendaciones” que requerían la acción posterior de los parlamentos respectivos.

Si bien el gobierno imperial concedió amplio margen de autonomía a los dominios en materia de convenios comerciales, se reservó celosamente los acuerdos y tratados políticos. Sin embargo, en 1909 Canadá pudo formar una Comisión Conjunta Internacional con los Estados Unidos de América, a fin de resolver las disputas derivadas de los límites fronterizos marítimos y fluviales. Ocasionalmente, algunos tratados políticos celebrados por el Reino Unido contuvieron una cláusula previendo la adhesión de los dominios si así lo deseaban. Ocurrió así con el Tratado Anglo-Japonés de 1911, que Canadá suscribió después, aunque con reservas.

En los primeros años del presente siglo, los dominios asistieron a una serie de conferencias internacionales en materias técnicas: Convención Postal Universal (1906), Convención de la Unión Radiotelegráfica (1912) y Convención Internacional para la Seguridad de las Vidas Humanas en el Mar (1914). En las dos últimas, los dominios firmaron los instrumentos respectivos por separado.

Antes de la Primera Guerra Mundial, Canadá tomó la decisión de construir su propia marina de guerra, dejando de cooperar para el sostenimiento de la marina británica. Fue inmediatamente seguido por Australia y, poco después, por Nueva Zelanda. Los dominios fueron admitidos en el Comité de Defensa Imperial, compuesto por el primer ministro británico, los ministros del Gabinete cuyas tareas se relacionaran con la defensa y técnicos militares y navales.

La entrada de los dominios a la guerra fue resultado de la declaración hecha por el gobierno británico, sin que aquéllos hubieran

intervenido ni en su expedición ni en las negociaciones diplomáticas previas. Sin embargo, cada dominio decidió la medida de su participación y conservó autonomía en la organización de sus fuerzas armadas.

Desde 1917, los dominios participaron en dos organismos: el Gabinete Imperial de Guerra, formado por el Gabinete de guerra británico y los primeros ministros de los dominios, y la Conferencia Imperial de Guerra, constituida por algunos ministros británicos—diversos de los componentes del Gabinete de guerra— más los representantes de los dominios. Ambos cuerpos, sobre todo el Gabinete, discutieron y decidieron acciones comunes. La conferencia adoptó una famosa Resolución IX diciendo:

La Conferencia Imperial de Guerra es de la opinión que el reajuste de las relaciones constitucionales de las partes componentes del imperio es una materia de gran complejidad e importancia para ser tratada durante la guerra, y que debe ser el tema a tratar por una conferencia imperial que se reunirá tan pronto como sea posible después de la cesación de las hostilidades. Entiende como su deber, sin embargo, dejar constancia de su punto de vista en el sentido de que cualquier reajuste, aunque... preservando todas las facultades existentes de autogobierno y el completo control de sus asuntos exteriores, deberá basarse en el total reconocimiento de los dominios como naciones independientes de una comunidad imperial...

Los dominios tomaron parte en la Conferencia de Paz de París. El Convenio de la Liga de Naciones, incorporado en los tratados de paz de 1919, fue un tratado multilateral en el cual se proveyó que podría adherirse cualquier “Estado, dominio o colonia totalmente autogobernable”. Así, Canadá, Australia, Sud África, Nueva Zelandia e India firmaron separadamente y el Estado Irlandés Libre se convirtió en miembro en 1923. Los dominios se adhirieron también al estatuto de la Corte Permanente Internacional de Justicia y al de la Organización Internacional de Trabajo.

En 1920, se reconoció el derecho de los dominios de mantener representaciones diplomáticas distintas de las del Reino Unido en terceros países.

En 1922, el gobierno canadiense tomó una posición de independencia ante la política británica, de mantener la defensa de Constantinopla, Chanak y la zona neutral de los estrechos frente a los re-

volucionarios turcos, y en ese mismo año negoció y firmó en nombre propio un tratado de pesca con los Estados Unidos de América.

La Conferencia Imperial de 1923 reconoció el derecho de los dominios de negociar y firmar tratados, estableciendo que cualquiera de ellos debería considerar el posible efecto de los compromisos que se adquiriesen en otras partes del imperio y en éste en su conjunto. Se creó, asimismo, la obligación de información y consulta mutuas.

En 1925, Gran Bretaña logró la inserción del artículo 9 en el Tratado de Locarno, el cual no habían suscrito los dominios, en el sentido de que sólo obligaría a éstos si así lo aceptaban expresamente.

La Conferencia Imperial de 1926 declaró la completa igualdad jurídica entre el Reino Unido y los dominios. El informe del Comité de Relaciones Interimperiales, presidido por lord Balfour, describió a los dominios en su nueva situación:

Son comunidades autónomas dentro del imperio británico, iguales en estatuto, en ninguna manera subordinadas las unas al otro en aspecto alguno de sus asuntos domésticos o exteriores, aunque unidas bajo la común lealtad debida a la Corona, y libremente asociadas como miembros de la Comunidad Británica de Naciones.

En el seno de la misma conferencia se declararon obsoletas las facultades de abrogar la legislación de los dominios por parte de las autoridades británicas y su reserva por el gobernador para la sanción real; se expresó la deseabilidad de abrogar los estatutos británicos aplicables a los dominios; se declaró que cada dominio tendría la facultad de firmar tratados, actuando a través del monarca, pero bajo el consejo del Gabinete local y que ni Gran Bretaña ni dominio alguno podrían comprometerse mutuamente en asuntos externos sin sus previos consentimientos; se recomendó la consulta, en el caso de que la legislación en una parte del imperio pudiera afectar otra; se recomendó también que los principios que gobernaban la acción individual, la consulta y la cooperación en la negociación de tratados se aplicaría al manejo de los asuntos exteriores en general; se puntualizó que el gobernador general era el representante del monarca y no el representante del gobierno británico en los dominios; se recomendó el desarrollo de un nuevo sistema de contacto entre primeros ministros y departamentos y para tal propósito el Reino Unido nombró altos comisionados a los dominios. Éstos tenían ya nombrados los suyos en Londres.

La Conferencia Imperial de 1930 resolvió que el rey y los gobernadores generales actuarían bajo el consejo de los gabinetes de los dominios en los asuntos concernientes a éstos. Se declaró, asimismo, que la facultad de abrogar las leyes de los dominios por parte de la Corona era obsoleta y, por último, que toda reforma a leyes aplicables a los dominios debería, conforme a la costumbre constitucional, hacerse con el consentimiento de aquéllos.

7.7. *El Estatuto de Westminster (1931) y los años posteriores*

El Estatuto de Westminster, expedido por el Parlamento del Reino Unido en 1931, tuvo como propósito reconciliar las facultades legislativas de dicho órgano con las leyes existentes y la evolución alcanzada por el estatuto de dominio.

Las principales resoluciones contenidas en dicha ley fueron las siguientes:

—El Acta de Validez de Leyes Coloniales de 1865 no se aplicará a ninguna ley expedida por el Parlamento de cualquier dominio después de la entrada en vigor del estatuto. Por lo tanto, en el futuro, ninguna ley ni provisión de la misma podrá declararse nula por ser contradictoria a una ley británica en vigor o futura, o a órdenes y regulaciones derivadas de la misma.

—Ninguna ley del Parlamento del Reino Unido elaborada después de la entrada en vigor del Estatuto tendrá validez para un dominio como parte de la ley de éste a menos que lo haya expresadamente pedido y consentido.

—La legislación de un miembro de la Comunidad Británica que afecte a otro, debe ser precedida de una previa consulta entre los gobiernos interesados.

El Estatuto de Westminster dio pues plena autonomía a los Dominios removiendo los obstáculos legislativos existentes.

El Acta de Abdicación de 1936 estableció que ninguna alteración a las reglas de sucesión del trono ni a los títulos reales podría, en el futuro, hacerse sin el consentimiento de los parlamentos de los dominios.

En 1939, Australia y Nueva Zelandia consideraron que la declaración británica de guerra las obligaba *ipso jure*. Sud África, Canadá e Irlanda tomaron sus decisiones con formal independencia. Sud África y Canadá entraron al conflicto. Irlanda permaneció neutral.

Después de la guerra y como consecuencia del papel secundario

que Gran Bretaña pasó a ocupar desde el punto de vista militar, los dominios independizaron su política exterior y constituyeron sus propias alianzas. Ante la evolución formal y material de plena autonomía el término mismo “dominio” cayó en desuso. Irlanda (que adquirió la situación de “dominio” a raíz de su independencia en 1922) y Sud África se separaron de la Comunidad, y Terranova se federó con Canadá.

Algunos cambios trascendentales se dieron también en las constituciones de los dominios.

En Canadá, desde 1920, se establecieron reglas federales para la elección de la Cámara de los Comunes y el sufragio se generalizó, concediéndose a todo hombre o mujer mayor de veintiún años; además, se eliminó el voto plural. En 1960 se logró el sufragio universal, alcanzando el voto los indios que estaban excluidos de él desde la expedición del Acta de Norteamérica Británica.

En Nueva Zelandia, el Consejo Legislativo quedó eliminado en 1950, quedando el Parlamento como actualmente funciona a base de una sola cámara.

En el ámbito de las reformas constitucionales, el Parlamento Británico expidió dos actas: Acta de Reforma de la Constitución de Nueva Zelandia de 1947, que dio al Parlamento neozelandés el derecho irrestricto de reformar normas constitucionales, y el acta que reformó en 1949 la constitución canadiense, dando al Parlamento respectivo amplísimas facultades de reforma. No fue necesario emitir normas especiales en esta materia para Australia, ya que su constitución establece procedimientos propios de reforma.

BIBLIOGRAFÍA

- ASHLEY, W. J. *Earlier Constitutional History of Canada*, Rowsell & Hutchinson, Toronto, 1889.
- BEARD, CHARLES MARRY & WILLIAM. *The Beards Basic History of the United States*, Doubleday & Co. Mc. New York, 1960.
- BENNET, S. *The Making of the Commonwealth*, Cassell, Australia, Melbourne, 1971.
- BEULIEU, André. *Guide d'Histoire du Canada*, Presses de l'Université, Quebec, 1969.
- BOURINOT, Sir J. G. *A Manual of the Constitutional History of Canada*, The Copp, Clark Company, Ltd. Toronto, 1901 (Capítulos 1, 2 y 3).
- BREBNER, J. B. *Canada, a Modern History*, Ann Arbor, University o Michigan, 1970.

- CARPISO, J. *Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1971.
- CLARK, M. *A Short History of Australia*, The New American Library, New York, 1963.
- CREIGHTON, D. *Dominion of the North; A History of Canada*, Macmillan, Toronto, 1962.
- CROKAERT, Jacques. *Historie de l'Empire Britanique*, Flammarion, Paris, 1947.
- CHAPAIS, Sir T. *Cours d'histoire du Canada*, Boréal Express, Montréal, 1972.
- DAWSON, R. MAC GREGOR. *The Government of Canada*, University of Toronto Press, 1970.
- DAWSON, R. MAC GREGOR. *The Development of Dominion Status 1900-1936*, Frank Cass & Co. Ltd. London, 1965.
- EGERTON, H. E. *Federations and Unions Within the British Empire*, Clarendon Press, Oxford, 1911.
- FITZPATRICK, B. *The British Empire in Australia 1834-1939*, Macmillan of Australia, Melbourne, 1969.
- GREENWOOD, G. *Australia: A Social and Political History*, Angus & Robertson, Praeger, New York, 1955.
- GRIMAL, Henri. *Historie du Commonwealth Britanique*, Presses Universitarie de France, Paris, 1962.
- HASSARD, A. R. *Canadian Constitutional History and Law*, The Carswell Co., Ltd., Toronto, 1900.
- JENNINGS, Sir I. *The British Commonwealth of Nations*, Hotchinson University Library, London, 1967.
- LA NAUZE, J. A. *The Making of the Australian Constitution*, Melbourne University Press, 1972.
- MC NAUGHT, K. W. K. *The History of Canada*, Heinemann, London, 1970.
- NELBOURNE, A. C. V. *Early Constitutional Development in Australia*, University of Queensland Press, 1972.
- OLIVER, W. H. *The Story of New Zealand*, Farber, London, 1960.
- PHILLIPS, O. H. *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1967 (parte VII).
- PIKE, D. H. *Australia: The Quiet Continent*, Cambridge University Press, 1962.
- ROBSON, J. L. *New Zealand, The Development of its Laws and Constitution*, Stevens & Sons, London, 1967.
- SAWER, G. *Australian Federal Politics and Law*, Melbourne University Press, 1956.
- SCOTT, K. J. *The New Zealand Constitution*, Clarendon Press, Oxford, 1962.
- SHAW, A. G. L. *The Story of Australia*, Farber & Farber, London, 1955.
- SINCLAIR, K. *A History of New Zealand*, Penguin Books, London, 1968.
- STANLEY, G. F. G. *A Short History of the Canadian Constitution*, The Ryerson Press, Toronto, 1969.
- WADE, E. C. S. and BRADLEY, A. W. *Constitutional Law*, Longmans, London, 1968.
- WHEARE, K. C. *The Constitutional Structure of the Commonwealth*, Clarendon Press, Oxford, 1963.