



MINISTERIO  
DE ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CENTRO DE NUEVAS ESTRATEGIAS  
DE GOBERNANZA PÚBLICA  
(GOBERNA)

# **BREVE APUNTE SOBRE LAS INICIATIVAS DE SECESIÓN DE QUEBEC**

ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ  
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

ENERO 2005

## BREVE APUNTE SOBRE LAS INICIATIVAS DE SECESIÓN DE QUEBEC

En los últimos veinticinco años se han celebrado en Quebec dos referenda en los que se planteó el abandono por parte de la Provincia francófona de la Federación canadiense, sustituyendo su vigente estatus **constitucional**, como una más de las diez Provincias que integran el Estado de Canadá, **por fórmulas en ambos casos poco precisas de partenariado o asociación** que se habrían concretado de haber prosperado alguna de las consultas en cuestión (así resultaba del texto de las nada claras preguntas planteadas en el referéndum de 1980 y en el posterior de 1995). En la primera de tales ocasiones sólo el 40,44% de los votantes se manifestó a favor de la propuesta; en la segunda, lo hizo el 49,40%. En ambos casos el porcentaje de participación fue muy elevado: más del 85,6% y el 93,5%, respectivamente, sobre el total del censo. **Uno y otro referéndum se llevaron a cabo en un ambiente de plenas garantías democráticas** y de ausencia de amenaza violenta, incluso remota.

El **contexto jurídico** en el que se celebraron las dos consultas fue en buena medida el mismo: **la Constitución de Canadá no prevé la secesión de una parte de su territorio, al tiempo que no contiene límites materiales a su reforma**. Por otra parte, **nada en el texto constitucional impide la convocatoria de un referéndum por un Gobierno provincial. Ningún obstáculo formal existía**, en definitiva, a la realización de unas consultas que no se planteaban como decisiones últimas sobre la independencia o separación de Quebec (**términos ambos con una connotación claramente negativa en la opinión pública quebequesa**), sino como autorizaciones a las autoridades políticas provinciales para proponer una nueva relación de “soberanía-asociación” (así en 1995) al poder federal.

El **contexto político** se alteró entre uno y otro referéndum. Mientras que el primero de ellos se celebró en el marco resultante de la Ley Constitucional de 1867, texto fundacional de la Federación que contó con el apoyo de la

Provincia francófona, el segundo tuvo lugar tras **la gran reforma constitucional de 1982, que fue expresamente rechazada por la Asamblea Nacional de Quebec** por cuanto significaba -así se dijo- una limitación de las competencias provinciales y desconocía la singularidad quebequesa.

En efecto, **existe desde 1982 en amplios sectores de la población provincial una sensación de insatisfacción por cuanto la Constitución federal no es respetuosa con la diferencia quebequesa.** Quebec -se afirma- no puede ser considerada simplemente como una más de las diez Provincias canadienses. Entre 1982 y 1995 fracasaron dos intentos de reformar la Constitución para satisfacer algunas de las pretensiones *québécois*: en la primera ocasión, por el rechazo que la iniciativa diferenciadora generó en otras Provincias; en la segunda, porque a dicho rechazo se acumuló el proveniente de Quebec, que consideraba insuficientes las reformas. **Se manifiesta así a lo largo del último cuarto de siglo una tensión entre la voluntad de una Provincia que demanda un “estatuto particular o especial” (cuando no plantea propuestas de ruptura) y la reacción de las demás Provincias que, con algunos matices, rechazan el federalismo asimétrico.** (Ha de recordarse en este momento que el sistema de partidos quebequés se compone de dos grandes fuerzas políticas que se alternan en el Gobierno y que suman el 95% de los escaños del Parlamento provincial: el Partido Quebequés, soberanista, y el Partido Liberal de Quebec, empeñado en la garantía constitucional de la singularidad provincial y que no cuestiona el derecho del pueblo de Quebec a decidir su futuro, aunque no ha apoyado el voto afirmativo en ninguno de los referenda).

**La convocatoria y celebración de las consultas de 1980 y 1995 no se cuestionó en ningún momento ante los Tribunales por el Gobierno canadiense.** En 1995 fue **un ciudadano quebequés** quien solicitó, sin éxito, la suspensión cautelar del referéndum. Atender a tal demanda podría, en palabras del órgano judicial, “crear un problema más grave que el que se pretende resolver”. En el pronunciamiento sobre el fondo de la precitada demanda (un “juicio declarativo”) **la Cour Supérieure sostuvo que la**

**iniciativa del Gobierno y del Parlamento provinciales, en virtud de la cual se pretendía “proclamar la soberanía de Québec” sin respetar el trámite de reforma constitucional, “constituye una amenaza grave a los derechos y libertades del demandante”.**

**Tampoco en ningún momento se quebraron las relaciones institucionales entre los poderes federales y los provinciales, que continuaron siendo formalmente correctas, aunque no exentas de episodios de tensión. La respuesta dada a las dos iniciativas referendarias lo fue siempre en términos políticos. Se asumía que la demanda soberanista era contraria a la Constitución, pero sin insistir en este dato (y trasladando a un hipotético escenario de futuro su resolución jurídica -mediante reforma constitucional pactada- o fáctica -en el caso de una declaración unilateral de independencia-) se mantenía el debate en el terreno político en el que se había planteado originalmente.**

Desde el Gobierno federal, el resto de los Gobiernos provinciales y las fuerzas políticas canadienses **se insistía**, con distinta intensidad y matices, **en aspectos como el necesario reparto de la deuda pública canadiense** en el caso de secesión; **los vetos a la incorporación de un Quebec independiente a ciertas organizaciones internacionales** (concretados en 1995 con la referencia al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos-México, conocido como NATFA, del que solo resultan beneficios para la economía quebequesa); el debate sobre el territorio de Quebec, cuyas fronteras se trataría de redibujar a la luz de demandas pendientes de resolver, **y la reclamación de autodeterminación, en una provincia independizada, por parte de los inuits o esquimales** (que ocupan un elevado porcentaje de la superficie provincial), **algunas tribus indias y la mayoría anglófona de la isla de Montreal**. No faltaron en fin en el debate las alusiones a la historia común y a la importante contribución de los quebequeses a la formación y consolidación del Estado, así como las promesas de arreglos futuros que sirvieran para responder a las pretensiones diferenciadoras de Quebec.

**Tras el fracaso del referéndum celebrado en octubre de 1995** el Gobierno federal concretó algunos de sus compromisos en el terreno de la autonomía provincial mediante iniciativas políticas y legislativas que pueden calificarse como de baja intensidad y, por lo mismo, lejos de la antes mencionada voluntad de “estatuto especial o particular” para Quebec. Al mismo tiempo, y puesto que **los líderes del Partido Québécois manifestaron su voluntad de convocar un nuevo referéndum pasados unos años, el Gobierno federal se planteó acudir al Tribunal Supremo para solicitar de éste una “Opinión Consultiva” sobre la validez constitucional, y a la luz del Derecho Internacional, de una eventual secesión unilateral de Quebec.** En septiembre de 1996 se formalizó dicha solicitud. **La decisión del Tribunal Supremo** de Canadá (insisto: una opinión consultiva, y no una sentencia, y por lo tanto no vinculante formalmente aunque en la práctica constitucional canadiense se otorga a dichas opiniones la misma fuerza de obligar que al resto de decisiones judiciales) **se produjo en fecha 20 de agosto de 1998.** Se trata, sin exageración, de una muestra ejemplar de resolución judicial que, por su convincente y completa motivación, **se ha convertido en cita o referente obligado universal en los últimos años en todo debate sobre la secesión o independencia.**

Aunque **el Gobierno de Québec se negó a comparecer**, negando la competencia del Tribunal para pronunciarse sobre una cuestión de naturaleza - se dijo- marcadamente política, los argumentos de la secesión se hicieron valer por el *amicus curiae* llamado a intervenir por el propio Tribunal Supremo. En la causa presentaron alegaciones, además del Gobierno de Canadá y del *amicus curiae*, varios Gobiernos provinciales, distintas asociaciones (tribus indias, grupos de defensa de los derechos de las minorías) y algunos particulares. La riqueza de los documentos producidos por todos ellos, y la intensidad y calidad del debate político-constitucional ante el Tribunal Supremo están fuera de toda duda.

En lo que aquí interesa la pregunta planteada al Tribunal por el Gobierno canadiense era doble. **¿Puede el Parlamento o el Gobierno de Québec, en**

**virtud de la Constitución de Canadá, proceder unilateralmente a la secesión? ¿Puede el Parlamento o el Gobierno de Québec, de acuerdo con el Derecho Internacional, proceder unilateralmente a la secesión?**

Para responder a la primera pregunta, el **Tribunal Supremo recuerda la pertinencia de cuatro grandes principios constitucionales, ninguno de los cuales puede interpretarse haciendo abstracción de los demás ni impedir la aplicación de otro u otros. Se trata del “federalismo”, de la “democracia”, del “constitucionalismo y de la primacía del Derecho” y del “respeto a los derechos de las minorías”**. Estos principios, se afirma, pueden generar “obligaciones jurídicas [...] que suponen límites sustanciales a la acción de los poderes públicos”.

Simplificando mucho el razonamiento y las conclusiones a las que llega el Tribunal Supremo, puede afirmarse cuanto sigue.

- 1. La secesión de una Provincia no puede hacerse unilateralmente a tenor de la Constitución. La secesión requeriría necesariamente la reforma constitucional.**
- 2. Ahora bien, una mayoría clara en Québec a favor de la secesión, expresada en respuesta a una pregunta referendaria clara, conferiría al proyecto de secesión una legitimidad democrática que el resto de integrantes de la Federación tendrían la obligación de reconocer.** Incumbe a los actores políticos, y nunca a los Tribunales, determinar en qué consiste una “mayoría clara” en respuesta a una “pregunta clara”.
- 3. En tales condiciones, el resto de las Provincias y el poder federal “no tendrían ninguna razón válida para negar al Gobierno de Quebec” su derecho a dar los pasos necesarios para realizar la secesión siempre que esta Provincia “respetase los derechos de los demás”.**

4. A estos efectos **habrían de entablarse negociaciones (“que no serían fáciles”)** entre las partes implicadas sobre **“el acto potencial de la secesión y las eventuales condiciones en las que ésta debería de llevarse a cabo”**. El contenido de las negociaciones y el proceso a seguir se fijarán por los actores políticos, sin que los Tribunales puedan pronunciarse al respecto. El Tribunal Supremo adelanta que en dichas negociaciones **“habrían de tratarse los intereses de las otras Provincias, los del Gobierno federal, los de Quebec, los derechos de todos los canadienses dentro y fuera de Quebec y, particularmente, los derechos de las minorías”**. En todo caso **se trataría de “conciliar los derechos de dos mayorías legítimas”**: la mayoría de la población de Québec y la del conjunto de Canadá. Si una de las parte no actuara de acuerdo con los principios antes aludidos **“pondría en peligro la legitimidad del ejercicio de sus derechos y, en última instancia, la aceptación del resultado por la comunidad internacional”**.

En cuanto a la **segunda pregunta el Tribunal Supremo concluye**, tras un minucioso análisis de la legalidad internacional, **que la Provincia de Quebec no puede llevar a cabo unilateralmente una secesión como ejercicio del derecho de autodeterminación por cuanto no se trata de un pueblo parte de un imperio colonial, ni se encuentra sometido a la dominación y explotación extranjera, ni se está privado de su “autodeterminación interna” (elecciones periódicas, autogobierno,...)**. Más aún, **un Estado de las características de Canadá (“cuyo Gobierno representa sin discriminación al conjunto del pueblo o de los pueblos que residen en su territorio, y que respeta los principios de la autodeterminación en su funcionamiento interno”)** **se encuentra amparado por el Derecho Internacional para el mantenimiento de su integridad territorial**.

Nada de cuanto se ha afirmado, concluye el Tribunal Supremo, impide una **declaración unilateral de independencia**, que conduciría a una **secesión de facto** cuyo éxito dependería de su reconocimiento por la comunidad

internacional. En ningún caso, sin embargo, semejante reconocimiento otorgaría una justificación retroactiva a la secesión ni en virtud de la Constitución, ni en virtud del Derecho Internacional.

El panorama jurídico quedaba en buena medida despejado frente a hipotéticas futuras consultas: ni el Derecho Constitucional de Canadá, ni el Derecho Internacional. Consentían una secesión unilateral, pero una voluntad democrática claramente expresada por el pueblo de Québec habría de llevar a los actores políticos, guiados por el respeto a los principios constitucionales, a entablar negociaciones a la búsqueda de un acuerdo respetuoso con dicha voluntad y, al tiempo, con los intereses del resto de los integrantes de la Federación. **Curiosamente las dos partes afectadas, los Gobiernos de Quebec y de Canadá, valoraron positivamente el pronunciamiento judicial.**

**La reacción federal llegó de la mano de la conocida como *Ley de Claridad***, de junio de 2000, en cuyo Preámbulo son constantes las remisiones a la Opinión del Tribunal Supremo. Se trata de un texto de solo tres artículos que atiende a los llamamientos que en dicha Opinión se hacían a los actores políticos: **se atribuye a la Cámara baja del Parlamento federal la competencia para evaluar tanto el carácter claro de la pregunta que pretenda someterse a referéndum provincial, como la condición igualmente clara de la mayoría en su caso obtenida**, rechazándose implícitamente que preguntas como las de los referenda de 1980 y 1995 sean claras. En defecto de claridad el Gobierno federal “no entablará ninguna negociación sobre las condiciones en las que una Provincia podría dejar de formar parte de Canadá”. Por el contrario, **cumplidos los requisitos de claridad, la secesión de una Provincia será posible tras la pertinente reforma constitucional que habrá de llevarse a cabo una vez “concluidas las negociaciones en las que participarán, en especial, los Gobiernos del conjunto de las Provincias y de Canadá”** (quede aquí solamente apuntado que **si algún día se verificara tal situación se trataría de la primera ocasión en la historia del Estado constitucional en la que una secesión se llevaría a**

**cabo respetando un procedimiento democrático previamente establecido).** Tres meses después de aprobada la Ley se celebraron elecciones generales en Canadá: el Partido Liberal revalidó su mayoría parlamentaria y obtuvo en la Provincia de Quebec más votos que los soberanistas del Bloque Quebequés.

A la Ley de **Claridad respondió (con voluntad de contradecirla) la Asamblea Nacional de Québec con la Ley sobre el ejercicio de los derechos fundamentales y las prerrogativas del pueblo y del Estado de Quebec**, aprobada tres meses después, y en cuyo Preámbulo se reconoce la “importancia política” de la Opinión Consultiva del Tribunal Supremo al tiempo que se sostiene que la Ley de Claridad es expresión de una “política del Gobierno federal tendente a cuestionar la legitimidad, la integridad y el buen funcionamiento de [las] instituciones democráticas” de Quebec. En lo que aquí interesa me limitaré a recordar que **no se alude en ningún momento en la referida Ley al derecho de autodeterminación, que se ve sustituido por el “derecho a disponer de sí mismo” del pueblo de Quebec, y que en lo relativo a la doble necesidad de claridad se sostiene, de un lado, la sola competencia de las “instituciones políticas” quebequesas para determinar las condiciones o modalidades del referéndum y, de otro, que la “opción ganadora es la que obtiene la mayoría de votos declarados válidos, es decir, el 50% más uno de los votos”.** El Partido Liberal de Quebec votó en la Asamblea Nacional contra esta Ley más por motivos de forma (hubiera preferido una resolución parlamentaria en lugar de un texto normativo) que de fondo, que en buena medida parece compartir. En las elecciones provinciales celebradas dos años después el Partido Liberal obtuvo una holgada mayoría absoluta, pasando el *Parti Québécois* a la oposición.

La Ley provincial fue recurrida al poco de su aprobación ante la *Cour Supérieure* de Quebec por el Partido de la Igualdad, que se presenta como defensor de los intereses de la minoría anglófona en Quebec. La demanda fue inadmitida a trámite en agosto de 2002, por entender el Tribunal que la amenaza a los derechos constitucionales de los recurrentes que resultaba del

texto legislativo era hipotética y no real en ausencia de convocatoria referendaria.

Hasta aquí el apretado resumen de las iniciativas quebequesas de secesión y de las respuestas que las mismas han obtenido en Canadá. Los atinados criterios que resultan de la Opinión del Tribunal Supremo de 1998 se han visto enturbiados por las actuaciones posteriores, manifiestamente contradictorias, de los Parlamentos federal y quebequés, con lo que las espadas parecen seguir en alto a la espera de futuras convocatorias de referéndum que, en todo caso, no parecen próximas en el tiempo.

Alejandro Saiz Arnaiz

Enero 2005