

Canadá y la integración de la diferencia: lecciones del contencioso sobre la secesión de Quebec

Francisco Javier Romero Caro | Doctor en Derecho por la Universidad del País Vasco.

Tema

¿La experiencia canadiense ofrece lecciones que favorecen más a la causa federalista o unionista que a la independentista?

Resumen

A menudo, la experiencia canadiense es presentada como el referente internacional a la hora de abordar conflictos identitarios en el seno de un estado democrático. Sin embargo, es frecuente encontrar visiones idealizadas de dicha experiencia, ya sea en clave federalista o nacionalista, que tienden a magnificar ciertos elementos, olvidando algunos de los claroscuros que esta presenta. Dado que España no ha sido inmune a esta tendencia, en este análisis se pretende explorar algunos de los elementos de la experiencia canadiense que pueden ser de interés para modelos como el español, pues sus lecciones podrían ayudar a desarrollar políticas a través de las que conseguir un correcto acomodo de las diferentes sensibilidades territoriales, reduciendo el apoyo a la secesión y evitando la quiebra del sistema constitucional. El mismo gira en torno a dos ejes principales: por un lado, se aborda la controversia en torno al referéndum, con el dictamen sobre la secesión y la Ley de Claridad como elementos centrales, sin perder de vista su influencia en el caso catalán; por otro, se muestran las técnicas de integración puestas en marcha en Canadá y se discute acerca de si la institucionalización de la diferencia ha supuesto un estímulo para el soberanismo.

Análisis

(1) La controversia en torno al referéndum

La experiencia canadiense ha sido construida sobre la base de los dos referéndums sobre la soberanía de Quebec (1980 y 1995) y la subsiguiente opinión consultiva del Tribunal Supremo (TS) en el *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217. Antes de profundizar sobre esta, es preciso destacar que en la tradición británica a la que pertenece Canadá el referéndum es un instrumento excepcional, por lo que el mismo no se encuentra recogido expresamente en el texto constitucional, al ir contra la doctrina tradicional de la soberanía parlamentaria. Pese a ello, en el caso de Quebec no hubo apenas contestación acerca de la competencia del gobierno provincial para celebrar un referéndum consultivo que otorgara a este un mandato para iniciar un proceso negociador con la finalidad de modificar el encaje constitucional de Quebec.

El dictamen sobre la secesión supuso un hito en el constitucionalismo canadiense pues el TS expandió la constitución más allá del texto escrito, identificando una serie de

principios estructurales: el federalismo, la democracia, el constitucionalismo y el imperio de la ley y la protección de las minorías. A partir de estos principios, el Tribunal derivó un deber recíproco de negociar de buena fe la cuestión de la secesión en el caso de que se constate la existencia de una mayoría clara, en sentido cualitativo, con respecto a una pregunta clara sobre la misma. En consecuencia, en caso de materializarse la voluntad decidida de la población de una provincia de dejar de formar parte de Canadá, los actores políticos estarán obligados a negociar la posibilidad de reformar la Constitución, por el procedimiento conveniente, para afrontar políticamente dicha voluntad de secesión.

El reconocimiento de la posibilidad de secesión bajo el derecho interno por parte del TS ha servido de base sobre la que se ha construido el relato canadiense por parte de aquellos partidarios de la independencia con la Ley de Claridad como mantra recurrente.¹ Sin embargo, frecuentemente estos tienden a olvidar que el TS construye su análisis partiendo de dos premisas básicas: (a) el silencio de la Constitución de Canadá en lo relativo a la secesión de una de las provincias que la integran; y (b) la inexistencia de una cláusula que declare la unidad o indivisibilidad del territorio. Este último aspecto es capital, pues permite al sistema canadiense gozar de una flexibilidad a la hora de abordar el contencioso de la secesión de la que carece el español, en el que la indisoluble unidad de la Nación se encuentra consagrada en el artículo 2 de la Constitución. En consecuencia, como destaca el propio Stéphane Dion, Canadá se configura en lo relativo a la secesión como una anomalía –democrática, pero anomalía– producto de su diseño constitucional y no como una regla general extrapolable a otras realidades constitucionales.² Además, no debe olvidarse que la construcción jurisprudencial realizada por el TS –la cual supone un cambio de paradigma en la forma de concebir la secesión desde el derecho interno con respecto al tradicional del federalismo estadounidense en el que la federación estaba facultada a cualquier medida para impedirlo– no es pacífica en Canadá, dado que el dictamen del Tribunal Supremo dejó en nebulosa algunos aspectos de suma importancia cuya concreción debe ser materializada por los actores políticos. Este es el caso de la noción de mayoría clara, sobre la que el Tribunal no hace precisión aritmética alguna, lo que ha derivado en interpretaciones contrapuestas por parte del Parlamento federal –la célebre Ley de Claridad– y de la Asamblea Nacional de Quebec –la Ley 99– acerca del alcance de dicho concepto.

La Ley de Claridad regula las circunstancias bajo las cuales el gobierno federal puede sentarse a negociar sobre la secesión, notablemente en lo relativo a la claridad de la pregunta, la cual debe inquirir directamente sobre la secesión –prohibiendo preguntas indirectas o con opciones múltiples de naturaleza similar a la del 9N– y la mayoría. Sin embargo, la calculada ambigüedad al respecto de dichos conceptos, los cuales no desarrolla, encierra la voluntad de dificultar la secesión al máximo, hasta convertirla en prácticamente imposible. Dada esta ambigüedad, cabe cuestionarse: ¿qué debe

¹ Acerca de la idealización e impacto de la Ley de Claridad en España, véase Francisco Javier Romero Caro (2017), “The Spanish vision of Canada’s Clarity Act: from idealization to myth”, *Perspectives on Federalism*, vol. 9, nº 3, pp. 133-159.

² Para comprender la visión de Dion en relación con la unidad canadiense, véase Stéphane Dion (2005), *La política de la claridad. Discursos y escritos sobre la unidad canadiense*, Alianza Editorial, Madrid.

entenderse por mayoría clara? Este concepto, que no fue aclarado ni por el TS ni por el legislador federal, responde a la finalidad de evitar que un asunto de tal complejidad como la secesión sea decidido por una mayoría flotante que podría, incluso, dejar de serlo durante el proceso de negociaciones. En consecuencia, el 50% +1 no puede ser considerado como una mayoría clara, pues desvirtuaría dicha noción, no siendo posible encontrar una mayoría no clara. Pese a la dificultad para definirla aritméticamente – aspecto nada aconsejable de fijar por adelantado pues entraña el peligro de centrar el debate en esta cuestión y no en la secesión en sí, además de exponer el resultado final a recuentos judiciales–, esta noción está conectada con la necesidad de alcanzar acuerdos amplios para modificar los textos constitucionales, dado que estos son la norma de convivencia básica de toda comunidad política. Por lo tanto, para alcanzar la secesión se necesita de un apoyo amplio y estable, no dependiente de momentos de especial tensión o crispación política. Igualmente, no debe olvidarse que una mayoría clara ayudaría a asegurar el reconocimiento internacional de un hipotético Estado quebequés independiente –aumentando la legitimidad de la pretensión soberanista–, incluso aunque la secesión no respondiera a los supuestos de derecho internacional o no respetara el marco constitucional canadiense.

Otro aspecto de gran importancia es la caracterización cualitativa que hace el TS de la noción de mayoría clara, una circunstancia tradicionalmente olvidada en España. Esta noción, en conjunción con los principios que subyacen a la Constitución, podría llegar a plantear la necesidad de discutir acerca de la divisibilidad del territorio de Quebec en caso de independencia. En particular, con respecto a aquellas zonas donde concurren circunstancias especiales, caso de los territorios donde habitan las comunidades Cree e Inuit, las cuales celebraron sus propias consultas con la finalidad de evidenciar su voluntad de continuar perteneciendo a Canadá, donde se asientan el resto de integrantes de sus pueblos, con un apoyo superior al 95%. Una eventual partición de Quebec, rechazada por los partidarios de la secesión –quienes consideran que las fronteras de Quebec deben permanecer inmutables–, podría incluso llegar a poner en duda la continuidad territorial de un hipotético Estado quebequés independiente, amenazando la viabilidad del proyecto secesionista. El olvido de esta circunstancia en España reside, a mi juicio, en que la misma no favorece a los partidarios de la secesión, pues conllevaría analizar aspectos como la distribución territorial de los apoyos a la secesión –recuérdese el fenómeno de “Tabarnia”–, la presencia de colectivos minoritarios o la participación en un referéndum, dificultando la viabilidad de la pretensión soberanista y cuestionando la caracterización de Cataluña como *un sol poble*.

Aunque la Ley de Claridad y el ejemplo canadiense suelen ser usados como argumento de autoridad por parte de los movimientos independentistas en España, sus tesis se encuentran más próximas a la interpretación quebequesa del dictamen del TS –la Ley 99, *sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*–, que consagra el derecho de autodeterminación y establece como fórmula ganadora de un hipotético referéndum el 50% +1 de los votos. Esta visión, aunque recientemente declarada como constitucional,³ se encuentra alejada de las

³ Esta norma ha sido declarada conforme a la Constitución por la *Cour supérieure* de Quebec, al (cont.)

nociones de claridad enunciadas por el TS en el *Secession Reference*. Sin embargo, a pesar del conflicto entre ambas normas, el movimiento soberanista parece haber interiorizado las lecciones del dictamen del TS codificadas en la Ley de Claridad, postergando un nuevo referéndum hasta que se alcancen las *conditions gagnantes*, es decir hasta la constatación de que existe un apoyo estable e inequívoco a la secesión. La experiencia política posterior ha evidenciado que no sólo estas no se han alcanzado, sino que la soberanía se ha convertido en un lastre para el *Parti Québécois* (PQ) hasta el extremo de quedar relegado a cuarta fuerza en las elecciones de 2018, en favor del nacionalismo moderado de la *Coalition Avenir Québec* (CAQ).

(2) La integración de la diferencia en el seno de la federación canadiense

(2.1) El acomodo progresivo como vía de integración

Más allá del referéndum, la experiencia canadiense también nos permite observar algunas técnicas de integración que pueden servir de modelo para realidades comparadas. A la hora de analizar las medidas tendentes a buscar un mejor acomodo de la diferencia quebequesa dentro de Canadá, observamos dos períodos diferentes. El primero de ellos tenía como objetivo la aprobación de una reforma de la constitución que pusiera fin al aislamiento de Quebec tras la “patriación” constitucional de 1982. Sin embargo, la necesidad de alcanzar la unanimidad provincial para su entrada en vigor frustró la aprobación del *Acuerdo del Lago Meech* (1987). El fracaso de dicho acuerdo –que introducía en la constitución el reconocimiento del carácter de sociedad distinta de Quebec en forma de disposición interpretativa– se debió a diversos factores, notablemente las reticencias que la misma despertaba en otras provincias –agravadas tras la tensión lingüística que siguió al caso Ford⁴ y el rechazo de las comunidades indígenas, lo que provocó que las provincias de Manitoba y Terranova retiraran su apoyo al proyecto. De igual modo, el *Acuerdo de Charlottetown* (1992) –en el que las demandas de Quebec se veían diluidas en pos de contentar a aquellos colectivos que se opusieron al *Acuerdo del Lago Meech*– tampoco prosperó, siendo finalmente rechazado en referéndum tanto a nivel nacional como en Quebec.

Una vez constatada la imposibilidad de acomodar a Quebec mediante una reforma constitucional, el gobierno federal decidió optar por medidas de naturaleza infraconstitucional con el objetivo de integrar progresivamente la diferencia quebequesa en el seno de la federación. El reconocimiento de los *québécois* como nación dentro de un Canadá unido en una moción aprobada por la Cámara de los Comunes, la participación de Quebec en la UNESCO a través de la delegación de Canadá o la posibilidad de que Quebec seleccione sus propios inmigrantes primando la condición francófona de estos, son algunos ejemplos de este tipo de políticas inclusivas tendentes

considerar que no confiere derecho alguno a una secesión unilateral o no negociada, debiendo ser sus preceptos ser interpretados como manifestaciones de la autodeterminación interna de Quebec dentro de su esfera competencial. Véase César Aguado Renedo (2019), “Mitad más uno y principio democrático. Nuevas noticias de Quebec”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 115, pp. 305-329.

⁴ En *Ford v. Quebec (A. G.)*, [1988] 2 S.C.R. 712 el TS anuló varios preceptos de la *Charte de la langue française* que prohibían la rotulación comercial en idioma distinto del francés, lo que derivó en la invocación por parte de la Asamblea Nacional de Quebec de la cláusula *notwithstanding* (art. 33 Constitución 1982), mediante la cual se permite la inaplicación por un período de cinco años –renovables– de algunos derechos constitucionales, entre ellos, la libertad de expresión.

a mejorar el acomodo de la provincia francófona dentro de la federación. Justin Trudeau ha seguido dicha estela, concluyendo un acuerdo que permite al gobierno provincial participar en el proceso de selección y nombramiento de los tres magistrados del TS procedentes del sistema de derecho civil propio de Quebec.

La flexibilidad que caracteriza al sistema federal canadiense ha permitido no sólo el reconocimiento la identidad propia de Quebec, sino también articular mecanismos para salvaguardar y promover los valores nucleares de esta, como son la lengua y cultura francesa y el sistema de derecho civil. Además, el recurso a medidas infraconstitucionales ha permitido sortear la elevada rigidez del texto constitucional –y así evitar la conflictividad con el resto de las provincias–, materializando por esta vía la mayor parte de las demandas tradicionales de Quebec sustanciadas durante la ronda constitucional del Lago Meech.

(2.2) La institucionalización de la diferencia: ¿un estímulo para el secesionismo?

La implementación de medidas tendentes a integrar a Quebec no ha estado exenta de crítica por parte de aquellos que creen que la institucionalización de la diferencia no contribuye a rebajar la tensión secesionista, sino que, por el contrario, la estimula al dotar a estos movimientos de herramientas e instituciones a través de las que vertebrar y desarrollar su proyecto.

Esta lógica fue uno de los factores que contribuyeron al fracaso de las rondas constitucionales del Lago Meech y Charlottetown con el objetivo de reintegrar a Quebec en el consenso constitucional. Medidas como la cláusula de sociedad distinta o la autonomía en materia de inmigración fueron percibidas por algunos sectores de la opinión pública y por parte de la clase política como un tratamiento privilegiado a Quebec, cuyas demandas y necesidades primaban sobre las del resto de actores, menoscabándose la igualdad entre provincias y recompensándose el chantaje de la secesión. Paradójicamente, han sido estos rechazos los que más rédito han dado al movimiento soberanista, que los ha capitalizado políticamente como catalizador del apoyo a la secesión, evidenciando los riesgos de políticas que rechacen tajantemente cualquier medida de acomodo de la diferencia. Los momentos álgidos del independentismo quebequés se han producido en circunstancias extraordinarias como la “patriación” constitucional o el fracaso del Acuerdo del Lago Meech, pues sin la frustración generada por los mismos ha sido incapaz de reeditar cotas de apoyo similares a las de 1995.

En el caso de Quebec, no puede afirmarse que la institucionalización de la diferencia haya contribuido a estimular el soberanismo, sino que, por contrario, ha sido la integración progresiva de la diferencia quebequesa la que ha contribuido a rebajar las cuotas de apoyo al mismo. Salvo el breve mandato de Marois (2012-2014) –cuya derrota se debió precisamente a hacer girar su campaña en torno a un tercer referéndum– el PQ lleva más de 15 años alejado del gobierno provincial. Además, los últimos resultados electorales muestran cómo el electorado ha preferido el nacionalismo moderado de la CAQ –replicado a nivel federal por el *Bloc québécois*–, que apuesta por el pragmatismo en sus relaciones con Ottawa renunciando a la soberanía, sobre las viejas formaciones que estructuraban su discurso en torno a la dicotomía federación-independencia. En

cierto modo, el movimiento soberanista ha sido víctima de su propio éxito, pues han sido sus políticas identitarias las que han permitido el desarrollo del principal vector principal de la identidad *québécoise*: la lengua francesa.

Conclusión

A pesar de que el ejemplo de Quebec se ha configurado tradicionalmente como el referente a imitar por parte de nacionalismos periféricos españoles, la experiencia canadiense nos ofrece lecciones que favorecen más a la causa federalista o unionista que a la independentista.

Las exigencias relativas a la claridad, especialmente en lo relativo a la mayoría, han dificultado la celebración de un nuevo referéndum hasta el extremo de que el PQ ha acabado renunciando al mismo a corto plazo, ligándolo a un segundo mandato tras una victoria electoral que por ahora no ha sido capaz de conseguir. Por otro lado, la noción cualitativa de la mayoría tampoco favorece la causa independentista que parece situarse más cerca de la Ley 99 –en aspectos como la autodeterminación o el 50% +1– que de la de Claridad pese a haber hecho bandera de esta como estándar democrático. Asimismo, el proceso gradual de integración de la diferencia quebequesa ofrece valiosas lecciones para la causa federalista acerca de cómo poner en marcha medidas que contribuyan a rebajar la tensión secesionista y mejorar el acomodo de aquellas comunidades más descontentas, permitiendo que estas salvaguarden y desarrollen sus características propias.

Todo ello ha venido a consolidar al modelo canadiense como un ejemplo, hasta la fecha exitoso, de respuesta ante una crisis secesionista –sin que se haya celebrado un tercer referéndum, manteniéndose el apoyo al soberanismo estable en torno al 30%, dentro de un proceso de declive marcado por la reducción de la tensión constitucional y un lento pero progresivo acomodo de la singularidad quebequesa dentro de Canadá– cuyas lecciones pueden servir de ejemplo a la hora de abordar la crisis constitucional que actualmente atraviesa España debido al contencioso en Cataluña.