

El marc (a)constitucional del debat sobre la secessió de Quebec

1ª Part: Anàlisi

Degut a nombroses peticions, y també a les repetides comparacions que se fan des de els més diversos àmbits entre el cas basc y el de Quebec, incloem a continuació un ampli estudi realitzat per Pablo Pérez Tremps, on s'analitza tot el procés independentista que s'ha viscut a la província canadenca, des dels anys 60 fins l'actualitat. En la segona part (Nº 23 de *Pàgines de opinió*) oferim un apèndix normatiu que pot ajudar a entendre el tema.

El marco (a)constitucional del debate sobre la secesión de Quebec

Pablo Pérez Tremps

Universidad Carlos III

PUNT DE VISTA

21

La Fundació Carles Pi i Sunyer no comparte necesariamente las opiniones expresadas por los autores que colaboran en sus publicaciones.

Este trabajo se ha llevado a cabo con la ayuda del Gobierno canadiense mediante una beca del "Consejo Internacional de Estudios Canadienses", que me permitió realizar una estancia de investigación en la Universidad de Montreal. Quisiera aprovechar estas líneas para dejar constancia de mi agradecimiento a dicha Universidad por las facilidades dadas para llevar a cabo dicha investigación, y en especial, al prof. Jacques Frémont, Decano de la Facultad de Derecho. Asimismo, debo manifestar mi gratitud al *Forum of Federations* de Ottawa, sobre todo a David MacDonald, por su ayuda y por la información que me ha facilitado, y a Violeta Ruiz Almendral y Alejandro Saiz Arnaiz por dedicar parte de su tiempo a leer el original y hacer sugerencias que, sin duda, lo han mejorado.

Revisión de textos:
Imma Gómez-Font

© de la edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis
Autonòmics i Locals
Barcelona, mayo 2004

Depósito legal núm.: B-18320-04
ISBN: 84-95417-41-3

CONTENIDO

1. Planteamiento general.....	5
2. Las bases político-constitucionales de la legislación posterior al <i>Avis</i>	9
2.1. El "primer asalto" del secesionismo: el referéndum de 1980 y la apertura de la vía plebiscitaria	11
2.2. La falta de encaje constitucional en el segundo momento constituyente: la falta de aprobación por Quebec de la "repatriación"	13
2.3. Los intentos de recomposición constitucional y su fracaso: los Acuerdos del Lago Meech y de Charlottetown	16
2.4. El "segundo asalto" del secesionismo: el referéndum de 1995 y sus consecuencias inmediatas	20
2.5. La "vía jurisdiccional": la decisión del Tribunal Supremo de 20 de agosto de 1998	26
3. La legislación posterior al <i>Avis</i>	35
3.1. Planteamiento	35
3.2. La <i>Clarity Act</i>	36
3.2.1. ¿Una pregunta clara?	37
3.2.2. ¿Una mayoría clara?	40

3.2.3. La obligación de negociar	41
3.3. La Ley de derechos fundamentales de Quebec	42
4. El nuevo marco: ¿un callejón sin salida?	45
APÉNDICE NORMATIVO	61
Ley por la que se da efecto a la exigencia de claridad formulada por el Tribunal Supremo de Canadá en su dictamen sobre la Remisión relativa a la secesión de Quebec	61
Ley sobre el ejercicio de los derechos fundamentales y las prerrogativas del pueblo y del Estado de Quebec	69

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

El 20 de agosto de 1998, el Tribunal Supremo de Canadá hizo pública su decisión relativa a la *Secesión de Quebec*¹, dando en ella respuesta a tres cuestiones planteadas por el Gobierno federal canadiense en relación con la hipotética secesión de la provincia de Quebec². Esta decisión del Tribunal Supremo de Canadá, que pasa por ser ya “un clásico” del Derecho Constitucional, ha modificado los términos del debate sobre la posible secesión de Quebec, y ha abierto nuevas perspectivas jurídicas al respecto. W. J. Newman, uno de los miembros del equipo que fijó la posición del Procurador General de Canadá en el procedimiento, concluye su trabajo sobre esta decisión con estas palabras: “Si el debate sobre nuestro futuro se tiene con mayor claridad, en un clima bastante sereno y con una mejor comprensión y percepción del cuadro político que

¹ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217. Existe traducción al castellano publicada por el INAP como n° 18 de su colección Documentos (diciembre 1998) con el título *Opinión sobre la secesión de Quebec. Texto de la opinión emitida el 20 de agosto de 1998 por el Tribunal Supremo de Canadá*.

² La decisión se adopta en el marco de la competencia consultiva que posee el Tribunal Supremo de Canadá en virtud del art. 53 de la Ley del Tribunal Supremo. Partiendo de la naturaleza de esta competencia, las decisiones (*Avis*) adoptadas en su ámbito no son propiamente sentencias sino dictámenes o declaraciones. Por su parte, la solicitud (*Renvoi*) para que el Tribunal Supremo se pronuncie en estos casos tampoco son propiamente demandas sino “requerimientos”.

rige las opciones políticas fundamentales en nuestro país, es en gran medida gracias a los esfuerzos desplegados, con gran inteligencia, por los jueces del Tribunal Supremo en el marco del *Renvoi*³.

Como se señalaba antes, la decisión del Tribunal Supremo de Canadá ha modificado los términos jurídicos del debate sobre la secesión, pero no los ha pacificado, entre otras cosas, porque seguramente ello no es posible mediante técnicas estrictamente jurídicas, tal y como el propio Tribunal Supremo reconoce en algunos de los pasajes de su decisión. Pero, permaneciendo en el marco jurídico, éste se ha modificado. En efecto, con apoyo expreso en la decisión del Tribunal Supremo, el Gobierno federal se apresuró a proponer la adopción de una ley, *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Quebec*, más conocida como *Loi de Clarification, Loi sur la Clairté* o *Clarity Act*, que fue sancionada el 29 de junio de 2000⁴. Como más adelante se verá, esta ley tiene como objeto central fijar los términos en los que una decisión secesionista adoptada por *referendum* sería «atendible» por las instituciones federales. Por su

³ W. J. Newman, *Le Renvoi relatif à la sécession du Quebec. La primauté du droit et la position du Procureur général du Canada*, York University, Toronto 1999, p. 106.

⁴ L. C., 2000, c. 26. El texto traducido de la Ley se encuentra en el Anexo legislativo de este trabajo.

parte, el Gobierno de Quebec, como reacción a dicha ley⁵, propició la aprobación por el Parlamento de esa provincia de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*⁶, abreviada a menudo como *Loi sur les droits fondamentaux de Quebec*, que entró en vigor el 28 de febrero de 2001, norma que reafirma las bases sobre las que se vienen asentando durante las últimas décadas las iniciativas secesionistas.

El objeto de estas páginas no es otro que analizar el marco constitucional de este "nuevo capítulo" de la evolución del debate canadiense sobre la posible secesión de Quebec. Para ello se partirá de una breve referencia a las bases histórico-constitucionales del estado actual de la cuestión (apdo 2). El apartado siguiente (apdo. 3) analizará el contenido y significado tanto de la *Loi de clarification* como de la *Loi sur les droits fondamentaux*. El último capítulo

⁵ La propia Ley de Quebec pone de manifiesto este efecto de respuesta a la *Clarity Act* al afirmar expresamente en uno de sus considerandos: "Considerando que Quebec se enfrenta a una política del Gobierno federal tendente a cuestionar la legitimidad, la integridad y el buen funcionamiento de sus instituciones democráticas nacionales, en especial mediante la aprobación y la proclamación de la ley que da efecto a la exigencia de claridad formulada por el Tribunal Supremo de Canadá en su dictamen sobre el Reenvío relativo a la Secesión de Quebec (Ley de Canadá n° 26 de 2000)".

⁶ L.Q., 2000, c. 46. Como consecuencia del proceso ordinario de actualización y refundición normativa que se sigue en Quebec en aplicación de la Ley sobre Refundición de leyes y reglamento, (R-3) la referencia en este momento de la Ley sobre derechos fundamentales es la L.R.Q. E-20.2.

pretende dibujar la nueva dimensión jurídica del tema derivada de las leyes citadas. El trabajo se cerrará con un anexo en el que se reproduce, traducido, el texto de las citadas normas.

Pero, antes de entrar de lleno en el análisis de la realidad canadiense, no hay que olvidar que, a menudo (y no siempre con igual fortuna), se ha establecido un cierto paralelismo entre la experiencia de Quebec y la de algunas Comunidades Autónomas españolas, a veces para afirmarlo y a veces para negarlo o relativizarlo⁷, lo que se ha visto reactivado con ocasión de la presentación por parte del Gobierno Vasco del *Estatuto político de la Comunidad de Euskadi*, más conocido como "Plan Ibarretxe". Estas páginas no se han escrito desde la perspectiva de comparar la realidad canadiense y la española, ni, menos aún, la de Quebec y la del País Vasco, o la de cualquier otra Comunidad Autónoma. Lo único que se pretende es ofrecer información sobre el debate canadiense, información que, eso sí, pueda servir para que se realicen en otros trabajos valoraciones propias del Derecho Comparado, que tengan presentes las similitudes y las diferencias de los respectivos marcos constitucionales y políticos.

⁷ Varios de los trabajos que se citan en la nota 32 realizan, de una manera u otra, esa labor de comparación, poniendo, incluso, de manifiesto ese paralelismo expresamente en sus títulos.

2. LAS BASES POLÍTICO-CONSTITUCIONALES DE LA LEGISLACIÓN POSTERIOR AL *AVIS*

El hecho de que la realidad política de Quebec sea uno de los ejemplos tradicionales de “singularidad” dentro de los modelos de descentralización no tiene, sin embargo, reflejo formal alguno en las complejas estructuras constitucionales de Canadá. Como hace tiempo puso ya de manifiesto entre nosotros Alejandro Saiz Arnaiz, “ninguno de los contenidos de la Constitución de Canadá... otorga a Quebec un plus de poderes que diferencie a dicha provincia de las demás”⁸. Y si uno rastrea los documentos que configuran la Constitución canadiense⁹ no encontrará ninguna referencia explícita a un *status* particular de Quebec, y solo indirectamente pueden deducirse algunos elementos de ese tipo como consecuencia del singular régimen lingüístico de Canadá. El “federalismo asimétrico” canadiense no es, por tanto, una categoría constitucional formal, sino solo una construcción doctrinal reflejo, eso sí,

⁸ *Estado federal y 'Estatuto particular'*, IVAP/Marcial Pons, Madrid 1997, p. 145.

⁹ Sobre la particular estructura de la Constitución canadiense producto, entre otras razones, del particular proceso de independencia respecto de Gran Bretaña que se formalizó mediante la denominada *patriation* en 1982, *ibídem*, pp. 27 y ss. En la doctrina canadiense, entre la abundantísima bibliografía sobre el proceso de *patriation*, puede verse, por ejemplo, A. Tremblay, *La réforme de la Constitution au Canada*, Théemis, Montréal 1995, pp. 22 y ss., y bibliografía allí citada.

de una realidad histórica, política, social, cultural e incluso religiosa.

Ahora bien, aunque la singularidad de Quebec no tenga reflejo constitucional expreso, sí ha buscado incardinarse formalmente en las estructuras constitucionales de Canadá, pero ciertamente sin éxito, e incluso con algunos fracasos. Es más, la actual situación político-constitucional solo puede entenderse, como es normal, a partir de esos fracasos. A continuación se hará un breve recorrido por los hitos más significativos de esa falta de "encaje" constitucional de Quebec¹⁰.

¹⁰ Son muchos los trabajos que recogen la trayectoria constitucional canadiense de los últimos años; en la doctrina española baste con citar los trabajos de J. F. López Aguilar, «'Quebec ROC', una crisis constitucional (actualización del debate federal canadiense)», *Autonomías* nº 23, 1998, pp. 223 y ss., y A. Saiz Arnaiz, *Estado federal y 'Estatuto particular'*, cit. En la doctrina canadiense, como es lógico, son muy abundantes los trabajos al respecto; valga por todas, la cita del de J. Woehrling, «Document complémentaire à l'étude intitulée 'Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec', réalisée en 1991 à la demande du Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec», en VV.AA., *La mise à jour des études originalement préparées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991) et pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession au Québec à la souveraineté (1991-1992)*, vol. II, Libro 2, Québec, 2002, pp. 78 y ss.

2.1. El “primer asalto” del secesionismo: el referéndum de 1980 y la apertura de la vía plebiscitaria

Las décadas de los años 60 y 70 del siglo XX es el momento histórico en el que se identifica la toma de conciencia del nacionalismo de Quebec, que políticamente tiene su manifestación más clara en el nacimiento en 1967 del Partido *Quebécois*, claramente nacionalista y defensor de posiciones independentistas. El nacimiento de esta formación política no es ajeno al rechazo de las reivindicaciones que durante esos años había realizado el Gobierno de Quebec que demandaba una mayor descentralización, por una parte, y el reconocimiento de un *status* constitucional singular para la provincia mayoritariamente francófona, por otra. La llegada al poder de los nacionalistas comportó el primer reto formal al sistema constitucional existente en aquel momento y que se anclaba, básicamente, en la *British North America Act* de 1867. El gobierno nacionalista convocó en Quebec en 1980 el que sería el primer referéndum cuya finalidad consistía en intentar obtener el respaldo popular a una nueva fórmula política para la provincia. El contenido concreto de la pregunta que se formulaba, relevante para comprender en parte el debate constitucional de los próximos años, fue el siguiente:

“El Gobierno de Quebec ha dado a conocer su

propuesta de llegar a un nuevo acuerdo con el resto de Canadá, fundado en el principio de igualdad de los pueblos; este acuerdo permitiría a Quebec adquirir el poder exclusivo de legislar, de recaudar sus impuestos y de establecer relaciones exteriores, lo que constituye la soberanía –y, al mismo tiempo, de mantener con Canadá una asociación económica que implicaría el uso de la misma moneda. Ningún cambio del estatuto político que resulte de esas negociaciones se realizará sin el acuerdo del pueblo a través de un referéndum; por tanto ¿le concede Ud. al Gobierno de Quebec el mandato de negociar el acuerdo propuesto entre Quebec y Canadá?”

La realización del referéndum no solo supuso un primer cuestionario formal del *statu quo* constitucional sino que, además, y sobre todo, abrió la que ha sido, y parece que seguirá siendo, la estrategia político-constitucional del nacionalismo: ante la imposibilidad de provocar una reforma constitucional: legitimar democráticamente el cambio de *status* a través de un *referéndum* que conduzca a una negociación con el resto de Canadá.

El resultado de esta primera llamada a las urnas del pueblo fue claro: con una participación del 85,61% de los electores, el *no* obtuvo el 59,56% mientras que el *sí* alcanzó el 40,44%. Esta primera consulta

no prosperó, pero abrió el debate constitucional sentó las bases de su futuro desarrollo. Al mismo tiempo, tuvo otro efecto político bastante claro. Abierta la vía "referendaria", los distintos procesos de esa naturaleza llevados a cabo desde entonces han creado la situación política para que las autoridades federales, intentando frenar posibles decisiones secesionistas, hayan formulado promesas y asumido compromisos para dar un nuevo encaje constitucional a Quebec, promesas y compromisos que luego se han visto insatisfechos por razones de distinta naturaleza, y no sólo, aunque también, imputables a esas mismas autoridades federales.

2.2. La falta de encaje constitucional en el segundo momento constituyente: la falta de aprobación por Quebec de la "repatriación".

La independencia de Canadá respecto del Reino Unido concluyó formalmente en 1982 mediante un mecanismo singular: la denominada "repatriación", que formalmente supuso la aprobación por el Parlamento inglés de una reforma de la British North American Act de 1867, reforma que comportaba el abandono por parte del Parlamento británico de todos sus poderes en favor de las instituciones canadienses y la aprobación, como anexo de la ley, de una Declaración de Derechos. Mas allá de la singularidad histórica de este tipo de fórmula de

constitucionalización del final de un modelo colonial, y del significado estrictamente constituyente del proceso para Canadá, fue muy significativa la forma en que dicho proceso se llevó a término. En efecto, la mayor dificultad que la “repatriación” había encontrado en los años anteriores era precisamente la reivindicación de Quebec de que sus aspiraciones constitucionales recibieran respuesta en ese acto constituyente o “reconstituyente”. El Gobierno federal, ante la debilidad del Gobierno de Quebec derivada de la pérdida del referéndum de 1980, optó por abordar en ese momento el proceso, obteniendo para ello el apoyo de todas las provincias anglófonas. La “repatriación”, pues, se llevó a cabo y la reforma constitucional que supuso obtuvo el voto favorable de todas las provincias salvo la de Quebec, que no la aprobó y que, hasta nuestros días, sigue manifestando su rechazo de esa reforma constitucional-constituyente, rechazo formalizado en una resolución de la Asamblea Nacional de Quebec de 1 de diciembre de 1981¹¹, y que la propia Ley de Derechos de Quebec recuerda meridiana-mente en su preámbulo al afirmar que “la Asamblea Nacional no se ha adherido a la Ley Constitucional de 1982, aprobada a pesar de su oposición”.

¹¹ Véase al respecto A. Saíz Arnaiz, *Estado federal y Estatuto particular*, cit., pp. 68-69 y bibliografía allí citada.

El rechazo, muy resumidamente, se basó en que, por una parte, ninguna de sus reivindicaciones constitucionales encontraron acogida en la reforma (ni mayor descentralización ni reconocimiento de un *status* singular), y, por otra, en que la declaración de derechos que se incorporaba (*Carta Canadiense de Derechos y Libertades*), además de poder tener un efecto centralizador, cuestionaba el *statu quo* lingüístico y educativo¹², elemento central de la autonomía de Quebec.

Desde el punto de vista constitucional, Quebec sostuvo que su falta de aprobación de la reforma equivalía a un veto, basándose para ello en la existencia de una convención constitucional derivada del pacto federal originario entre las comunidades anglófona y francófona. No obstante, el Tribunal Supremo de Canadá, en su *Résolution pour modifier la Constitution*¹³, resolviendo en apelación cuestiones previamente planteadas ante tres Tribunales Supremos provinciales, y confirmada su decisión *Opposition à une résolution pour modifier la Constitution*¹⁴, negó, por un lado, la

¹² Sobre esta cuestión puede verse, por ejemplo, J. Woehrling, «El reconocimiento constitucional de las diferencias culturales en Canadá», en M. A. Aparicio (dir.), *La descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de autonomía política*, Cedecs, Barcelona 1999, pp. 124 y ss. Sobre los efectos constitucionales de la Carta puede verse, del mismo autor, «Contrôle de constitutionnalité et protection des droits au Canada», en M.F. Labouz (dir.), *Intégrations et identités nord-américaines vues de Montréal 1995-2000*, Bruylant, Bruselas 2001, pp. 91 y ss.

¹³ [1981] 1 R.C.S. 753.

¹⁴ [1982] 2 R.C.S. 793.

necesidad de que la reforma constitucional, para prosperar, exigiera la unanimidad provincial y, por otro, la existencia de ese hipotético derecho de veto a favor de Quebec.

El resultado del proceso, desde el punto de vista constitucional, resulta claro: aunque formalmente correcto, el moderno anclaje constitucional de Canadá nació con una fuerte carencia de legitimidad política: Quebec, una de las grandes provincias y la única de mayoría francófona, lo rechazaba por entender que su singularidad no había sido recogida.

2.3. Los intentos de recomposición constitucional y su fracaso: los Acuerdos del Lago Meech y de Charlottetown.

Las circunstancias políticas posteriores, en especial los cambios de mayorías, tanto a nivel federal como en Quebec, condujeron a que el maltrecho marco constitucional canadiense intentara recomponerse mediante un acuerdo político entre Federación y provincias. Esa "recomposición" constitucional se intentó dos veces.

Tras unas largas y complejas negociaciones, los ejecutivos federal y provinciales alcanzaron un acuerdo político, el 30 de abril de 1987, conocido

como el *Acuerdo del Lago Meech*, y que se formalizó en un texto jurídico de reforma constitucional el 3 de junio del mismo año. Este texto suponía, básicamente, la inserción en la Constitución de buena parte de las reivindicaciones de Quebec. El año anterior, en concreto el 12 de mayo de 1986, el Gobierno liberal de Quebec había aprobado cinco condiciones para aceptar la ley de 1982, lo que comportaba, si se cumplían, la aceptación explícita del nuevo *status* constitucional entonces aprobado. Esas cinco condiciones¹⁵ fueron:

- 1º. El reconocimiento expreso de Quebec como sociedad distinta.
- 2º. Garantía de los poderes adquiridos “*accrus*” en materia de inmigración.
- 3º. Limitación del poder de gasto federal.
- 4º. Reconocimiento a favor de Quebec de un derecho de veto para protegerse frente a cualquier reforma constitucional que pudiera atentar contra sus intereses.
- 5º. Participación de Quebec en la designación de jueces del Tribunal Supremo de Canadá.

¹⁵ Un análisis de la evolución política del alcance de estas condiciones puede verse en J. Woehrling, «Document complémentaire à l'étude intitulée 'Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec', réalisée en 1991 à la demande du Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec», *cit.*, pp. 78 y ss.; dentro de la doctrina española puede verse la exposición de J. F. López Aguilar, «'Quebec ROC', una crisis constitucional (actualización del debate federal canadiense)», *cit.*, pp. 241 y ss.

Todas estas reivindicaciones recibían respuesta en el acuerdo, satisfaciéndolas sustancialmente, aunque reconociéndolas respecto de todas las provincias, salvo, lógicamente, la formalización del “hecho diferencial” de Quebec, solo predicable de esta provincia¹⁶.

No obstante, el acuerdo nunca entró en vigor puesto que dos parlamentos provinciales, los de Manitoba y Terranova¹⁷, no llegaron a aprobarlo en el plazo constitucionalmente previsto de tres años, y así se hizo inviable la reforma constitucional que el acuerdo comportaba, y que, ésta, sí exigía unanimidad de provincias y territorios.

Sin embargo, este fracaso no impidió que las fuerzas políticas siguieran buscando el acuerdo que hiciera posible completar y reforzar las bases constitucio-

¹⁶ Sobre el contenido del Acuerdo del Lago Meech, puede verse, por ejemplo, P. W. Hogg, *Meech Lake constitutional Accord annotated*, Carswell, Toronto, 1988; hay versión francesa: *Accord constitutionnel du Lac Meech. Texte annoté*; G. Rémillard, “L’Accord constitutionnel de 1987 et le repaiement du Quebec au sein du fédéralisme canadien”, en Association du Barreau Canadien, *L’adhésion du Quebec à l’Accord du Lac Meech: points de vue juridiques et politiques*, Thémis, Montréal, 1988, pp. 189 y ss; A. Tremblay, *La réforme de la Constitution au Canada*, cit, pp. 123 y ss. Dentro de la doctrina española, por ejemplo, E. Mitjans Perelló, “De la patriación al referéndum: el desacuerdo constitucional”, en E. Mitjans y J. M. Castellá (Coords.), *Canadá. Introducción al sistema jurídico y político*, Universitat de Barcelona, 2001, pp. 61 y ss.

¹⁷ La cuestión fue algo más compleja ya que el Parlamento de Terranova sí lo había aprobado, pero revocó dicha aprobación, mientras que el de New Brunswick hizo lo contrario, rechazarlo en un primer momento para ratificarlo después tras un cambio de mayoría. El de Manitoba fue, pues, el único que en ningún momento manifestó su aprobación.

nales canadienses mediante la aceptación del mismo por parte Quebec¹⁸. Ese acuerdo se produjo entre los ejecutivos federales y provinciales en Ottawa el 7 de julio de 1992, se firmó en Charlottetown el 28 de agosto y recibió forma jurídica en octubre. Su contenido, aunque algo “rebajado”, sustancialmente no se alejaba mucho del Acuerdo del Lago Meech e intentaba de nuevo dar respuesta a las exigencias de Quebec¹⁹.

Con el intento de evitar alguno de los males que se consideraba que habían llevado al fracaso del anterior acuerdo, el de Charlottetown quiso vestirse de un amplio sustrato democrático y para ello fue sometido a *referéndum* en todo Canadá el 26 de octubre de 1992, aunque constitucionalmente su aprobación mediante este mecanismo no era exigida²⁰.

¹⁸ En el *interim*, no obstante, la Asamblea Nacional de Quebec aprobó en 1991 la *Ley sobre el proceso de determinación del futuro político y constitucional de Quebec*, proceso que quedó congelado poco después como consecuencia de las negociaciones que deberían concluir en el Acuerdo de Charlottetown; sobre esta cuestión véase, por ejemplo, J.-I. Morin, “La Constitution d’un Québec souverain (1991). Mise à jour (2001)”, en VV. AA., *La mise à jour des études originellement préparées pour la Commission sur l’avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991) et pour la Commission parlementaire d’étude des questions afférentes à l’accession du Québec à la souveraineté (1991-1992)*, cit., vol. 3, libro 2, pp. 81 y ss.

¹⁹ Sobre el Acuerdo de Charlottetown puede verse, por ejemplo, A. Tremblay, *La réforme de la Constitution au Canada*, cit., pp. 155 y ss.; en la doctrina española, E. Mitjans Perelló, “De la patriación al referéndum: el desacuerdo constitucional”, cit., pp. 67 y ss.

²⁰ Véase, por ejemplo, B. Pelletier, *La modification constitutionnelle au Canada*, Carswell, Scarborough (Ontario), 1996, pp. 14 y ss.

La pregunta era clara y concisa:

“¿Está Vd. de acuerdo con que la Constitución de Canadá se modifique sobre las bases del acuerdo alcanzado el 28 de agosto de 1992?”

El resultado, aunque inesperado, fue también claro: el acuerdo fue rechazado por el 54,4% de los votos, y lo fue en buena parte por las provincias, incluyendo Quebec. Según los analistas, para unos, el acuerdo iba muy lejos en el reconocimiento de la singularidad de Quebec; para otros, en cambio, resultaba insuficiente, lo que explicaría el rechazo en la *Belle Provence*. En todo caso, con este rechazo se esfumaban las posibilidades de acuerdo político, al menos durante algunos años.

2.4. El “segundo asalto” del secesionismo: el referéndum de 1995 y sus consecuencias inmediatas.

Ante el doble fracaso habido, las fuerzas políticas que defendían la separación de Quebec salen de la vía del diálogo para volver a buscar, como se hizo en 1980, una manifestación de la voluntad popular de la provincia expresada mediante referéndum. En efecto, el Gobierno provincial, tras un acuerdo entre varias fuerzas políticas, presentó un Proyecto de ley de contenido claramente “soberanista” y sobre el

Futuro de Quebec²¹, y convocó un nuevo referéndum que se celebró el 20 de octubre de 1995. La pregunta, aunque algo simplificada, también volvía a girar sobre los mismos ejes que la formulada quince años antes: soberanía de Quebec y mantenimiento de alguna fórmula de acuerdo con el resto de Canadá, tal y como se consagraban en el citado Proyecto y en el acuerdo previamente establecido entre distintas fuerzas políticas nacionalistas.

“¿Acepta que Quebec se convierta en soberano tras ofrecer formalmente a Canadá un nuevo vínculo (*partenariat*) económico y político en el marco del proyecto de Ley sobre el futuro de Quebec y el acuerdo firmado el 12 de junio de 1995?

Tampoco esta vez, y aunque fuera por un corto margen, prosperó la propuesta soberanista. La pregunta fue rechazada por un 50,58% de los votos válidos emitidos. Sin entrar ahora en la explicación de estos resultados²², lo cierto es que esa mínima diferencia, aunque tranquilizara en el momento al Gobierno federal, suponían un claro riesgo de que

²¹ Este Proyecto de ley había sido precedido por un Anteproyecto de *Ley sobre la soberanía de Quebec*, cuyo contenido asume sustancialmente.

²² Un comentario de los resultados y efectos del referéndum puede verse en E. Fossas y J. Woehrling, “El referéndum sobre la soberanía de Quebec y el futuro del federalismo canadiense”, *Informe Pi i Sunyer de Comunidades Autónomas 1995-1996*, vol. I, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona 1997, pp. 1147 y ss.

en una futura consulta ese margen pudiera cambiar de signo. La opción secesionista, aunque perdedora, se manifestó claramente posible en el referéndum.

La reacción de los federalistas no se hizo esperar mucho, desarrollando una doble vía de actuación²³. Por un lado, lo que se conoce como el plan A, tuvo su concreción en intentar hacer efectivas las medidas “integracionistas” de Quebec que habían fracasado en los intentos de reforma constitucional, pero a las que se habían comprometido durante la campaña del referéndum. Se trata de medidas llevadas a cabo a veces a través de mecanismos políticos y, a veces, jurídicos, pero nunca constitucionalizadas mediante una reforma de este rango.

Resumiendo mucho, esas medidas fueron las siguientes:

- Por lo que respecta a la reivindicación del reconocimiento de la singularidad de Quebec, las dos Cámaras federales aprobaron apenas un mes después del *referéndum* (29 de noviembre y 14 de diciembre) una resolución que declaraba que “Quebec, dentro de Canadá, constituye una sociedad distinta”, e insta “a los poderes legislativos y ejecutivos a tomar nota de ello y a actuar en consecuencia”.

²³ *Ibidem*, pp. 1161 y ss.

- En relación con el poder de veto de Quebec respecto de ciertas reformas constitucionales, dicho poder se ha introducido a través no de una reforma constitucional, sino de una ley, la *Ley relativa a las modificaciones constitucionales* (L.C. n° 1 de 1996), en la que el Gobierno de Canadá se compromete a no llevar al Parlamento una reforma constitucional si cuenta con la oposición provincial determinada, según una compleja fórmula que, en todo caso, reconoce el poder de vetar las reformas a Quebec u Ontario en solitario²⁴.
- En el campo estrictamente competencial, hubo una serie de manifestaciones políticas del Gobierno Federal que se comprometía a adoptar medidas de actualización del modelo, en especial limitando la incidencia que tiene en las competencias provinciales a través del *spending power* y hacerlo mediante diversos mecanismos: mayor cooperación en ciertos ámbitos, abandono de algunos mecanismos de actuación, etc... No obstante, y aunque ha habido algunos acuerdos, en especial en materia de transferencias, no se ha llevado a cabo ningún cambio formal del sistema de financiación, que sigue basado en la *Federal-*

²⁴ Véase, por ejemplo, B. Pelletier, *La modification constitutionnelle au Canada*, cit., pp. 325 y ss.

Provincial Fiscal Arrangements Act, de 1985²⁵. Quebec ha permanecido fuera de algunos de estos acuerdos precisamente para garantizar su autonomía; el caso más significativo es el Acuerdo-marco sobre la Unión Social, que se ha denominado “La Unión Social canadiense sin Quebec”²⁶.

Se tratan, en todo caso, de medidas que, aunque algunas tienen lo que, desde nuestra cultura jurídica, podría denominarse alcance materialmente constitucional, como se ha adelantado, no se han incluido en la Constitución. El motivo es claro: los fracasos de los intentos de reforma constitucional, y las dificultades técnicas de ésta desaconsejaron esa “formalización”, al menos de momento. Pero, a la vez, aunque las medidas dieron respuesta a las grandes reivindicaciones de los nacionalistas, su falta de concreción constitucional priva a éstos de una suficiente garantía frente a hipotéticas futuras

²⁵ Sobre la financiación del sistema federal canadiense puede verse dentro de la doctrina española, por ejemplo, A. Saiz Arnaiz, *Estado federal y 'Estatuto particular'*, cit., pp. 103 y ss., y, más recientemente, V. Ruiz Almendral, “La fórmula canadiense del ‘sistema tributario representativo’ como una posible forma de profundizar en el sistema de corresponsabilidad fiscal”, *revista Valenciana de Economía y Hacienda* n° 7, 2003, pp. 121 y ss., y la bibliografía canadiense allí citada.

²⁶ A-G. Gagnon (dir.), *L'Union Sociale canadienne sans le Quebec – huit études sur l'entente-cadre*, Edt. St.-Martin, Montréal, 2000. Sobre su significado respecto de Quebec puede verse J. Woehrling, «Document complémentaire à l'étude intitulée 'Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Quebec'», réalisée en 1991 à la demande du Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Quebec», cit., pp. 101 y ss.

actuaciones centralizadoras. En todo caso, las expectativas abiertas por el referéndum y por su resultado hicieron que amplios sectores nacionalistas se centraran en la vía secesionista que tan cerca había estado de dar un paso decisivo en el referéndum de 1995.

Por otro lado, también se alzaron voces que entendían que la vía referendaria abierta por el secesionismo debía ser cerrada o al menos dificultada política y jurídicamente (Plan B). Son varias las medidas barajadas dentro de lo que se conoce como el plan B²⁷, fuertemente criticado desde Quebec que ha llegado a calificarse de “panoplia belicista”²⁸. Sin embargo, la única que se puso en marcha, y no sin dudas, fue la de acudir al Tribunal Supremo de Canadá para solicitar un dictamen en torno a los fundamentos jurídicos de una hipotética secesión de Quebec²⁹. Fue esa

²⁷ A buena parte de las medidas barajadas dentro del llamado plan B se refieren E. Fossas y J. Woehrling, “El referéndum sobre la soberanía de Quebec y el futuro del federalismo canadiense”, *cit.*, pp. 1163-1164.

²⁸ M. Morin, “Le rôle politique de la Cour suprême dans le débat sur le droit de sécession du Québec », en M. J. Mossman y G. Otis (eds.), *La Montée en puissance des juges: ses manifestations, sa contestation*, Thémis, Montréal 2000, p. 164.

²⁹ Sobre los antecedentes del *Renvoi* planteado por el Gobierno puede verse, por ejemplo, A. F. Bayefsky, «Introduction», a *Self-determination in International Law: Quebec and lessons learned*, Kluwer Law International, La Haya 2000, pp. 5 y ss.; W. J. Newman, *Le Renvoi relatif à la sécession du Québec*, *cit.*, pp. 5 y ss.; o M. Dawson, «Reflections on the Opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference», *National Journal of Constitutional Law* nº 11, 1999-200, pp. 5 y ss.

petición la que desembocaría en la emisión por el Tribunal Supremo de su *Avís* de 20 de agosto de 1998.

2.5. La “vía jurisdiccional”: la decisión del Tribunal Supremo de 20 de agosto de 1998

En efecto, mediante Decreto C.P. 1996-1497, el 30 de septiembre de 1996, el Gobierno federal, al amparo de lo previsto en el art. 53 de la Ley del Tribunal Supremo³⁰, se dirigió a éste solicitando su opinión en torno a las siguientes cuestiones:

“1ª. Pueden la Asamblea Nacional, el poder legislativo o el Gobierno de Quebec, en virtud de la Constitución de Canadá, proceder unilateralmente a la secesión de Quebec de Canadá?

2ª. La Asamblea Nacional, el poder legislativo o el Gobierno de Quebec, ¿poseen en virtud del

³⁰ Conviene recordar que la «jurisdiccionalización» de la posible secesión de Quebec tuvo un primer episodio, anterior al *Renvoi* del Gobierno, como consecuencia de una acción de un abogado de Quebec, el Sr. Bertrand, que planteó una demanda ante el Tribunal Supremo con la finalidad de que se declarara la nulidad del Proyecto de ley relativo a la soberanía de Quebec presentado ante el parlamento de esta provincia y de evitar mediante una decisión cautelar el referéndum de 1995, pretensión ésta que no prosperó. En todo caso, el desarrollo de este litigio es una pieza importante para comprender las posteriores acciones tanto del Gobierno de Quebec como del federal. Sobre esta cuestión puede verse la bibliografía citada en la nota anterior.

Derecho Internacional, el derecho a proceder unilateralmente a la secesión de Quebec de Canadá? A este respecto, en virtud del Derecho Internacional, ¿existe un derecho a la autodeterminación que le proporcionaría a la Asamblea Nacional, al poder legislativo o el Gobierno de Quebec el derecho a proceder unilateralmente a la secesión de Quebec de Canadá?

3. Entre el Derecho interno y el Derecho Internacional, ¿cuál de los dos tendría preferencia en Canadá en caso de conflicto entre ambos en cuanto al derecho de la Asamblea nacional, el poder legislativo o el Gobierno de Quebec a proceder unilateralmente a la secesión de Quebec de Canadá?"

El 20 de agosto de 1998, el Tribunal Supremo emite su *Avis*. No se realizará en este trabajo un análisis del contenido de esta importante resolución, ampliamente comentada tanto por la doctrina internacional³¹ como por la española³². Lo relevante,

³¹ Sería muy difícil recoger aquí todos los comentarios suscitados en Canadá y fuera de sus fronteras por esta decisión; sin afán exhaustivo, pues, pueden citarse los siguientes: J. G. Castel, "Cour suprême du Canada, 1998, *Renvoi* relatif à la sécession du Québec", *Journal du droit international Clunet* n° 3, 1999, pp. 797 y ss.; M-L. Gély, "La Cour suprême du Canada, arbitre confirmé de l'évolution du fédéralisme: la décision du 20 août 1998 relative au droit de sécession unilatérale du Québec", *Revue de Droit Public* n° 6, 1999, pp. 1645 y ss.; W. J. Newman, *Le Renvoi relatif à la sécession du Québec. La primauté du droit et la position du Procureur général du Canada*, cit.; R. Rayfuse, "Reference Re Secession of Quebec from Canada : breaking up is hard to do", *University of New South Wales Law Journal* n° 21, 1998, pp. 834 y ss.; D. Schneiderman (coord.), *The ... / ...*

a efectos del presente trabajo, es destacar aquellos elementos del *Avis* que resultan relevantes de cara a comprender la posterior actuación legislativa que trae su causa en aquél tanto de la Federación como de Quebec.

Muy resumidamente expuesta, la contestación que

... / ...

Quebec decision, Lorimer, Toronto 1999; VV. AA. *National Journal of Constitutional Law* 11, 1999-2000 (número especial sobre la *Quebec Secession Reference*); *Constitutional Forum Constitutionnel* vol. 10, nº 1, 1998 (número monográfico dedicado a *The Quebec Secession Reference*); *The Canadian Journal of Law and Jurisprudence* XIII-2, 2000; S. J. Toope, "Self-determination Canada-Quebec –right to secede under constitutional law and public international law– role of international law in Canadian courts", *American Journal of International Law* nº 93, pp. 519 y ss.; M. Walters, "Nationalism and the pathology of legal systems: considering the Quebec Secession Reference and its lessons for the United Kingdom", *Modern Law Review* nº 62, 1999, pp. 371 y ss.; J. Woehrling, "El juicio del Tribunal Supremo de Canadá sobre la eventual secesión de Quebec", *Revista Vasca de Administración Pública* nº 54, 1999, pp. 405 y ss.

³² En la doctrina española, J. M. Bilbao Ubillos, "Le secesión de Quebec", *Cuadernos de Alzate* nº 21, 1999, pp. 83 y ss.; C. M. Chacón Piqueras y A. Ruiz Robledo, *El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona 1999; C. Grima i Camps, "El Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá sobre la secesión de Quebec de 20 de agosto de 1998", en E. Mitjans y J. M. Castellá (coords.), *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico*, cit., pp. 93 y ss.; J. F. López Aguilar, "Canadá y España: una comparación desde el federalismo contractual. A propósito de la decisión dictada por el Tribunal Supremo Federal de Canadá, de 20 de agosto de 1998, sobre la posibilidad de la secesión unilateral de Quebec, en la consulta interpuesta por el Gobierno federal en el caso *Re Secession* (1996). Reflexiones constitucionales desde Canadá y España. Una aproximación comparativa a la problemática de la secesión unilateral en dos estados compuestos", *Autonomías* nº 25, 1999, pp. 7 y ss.; del mismo autor, "Quebec, Canadá, España: renegociando contratos", en la obra colectiva *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 1999, pp. 731 y ss., y "Reflexiones a propósito de la reciente sentencia del Tribunal Supremo (TS) de Canadá acerca de la secesión de la provincia de Quebec", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* 1998, vol. IV, pp. 520 y ss.

da el Tribunal Supremo a las preguntas planteadas puede sintetizarse en las siguientes afirmaciones:

En relación con la existencia de un derecho constitucional a la secesión unilateral, el Tribunal Supremo excluye que tal derecho exista desde el punto de vista estrictamente normativo. En consecuencia, siempre desde esta perspectiva, una secesión solo sería posible como consecuencia de una reforma constitucional, congruentemente con los principios de imperio del Derecho y del federalismo. Ahora bien, el Tribunal Supremo va más allá y se plantea dos hipótesis adicionales. La primera es el encaje constitucional de una hipotética manifestación de voluntad secesionista de la comunidad de Quebec. En este caso, y a partir básicamente del principio democrático, entiende el Tribunal que, aunque esa manifestación no comportaría *per se* la secesión, sí obligaría a la Federación, al resto de las provincias y al propio Quebec a emprender negociaciones, de buena fe, tendentes a llevar a cabo la reforma constitucional que hiciera efectiva esa voluntad secesionista. La segunda hipótesis, planteada por alguna de las partes, es la relativa a las consecuencias jurídicas de una secesión de hecho exclusivamente amparada en el principio de efectividad. En relación con ésta, el tribunal, aceptándola como hipótesis, no realiza valoración jurídica alguna precisamente porque se trata de una hipótesis *de facto*, cuyo éxito dependería, en buena

medida, de su aceptación por la comunidad internacional.

Por lo que respecta a la segunda pregunta, el tribunal es contundente a la hora de negar la existencia de un derecho de Quebec a la secesión anclado en el Derecho internacional ya que no cumple las condiciones exigidas por éste para el reconocimiento de un derecho a la autodeterminación: "... Ni la población de Quebec, incluso si está calificada como 'pueblo' o 'pueblos', ni sus instituciones representativas, la Asamblea nacional, el poder legislativo o el Gobierno de Quebec poseen, en virtud del Derecho internacional, el derecho a proceder a la secesión unilateralmente de Canadá" (pár. 138).

30

Coherentemente con las respuestas anteriores, no procede responder a la tercera pregunta ya que, no existiendo ni un derecho constitucional ni un derecho internacional a la secesión, no cabe conflicto entre ambos: "A la luz de las respuestas que hemos dado a las preguntas 1 y 2, no existe, entre el Derecho interno y el Derecho internacional, ningún conflicto para examinar en la presente remisión" (pár. 147).

Esta síntesis es la respuesta formal que el *Avis* da a las preguntas planteadas, pero, como se ha apuntado, el Tribunal Supremo completa esta respuesta estrictamente jurídica con otras consideraciones de una enorme relevancia, en especial en

relación con la respuesta a la primera cuestión. En efecto, y como hemos visto, aunque excluye la existencia de un derecho constitucional a la secesión, afirma también que el principio democrático hace imposible ignorar la voluntad secesionista de Quebec: “El principio democrático... exigiría otorgarle un peso considerable a la expresión clara de la población de Quebec de su voluntad de proceder a la secesión de Canadá, aunque un referéndum, por sí solo y sin más, no tuviera ningún efecto jurídico directo y no pudiera realizar una secesión unilateral... Para que se considere la expresión de la voluntad democrática, los resultados de un referéndum deben estar desprovistos de toda ambigüedad en lo que se refiere tanto a la cuestión planteada como al apoyo recibido” (pár. 87).

En el anterior texto se sintetiza toda la filosofía constitucional de la actuación posterior de los poderes públicos canadienses. La decisión, cargada de una cierto contenido “salomónico”, más aparente que real, reconoce la legitimidad constitucional, por democrática, de una manifestación de voluntad secesionista, pero condicionada tanto en su adopción (por el principio democrático) como en sus consecuencias (por el principio federal)³³.

³³ Sobre el valor de los principios constitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Canadá resulta de interés el trabajo de W. J. Newman, “Réflexions sur la portée véritable des principes constitutionnels dans l’interprétation et l’application de la Constitution du Canada”, *National Journal of Constitutional Law* nº 13, 2001-2002, pp. 117 y ss.

En su adopción, está condicionada por la exigencia de "claridad" en un doble orden: mayoría "clara" sobre una opción política "clara"; en sus consecuencias: esa voluntad clara no comporta automáticamente la secesión, sino que conduce a una obligación constitucional de entablar negociaciones de buena fe tanto para quien expresa la voluntad secesionista (Quebec en este caso) como para las demás provincias y el Gobierno federal (pár. 88).

Con independencia de la valoración que merezca tanto el resultado como los razonamientos del *Avis*, su relevancia trasciende a ambos provocando un efecto jurídico-político bastante claro: lo que, hasta ese momento, era un debate político que giraba casi exclusivamente en torno a la legitimidad democrática y a la constitucionalidad de una hipotética voluntad secesionista, definida en un referéndum como único motor del proceso, se ve condicionado condicionado tanto respecto a las exigencias para reconocer esa legitimidad (claridad) como respecto a sus consecuencias (negociación). Y la mayor complejidad de este nuevo marco está recubierta por una capa de legitimidad incuestionable, la que le da el hecho de haber sido adoptada por el Tribunal Supremo, mediante una decisión ampliamente motivada y, en principio, situada en un punto de equidistancia entre las

posiciones enfrentadas³⁴. Ello hace que el debate político-constitucional sobre la secesión, con independencia del rumbo que pueda adoptar en el futuro, se vea contenido en buena medida dentro del cauce que el *Avis* ha construido con rigor y habilidad jurídicos.

³⁴ No se trata tanto de las posiciones procesales, ya que Quebec no compareció en el proceso, sino de las posiciones políticas, que sí tuvieron defensa en el procedimiento a través de las partes personadas, incluido el *amicus curiae* llamado al procedimiento por el propio Tribunal para paliar la falta de comparecencia de la provincia de Quebec y que defendió las tesis secesionistas, que, por tanto, fueron tesis valoradas por el Tribunal Supremo en su razonamiento. Una exposición de las tesis mantenidas por el *amicus curiae* puede verse en B. Ryder, "The arguments of the Amicus Curiae", en D. Schneiderman (coord.), *The Quebec decision*, cit., pp. 77 y ss.

3. LA LEGISLACIÓN POSTERIOR AL *AVIS*.

3.1. Planteamiento

A pesar de las dudas que en un primer momento pudiera plantear la decisión del Tribunal Supremo, tanto federalistas como secesionistas no tardaron en leer esta decisión desde sus posiciones políticas. Los primeros destacaron la imposibilidad de que una manifestación de voluntad secesionista pudiera prosperar si no estaba asentada en una pregunta "clara" y por una mayoría "clara", mientras que los segundos pusieron el acento en el reconocimiento que el *Avis* hacía de la legitimidad democrática de una voluntad secesionista. El *Avis* introducía, obviamente, nuevos elementos constitucionales en el debate de la secesión, pero no los agotaba; por el contrario, en muchas cuestiones, como ya se ha adelantado, expresamente el Tribunal Supremo se remite al juego político para su concreción³⁵.

A partir de estas posturas, fue la autoridad federal la que dio un primer paso formal mediante la aprobación de la denominada *Clarity Act*, que

³⁵ Véase, en este sentido, por ejemplo, P. J. Monahan, "Doing the rules. An Assessment in the Federal *Clarity Act* in Light of the Quebec Secession Reference", *C.D. Howe Institute Commentary* n° 135, 2000, p. 21 <www.cdhowe.org>.

pronto sería respondida, como ya se apuntó al comienzo de estas páginas, por la *Ley sobre el ejercicio de los derechos fundamentales y de las prerrogativas del pueblo de Quebec y del estado de Quebec*³⁶. Y cada una de estas leyes, como enseguida se examinará, intenta convertir en norma los principios que cada una de las partes extrajo del *Avis*: claridad frente a legitimidad democrática.

3.2. *La Clarity Act*

La primera intervención legislativa fue federal. El 29 de junio de 2000 se sancionaba la *Ley nº 26, por la que se da efecto a la exigencia de claridad formulada por el Tribunal Supremo de Canadá en su dictamen sobre la Remisión relativa a la Secesión de Quebec*. La propia denominación de la ley pone claramente de manifiesto la finalidad jurídica perseguida: sentar las bases de qué debe entenderse por cuestión clara y voluntad clara. Pero la ley no se detiene ahí ya que introduce, también, importantes previsiones sobre la negociación que debería seguir un hipotético triunfo de las tesis secesionistas.

El contenido de la ley puede resumirse así. Cada

³⁶ Una exposición de este proceso legislativo ha sido hecha en España por E. Seijas Villadangos, «El federalismo canadiense ante la curiosidad de un jurista español», en F. Pau i Vall (Coord.), *El futuro del Estado Autonómico*, AELPA/Aranzadi, Pamplona 2001, pp. 227 y ss.

uno de los tres preceptos que contiene tiene un objeto distinto: el art. 1 se refiere a la claridad de la cuestión que hay que someter al electorado, el art. 2 a la claridad de la mayoría y el art. 3 a la exigencia de reforma constitucional para proceder a la secesión de una provincia y a la negociación que debe precederla. Conviene precisar que, salvo en el Preámbulo de la ley, ésta en ningún momento se refiere expresamente a Quebec, se trata, pues, de una ley, en principio y formalmente, aplicable a cualquier supuesto de secesión por parte de cualquier provincia.

3.2.1. ¿Una pregunta clara?

Comenzando por el tema de la cuestión clara, el art. 1 se ocupa del procedimiento para determinar si una cuestión que vaya a someterse al electorado de una provincia resulta clara, a los elementos que deben valorarse para determinar dicha claridad y a los efectos de la conclusión a la que se llegue.

Por lo que se refiere al procedimiento, antes de nada hay que tener presente que el sistema constitucional canadiense no posee una regulación general de los mecanismos referendarios, de modo que dicha regulación procede estrictamente del derecho provincial cuando se trata de procesos convocados en ese ámbito geográfico-político, en el caso de

Quebec de su *Ley sobre la consulta popular* (L.R.Q. c.C-64.1).

Partiendo del anterior dato, el art. 1, apdo.1, establece que la Cámara de los Comunes de Canadá debe examinar la claridad de cualquier pregunta que quiera someterse al electorado de una provincia en un *referéndum* de secesión, contando para ello con un plazo de 30 días desde que el gobierno provincial correspondiente aprueba el texto de la pregunta que hay que realizar. Ese plazo puede prorrogarse 40 días más en el caso de que el plazo inicial coincidiera con elecciones a la Cámara de los Comunes, y evitar así que pudiera quedar un vacío temporal en el que no fuera posible un pronunciamiento de la misma.

El apdo. 3 del mismo art. 1 se refiere al contenido de la valoración que debe llevarse a cabo por la Cámara de los Comunes, y que no es otra que la determinación de "si la pregunta permite a la población de la provincia declarar claramente si quiere o no que ésta deje de formar parte de Canadá y convertirse en un Estado independiente". Esta idea se completa con la previsión del apdo. 4, que excluye expresamente, por no considerarlas claras, hipotéticas preguntas cuando su contenido sea: a) "un mandato de negociación" que no vaya unido a la pregunta sobre la voluntad de permanecer o no dentro de Canadá; o, b) una pregunta que, además

de la secesión, ofrezca otras posibilidades, en especial, "un acuerdo político o económico con Canadá" que haga ambigua la manifestación de voluntad. Obviamente este precepto excluye, casi literalmente, las preguntas que se habían formulado en los referéndum de 1980 y 1995, cuyo texto ha sido transcrito en páginas anteriores.

El apdo. 5 señala cuáles son las opiniones que debe tener en cuenta la Cámara de los Comunes para valorar si la pregunta es clara o no: las opiniones de todos los partidos políticos con representación parlamentaria en la provincia donde pretende llevarse a cabo el referéndum, las resoluciones o declaraciones oficiales de los gobiernos y parlamentos de todas las provincias y territorios de Canadá, del Senado y de los pueblos autóctonos, en especial de aquellos de la provincia afectada, así como cualquier otra opinión que se estime pertinente.

El precepto se cierra con la prohibición de abordar negociación alguna sobre la secesión de una provincia si se ha estimado por la Cámara de los Comunes, de acuerdo con este precepto, que la pregunta no era clara.

3.2.2. ¿Una mayoría clara?

El art. 2 de la ley se ocupa del segundo elemento de claridad al que se refirió la decisión del Tribunal Supremo: la mayoría a través de la cual se expresa la voluntad secesionista. Pese a que la idea de mayoría puede conceptualmente cuantificarse numéricamente, la ley no lo hace, sino que reenvía la valoración de esa claridad de nuevo a la Cámara de los Comunes, que es la que debe determinar, en cada caso (“dans les circonstances”) si la voluntad secesionista manifestada ante una pregunta clara, según el art. 1, resulta a su vez clara. El precepto determina, a continuación, cuáles deben ser los factores que hay que valorar: mayoría de votos, porcentaje de participación y cualquier otra circunstancia que se estime pertinente. El precepto añade que, para llevar a cabo la valoración de la claridad de la mayoría habrá de tenerse en cuenta la posición de los mismos sujetos institucionales y políticos que debían ser oídos en relación con la claridad de la pregunta: partidos políticos con representación parlamentaria en la provincia donde pretende llevarse a cabo el referéndum, las resoluciones o declaraciones oficiales de los gobiernos y parlamentos de todas las provincias y territorios de Canadá, del Senado y de los pueblos autóctonos, en especial de aquellos de la provincia afectada, así como cualquier otra opinión que se estime pertinente.

El art. 2, al igual que el primero, concluye con una prohibición de emprender negociaciones de ningún tipo si la mayoría manifestada en un referéndum no se ha considerado “clara” de acuerdo con lo previsto en el precepto.

3.2.3. La obligación de negociar

La ley concluye con un art. 3 en el que se considera el efecto inmediato de una hipotética manifestación clara de secesión por una mayoría clara. El precepto comienza negando la existencia de derecho alguno a la secesión, tal y como estableció el *Avis*. La secesión, pues, solo será viable si, cumplidas las condiciones anteriores, se procede a una negociación que debe concretarse, a su vez, en una reforma de la Constitución. Por lo que respecta a la negociación, la ley determina tanto las partes de la negociación como las materias mínimas sobre las que ésta debe versar. En cuanto a las partes, dice el art. 3.1 *in fine* que éstas serán, además, obviamente, de la provincia secesionista y de las autoridades federales, el resto de las provincias a través de sus gobiernos. El precepto deja abierta la puerta para que puedan existir otras partes sin especificar más.

En relación con el contenido de la negociación previa a la reforma, ésta debe versar, al menos, sobre estas cuestiones: reparto del activo y del pasivo, fronteras

de la provincia, derechos intereses y reivindicaciones de los pueblos autóctonos y protección de los derechos de las minorías.

3.3. La Ley de derechos fundamentales de Quebec

Como ya se ha adelantado, la respuesta de Quebec a la anterior actuación normativa de la Federación no se hizo esperar. El 23 de diciembre de 2000 se sancionaba la *Ley sobre el ejercicio de los derechos fundamentales y las prerrogativas del pueblo y del Estado de Quebec*.

42

Esta ley, sin embargo, utiliza un lenguaje y una técnica normativa muy distinta a la de la Federación, ya que sin normas de procedimiento –con la importante excepción de la regla de qué mayoría debe considerarse suficiente–, su contenido es básicamente declarativo, intentando reafirmar, precisamente, aquellos elementos a los que la *Clarity Act* impone más barreras de modo expreso o implícito.

La ley se divide en cinco capítulos. El Capítulo I proclama una serie de derechos del “pueblo de Quebec”, centrados en su libertad para, en ejercicio de su derecho de autodisposición (art. 1), elegir su “régimen político” y “estatuto político” (art. 2), pero

a hacerlo por sí mismo y a través de los mecanismos que él determine, en especial a través de *un* referéndum (art. 3). A este respecto hay que destacar que el art. 4 establece expresa y cuantitativamente qué mayoría se entiende necesaria para sus manifestaciones de voluntad: "Cuando el pueblo de Quebec es consultado a través de un referéndum celebrado de acuerdo con la Ley de consulta popular, la opción ganadora es la que obtiene la mayoría de votos declarados válidos, es decir, el 50% de los votos más uno".

El Capítulo II se refiere al "Estado nacional de Quebec", cuya legitimidad deriva del pueblo que lo habita (art. 5). Este pueblo manifiesta su voluntad a través de elecciones y referéndum. A continuación se afirma el carácter soberano del estado en las materias de su competencia "según las leyes y las convenciones de naturaleza constitucional", así como respecto de todo derecho derivado de una convención u obligación constitucional. A partir de estos elementos, se afirma la obligación del Gobierno de ejercitar y defender esas competencias. Se proclama, asimismo, el derecho a establecer acuerdos y tratados en materias de su competencia y a mantener relaciones internacionales, asegurando la representación exterior de Quebec.

Se reafirma, por otra parte, el carácter oficial de la lengua francesa, el deber de favorecer su expansión,

aunque respetando los “derechos consagrados de la comunidad de habla inglesa de Quebec”.

El Capítulo III se refiere al territorio de Quebec, cuyas fronteras no pueden modificarse sin el consentimiento de la Asamblea Nacional (art. 9).

El Capítulo IV se ocupa de las naciones autóctonas, reconociendo sus derechos (art. 11) y comprometiendo el Gobierno a establecer y mantener relaciones de armonía con ellas y a favorecer su desarrollo y la mejora de sus condiciones económicas, sociales y culturales.

El Capítulo V proclama el principio de “no ingerencia”, en los siguientes términos: “Ningún otro parlamento ni gobierno puede reducir los poderes, la autoridad, la soberanía, la legitimidad de la Asamblea nacional, ni constreñir la voluntad democrática del pueblo de Quebec de disponer él mismo de su futuro”.

Expuestas las líneas básicas del contenido tanto de la ley federal como de la aprobada por el legislativo de Quebec, procede ahora hacer una sucinta valoración del marco que ambas diseñan ante un hipotético nuevo empate del secesionismo en esta provincia.

4. EL NUEVO MARCO: ¿UN CALLEJÓN SIN SALIDA?

Tras la emisión del *Avis* del Tribunal Supremo de Canadá, como ya se ha visto, se ha modificado sensiblemente el marco constitucional material (no el formal) en el que se podría desenvolver un hipotético proceso secesionista de Quebec. Pero ese marco viene, a su vez, diseñado por las leyes que han pretendido desarrollar sus principios y que, como en seguida se verá, no han resuelto los temas que quedaron pendientes en la decisión del Tribunal Supremo, complicando el propio marco institucional. Para determinar la incidencia de esa legislación, veamos a continuación, las distintas posibilidades que se presentan en términos lógicos para abordar la secesión de Quebec³⁷.

³⁷ Las hipótesis podrían ser muchas; aquí se realiza una cierta simplificación desde el encuadramiento constitucional de las más relevantes. Un ejercicio de este tipo desde una perspectiva política más amplia se ha hecho, por ejemplo, por C. Ryan, "Consequences of the Quebec secesión Reference", *C.D. Howe Institute Commentary* n° 139, 2000, pp. 17 y ss. <www.chhowe.org>. Un planteamiento de las distintas posibilidades desde la perspectiva constitucional puede verse en P. Trudel y J. Frémont, "Une Constitution pour fonder l'État du Quebec", en VV. AA., *La mise à jour des études originalement préparées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Quebec (1990-1991) et pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession su Quebec à la souveraineté (1991-1992)*, vol. 3, lib. 2, pp. 15 y ss., o J. Woehrling, "Document complémentaire à l'étude intitulée 'Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Quebec', réalisée en 1991 à la demande du Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Quebec", *cit.*, pp. 104 y ss.

Una primera posibilidad de secesión consistiría en un proceso que se desarrollara como consecuencia de un pacto entre las autoridades federales y las autoridades de Quebec. Ciertamente, es impensable políticamente a corto y a medio plazo que, al menos sin un previo pronunciamiento de la población de Quebec, una secesión llegara por esta vía. Pero, como hipótesis, no puede excluirse. En este caso, ni el *Avis* ni la legislación posterior tendrían una incidencia política directa sobre el proceso ya que nos encontraríamos ante un acuerdo que debería desembocar, como es lógico, en un proceso de reforma constitucional que consagrara la secesión previamente pactada. Es más, la única cuestión sobre la que el *Avis* hubiera podido dar algo de luz para un caso de este tipo, el pronunciamiento sobre cuál de los mecanismos de reforma constitucional procedería aplicar es una incógnita que se negó expresamente a resolver³⁸. El *Avis*, por tanto, solo tendría en este caso una influencia indirecta en la medida en que, como se ha visto, ha concretado los principios en los que debería desenvolverse

³⁸ Sobre el complejo sistema de reforma de la Constitución de Canadá puede verse, por ejemplo, P. W. Hogg, *Constitutional law of Canada*, Carswell, reedición parcial de la 4ª edic., Toronto 2002, pp. 61 y ss., o A. Tremblay, *La réforme de la Constitution de Canada*, cit. Sobre el tema concreto del procedimiento de reforma que debería seguirse para la secesión provincial puede verse, por ejemplo, J. Woehrling, "Document complémentaire à l'étude intitulée 'Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec', réalisée en 1991 à la demande du Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec", cit., pp. 122 y ss.

cualquier proceso de secesión. Si ésta llegara como consecuencia de un acuerdo político, la negociación sería su presupuesto y el principio democrático presidiría, muy probablemente, no tanto el arranque del proceso como su resultado, puesto que, por una vía u otra, el electorado, al menos el de la provincia secesionista, acabaría pronunciándose para ratificar el previo acuerdo político. La legislación posterior al *Avis* tampoco tendría una incidencia directa ya que ha nacido para otra hipótesis, aunque, de nuevo, en la medida en que se trata de una legislación que intenta sustentarse en los principios recogidos en la decisión del Tribunal Supremo, el proceso negociado y ratificado democráticamente haría efectivos esos principios, en especial los consagrados en la Ley de Derechos de Quebec. Pero hay que insistir en que la hipótesis de que la secesión fruto de un acuerdo alcanzado de forma directa por las autoridades federales y provinciales, sin previa intervención popular, no es previsible políticamente.

Una segunda hipótesis, más imaginable, es la de que existiera un pronunciamiento expreso, a través de referéndum, del pueblo de Quebec que manifestara su voluntad secesionista. Como ya se ha visto, el *Avis* en este punto relativizó la consecuencia de dicho pronunciamiento ya que, excluida la existencia de un derecho constitucional a la secesión, ese pronunciamiento conduciría no a la secesión sino a abordar una negociación. En definitiva, y

simplificando, el *Avis* negó el derecho constitucional a la secesión pero reconoció el derecho democrático a poner en funcionamiento un impreciso proceso negociador de la secesión. Y es en este caso en el que cobra sentido la actuación legislativa posterior, en especial la de la Federación, la *Clarity Act*.

En efecto, como se ha visto, la justificación formal de la apuesta de “Dion”³⁹ encarnada por la *Clarity Act*, se centra en la necesidad de encauzar el proceso que abriría una decisión adoptada en referéndum a favor de la secesión de acuerdo con los principios recogidos en el *Avis* del Tribunal Supremo. La apuesta legislativa juega las bazas que le dio éste en relación con la exigencia de claridad de la pregunta y de la mayoría, y con la necesidad de una posterior negociación. Pero la apuesta se hace no tanto desde una perspectiva más o menos neutra de regular un proceso, sino con una fórmula que tiene como finalidad bastante clara la de condicionar *ex ante* el marco político en que debe desarrollarse

³⁹ El promotor y máximo defensor de la *Clarity Act* ha sido Stéphane Dion, ministro canadiense de Asuntos Intergubernamentales hasta diciembre de 2003, y auténtico “padre” de la ley. El sustrato ideológico-político de la ley puede verse en sus escritos recogidos en *Le pari de la franchise. Discours et écrits sur l’unité canadienne*, McGill-Queen’s University Press, Montréal & Kingston, 1999; una defensa de Ley puede verse en «Democratic governance and the principles of territorial integrity», trabajo preparado para la obra colectiva *Être gouverné. Études en l’honneur de Jean Lévesque*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003 (el texto utilizado es la versión inglesa de la página web del Ministerio de Asuntos Intergubernamentales).

el referéndum y las consecuencias del mismo. Centrada, como se ha visto, la lógica del *Avis* en buena medida en la idea de “negociación” como primera consecuencia de una hipotética decisión secesionista, la *Clarity Act* está predeterminando las condiciones en las que la Federación aceptaría entablar una negociación, y las condiciones en las que esa negociación debería de desarrollarse. El ya expuesto contenido formal de esta ley está muy inspirado por las circunstancias que han envuelto los anteriores procesos referendarios habidos en Quebec y por las claves políticas de sus campañas y resultados, y lo que busca es impedir escenarios políticos similares. Simplificando, las condiciones que impone la *Clarity Act* a la consulta son:

- Respecto de la pregunta: que ésta sea sustancialmente secesión sí o secesión no⁴⁰, excluyendo cualquier propuesta que la relativizara, en contra de lo que sucedió en los referéndum anteriores, en los que, como se vio, la pregunta unía soberanía a la búsqueda de un nuevo acuerdo con el resto de Canadá, intentando con ello atraer a ciertos sectores de población que, aunque defensores de la

⁴⁰ Esta interpretación del *Avis* por la *Clarity Act* ha sido criticada por excesivamente rigorista, entendiendo que implica una injustificada sustracción a la negociación; véase en este sentido, por ejemplo, H. Brun y G. Tremblay, *Droit Constitutionnel*, Ivon Blais, 4ª edic., Cowansville, 2002, pp. 246 y ss.

singularidad de la provincia, solo estaban dispuestos a aceptar un nuevo *status* político estatal si se mantenía algún tipo de lazo jurídico-formal con Canadá, especialmente en el terreno económico. La ley federal en definitiva, pretende obligar a dar un paso hacia adelante en el sentido de exigir como hipótesis de la negociación un pronunciamiento sobre secesión sí o no, por decirlo en términos simples, desvinculando la pregunta de cualquier otra hipótesis de creación de nuevos vínculos de tipo confederal o, incluso, “integracionista” en el sentido comunitario europeo del término⁴¹.

- Una segunda clave relevante en relación con la pregunta es que el pronunciamiento sobre la claridad de la misma se realiza antes de proceder a la celebración del referéndum, lo que, sin duda, introduce un nuevo elemento para el votante que sabrá si el resultado, legalmente, podrá comprometer la Federación a la posterior negociación o, por el contrario, si ésta se encuentra desvinculada de cualquier hipotético compromiso constitucional por entender que la pregunta que se hace no es clara.

⁴¹ En efecto, una de las hipótesis barajadas para mantener ese vínculo entre un Quebec independiente y el resto de Canadá es la búsqueda de una forma de integración supranacional en la línea abierta primero por las Comunidades Europeas, y hoy por la Unión Europea.

- Respecto del resultado, una mayoría clara, que la ley finalmente no ha querido (¿o no se ha atrevido?) fijar⁴², pero que parece querer excluir una mayoría simple, al menos si no va acompañada de un alto índice de participación. También aquí el legislador cuenta con el dato previo de que las posturas secesionistas, al menos hoy por hoy, difícilmente van a representar una mayoría mucho más amplia del 50 % de la población de Quebec.
- Tanto respecto de la pregunta, como respecto del resultado, la *Clarity Act* introduce un nuevo elemento de restricción: la valoración de la claridad de ambas se realiza en cada caso, y apuntado elementos de valoración que están predeterminando “aliados” para el legislativo federal: difícilmente todos los partidos representados en la Asamblea Nacional de Quebec y todos los pueblos autóctonos van a ser partidarios de la secesión, difícilmente el resto de las provincias van a apoyar la secesión, etc. Es verdad que la ley no establece que esos pareceres sean vinculantes, pero la Cámara de

⁴² Ha existido un cierto debate, incluso entre los defensores de la intervención legislativa en este punto, sobre si la *Clarity Act* debería haber fijado o no cuantitativamente qué debería entenderse sobre “mayoría clara”. Véase, por ejemplo, P. J. Monahan, “Doing the rules. An Assessment in the Federal *Clarity Act* in Light of the Quebec Secession Reference”, *cit.*, que, por una parte, expone los términos políticos del debate sobre la mayoría secesionista (pp. 25 y ss.) y, por otra, critica la *Clarity Act* (todavía en fase de proyecto) por no determinar cuál debe ser la mayoría clara (pp. 32 y ss).

los Comunes puede encontrar fácilmente "aliados" a la hora de justificar una apreciación de falta de claridad, sea en relación con la pregunta, sea en relación con la mayoría.

- Pero los elementos que pretenden dificultar (si no cerrar) *ex ante* desde el punto de vista político la opción secesionista no se limitan a los indicados. Como se ha señalado reiteradamente, el *Avis* concreta el efecto de una expresión clara de mayoría sobre una cuestión clara en la obligación de negociación de la secesión. Es verdad que cualquier negociación de secesión resulta, *a priori*, sumamente compleja dada la cantidad de asuntos y la naturaleza de los mismos que un proceso así comporta. Ahora bien, la *Clarity Act* señala algunas materias específicas como objeto necesario (obviamente no exclusivo) de negociación: reparto de activo y pasivo, fronteras, derechos, intereses y reivindicaciones territoriales de los pueblos autóctonos y derechos de las minorías. Algunas de estas cuestiones obviamente deben ser objeto de negociación en cualquier proceso de secesión imaginable (reparto de activo y pasivo, por ejemplo), pero ni siquiera la mención expresa a esta cuestión resulta neutra. El precepto identifica varias materias altamente sensibles en un hipotético proceso de secesión de Quebec, problemas políticos muy manifiestos

para una provincia que posee pueblos autóctonos en buena medida opuestos a la secesión, minoría angloparlante, insinuando, incluso, la posible modificación de las actuales fronteras provinciales.

- Por último, no debe olvidarse que el resultado de la hipotética negociación, en el caso de que llegara a producirse, tendría que concretarse en una reforma constitucional, reforma que podría comportar nuevas dificultades, tal y como pone de manifiesto la reciente historia de Canadá.

En definitiva, la *Clarity Act*, aunque dirigida formalmente a las autoridades federales⁴³, dibuja un escenario muy complejo, lleno de dificultades políticas para un proceso secesionista, de por sí ya bastante complicado. La ley tiene seguramente la virtud de poner boca arriba los instrumentos políticos con los que la Federación puede actuar, y lo hace, hay que insistir en ello, con el objetivo de incidir políticamente en un posible referéndum en el sentido de que el votante sepa lo que espera en el caso de que el proceso prospere. Pero, junto con ello, la *Clarity Act* también ha puesto el acento en dificultar técnicamente el proceso mediante una

⁴³ Véase J. Woehrling, "Document complémentaire à l'étude intitulée 'Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec', réalisée en 1991 à la demande du Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec", *cit.*, p. 111.

imprecisa regla de mayoría clara y una más precisa, por tajante, exigencia de claridad a la pregunta, que queda reducida casi a secesión sí o no. Con ello, se constriñe también, y mucho, el proceso secesionista⁴⁴, hasta el punto de que sectores doctrinales, tanto soberanistas como federalistas, consideran inconstitucional la ley por invadir las competencias de Quebec al pretender intervenir de “forma determinante” en una materia que es competencia de la provincia como son las modalidades de ejercicio de la democracia en Quebec⁴⁵. A ello se

⁴⁴ En esta línea, H. Brun ha llegado a afirmar que “en realidad, su objetivo fundamental (de la *Clarity Act*) parece ser más bien el del Plan B, que consiste en provocar el temor, o por lo menos desanimar, dando la impresión de que de todos modos Canadá no querrá nunca negociar el acceso de Quebec a la soberanía” (“Las relaciones institucionales entre Canadá y Quebec”, en F. Pau i Vall (Coord.), *El futuro del Estado Autónomo*, cit., p. 224. La ley, obviamente, ha sido duramente criticada por amplios sectores de Quebec, e incluso por autores alineados en filas federalistas. Posiblemente el máximo exponente de esa crítica sea D. Turp en varios de los trabajos recogidos en su volumen *Le droit de choisir. Essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même*, Thémis, Montréal, 2001, en especial en «Plaidoyer pour le retrait du projet de loi antidémocratique», pp. 699 y ss., y en «Qui trompe avec sa clarté», pp. 705 y ss., donde llega a calificar el todavía proyecto de ley de interpretación «abusiva» y «unilateral» del *Avis*, y de «inoponible», «inacceptable» y «condenable»; del mismo autor, «Le droit à l'autodétermination de Québec et le processus d'accession à la souveraineté», en VV. AA., *La mise à jour des études originalement préparées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991) et pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992)*, cit., vol. 3, lib. 2, pp. 183 y ss. Una defensa de la ley (aún en fase de proyecto), en cambio, puede verse en Y.-M. Morissette, “Cadre constitutionnel dans lequel doit s'apprécier le projet de loi C-20”, en *Le Renvoi sur la sécession du Québec*, Varia, Québec 2001, pp. 100 y ss.

⁴⁵ H. Brun y G. Tremblay, *Droit Constitutionnel*, cit., p. 247; C. Ryan, “Consequences of the Quebec secession Reference”, cit., pp. 22 y ss.

unen otros reproches de inconstitucionalidad como la vulneración del principio democrático por no aceptar abiertamente la tradicional regla de la mayoría del 50% más 1, o su invasión del ámbito de la Norma Fundamental por crear un procedimiento de reforma constitucional⁴⁶.

Pero, al margen de la constitucionalidad de la ley, el poder federal, a la vez que pretende incidir en el proceso referendario, se autolimita quizá en exceso, dejándose a sí mismo con un margen de maniobra muy escaso en el supuesto de que prosperara con una mayoría (incluso clara) una pregunta que ha considerado no clara. La ley, que en este caso habría fracasado en su intento de influir *ex ante* en el electorado, impediría una negociación, lo que comportaría, lógicamente, una clara situación de conflicto constitucional, u obligaría a tener que abordar una negociación haciendo caso omiso de la propia ley. En todo caso, la *Clarity Act* deja poco margen a un proceso "institucionalizado" de secesión; como todo dique, si no consigue frenar las aguas de la secesión, generará el riesgo de que esas aguas corran por cauces que no están trazados.

Esta hipótesis, por otra parte, no es ni mucho menos excluible. Y no lo es, en primer lugar, porque un elemento constitucional clave que hay que tener

⁴⁶ H. Brun y G. Tremblay, *Droit Constitutionnel*, cit., pp. 246 y ss.

en cuenta es que la potestad para convocar referéndum, como se ha visto, corresponde, sin límite alguno, a la autoridad en cuyo ámbito va a desarrollarse, de forma que, un hipotético referéndum sobre la secesión de Quebec lo convocarían libremente las autoridades provinciales, tal y como ha sucedido hasta ahora y lo deja claro la *Ley sobre los Derechos de Quebec*. Consciente de que es a sus autoridades a las que compete convocar un referéndum secesionista, esta ley juega, a su vez, la baza política que le dio el *Avis*: la llamada al principio democrático. Y lo hace reivindicando, como se ha visto, toda una serie de derechos vinculados al de decidir por sí mismo, intentando reforzar su capacidad de disposición⁴⁷ precisamente sobre los elementos que directa o indirectamente cuestiona la *Clarity Act* o sobre los que trata de incidir más: desde el derecho a convocar el referéndum, hasta el establecimiento de la regla de mayoría simple, pasando por la autoafirmación de sus fronteras actuales y referencias tendentes a “tranquilizar” a los pueblos autóctonos, minoría angloparlante, etc. En definitiva, ante un complejo escenario secesionista, esta ley de Quebec se defiende frente al diseño del mismo que ha hecho la *Clarity Act*, con una afirmación de legitimidad democrática de sus decisiones frente a lo que ha llegado a calificarse de

⁴⁷ De “respuesta desproporcionada” la califica C. Ryan, en especial por el silencio de la ley en relación con la actual pertenencia de Quebec a Canadá; “Consequences of the Quebec secession Reference”, pp. 24 y ss.

“confiscación de la suerte del derecho del pueblo de Quebec a disponer de su futuro” por parte de la *Clarity Act*⁴⁸.

Y no deja de ser significativo que tanto política como doctrinalmente se maneje de forma abierta la hipótesis de un proceso de secesión al margen del marco constitucional y legislativo federal actual (tercera hipótesis), que se justificaría en los excesivamente estrechos límites impuestos por la *Clarity Act*, y que se legitimaría, en un primer momento, en el principio democrático y en el principio de efectividad amparados en todo caso por una convención constitucional⁴⁹ y, a la larga, en una modificación fáctica que acabaría generando un nuevo *status quo* jurídico, posibilidad que, como se recordará, también el Tribunal Supremo barajó, aunque no valoró jurídicamente por situarse, precisamente, al margen del Derecho.

Pero hay otro elemento que debe tenerse en cuenta: la reivindicación del principio democrático que hace la Ley de Derechos fundamentales de Quebec como sustrato de un derecho a decidir sobre su futuro, en realidad, tiene un doble destinatario. Por un lado, obviamente, el destinatario interno, el electorado

⁴⁸ J.-I. Morin, “La Constitution d’un Quebec souverain (1991). Mise à jour (2001)”, *cit.*, p. 88.

⁴⁹ V., por ejemplo, H. Brun y G. Tremblay, *Droit Constitutionnel*, *cit.*, p. 247-248.

de Quebec que deberá ser el que, en su caso, se pronuncie sobre una pregunta en torno a la secesión de Quebec. Pero por otro lado, también tiene un destinatario externo: la comunidad internacional⁵⁰. En efecto, y como el propio *Avis* puso de manifiesto, el éxito de un proceso secesionista no solo se juega en su propio país sino que dependerá en buena medida de su aceptación por la comunidad internacional, en especial si el proceso se desenvuelve fuera del cauce trazado por el derecho vigente.

El pronunciamiento mismo del *Avis* ha envuelto la secesión de Quebec de un ropaje de "institucionalidad" incuestionable, hasta el punto que incluso Quebec, que, como se señaló, no se había personado en el procedimiento, ahora no puede prescindir de invocar los mimbres que le ha dado el Tribunal Supremo, buscando no escapar de los elementos centrales de su decisión, como demuestra, por ejemplo, la renuncia al uso de la expresión "autodeterminación" o la referencia al propio *Avis* en el Preámbulo de la ley. Por ello, un proceso secesionista unilateral al margen de las actuales previsiones tendría dificultades para

⁵⁰ Especialmente significativo políticamente puede ser el alcance que tenga la *Clarity Act* desde el punto de vista de los Estados Unidos de América, tal y como recuerda L. Balthazar en "Les États-Unis face à un Québec souverain", en VV. AA., *La mise à jour des études originalement préparées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991) et pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession su Québec à la souveraineté (1991-1992)*, cit., vol. 3, lib. 2, p. 135.

encontrar acogida favorable en la comunidad internacional, al menos en un primer momento. Pero, a la vez, no faltan intentos de querer reforzar las tesis secesionistas ante la misma comunidad internacional precisamente mediante la denuncia del excesivo “intervencionismo” que pretende la *Clarity Act*⁵¹. Dicho de otra manera, ante el rígido marco construido por la *Clarity Act*, la ley de Quebec pretende mostrar que el pronunciamiento secesionista de Quebec, incluso al margen de la ley federal, también tiene un sustrato legal anclado en el *Avis*, es decir, en el principio democrático.

Políticamente, el marco jurídico legal en torno a la secesión nacido tras el *Avis* del Tribunal Supremo no parece fácil que pueda dar cabida jurídica, en su estado actual, a un proceso de secesión de alcance sustancialmente político y muy complejo⁵². La secesión, de darse, solo podrá nacer bien de un acuerdo que difícilmente podría producirse dentro de estas coordenadas, por estrechas, bien de un proceso político generado y desarrollado al margen del acuerdo y, por tanto, del actual marco jurídico. Habría una tercera posibilidad si una coyuntura política hiciera posible modificar y flexibilizar el marco existente, como decisión política meditada, o “sobre la marcha” a la vista de un escenario de

⁵¹ H. Brun y G. Tremblay, *Droit Constitutionnel*, cit., p. 247.

⁵² En este sentido puede verse C. Ryan, “Consequences of the Quebec secession Reference”, cit., pp. 25 y ss.

conflicto político y para evitarlo. Ahora bien, lo que también es cierto es que ese marco jurídico, aunque seguramente inservible para encauzar un proceso de secesión, al menos a corto y medio plazo, sí está sirviendo para modificar los términos del debate político y para obligar a los actores políticos a tomar posiciones que no pueden ya coincidir, al menos plenamente, con las que tradicionalmente habían presidido el debate de la secesión. Y, al mismo tiempo, sirve para dinamizar ese mismo debate en el sentido de abrir nuevas posibilidades de acuerdo político que no pasan necesariamente por la secesión, sino por dinamizar el propio federalismo canadiense en la búsqueda de mecanismos que hagan más estable y más aceptable para muchos sectores la permanencia en Canadá⁵³.

⁵³ Un ejemplo de esto son las propuestas de renovación del llamado plan A formuladas por C. Ryan, "Consequences of the Quebec *secession Reference*", cit., pp. 28 y ss., y algunas manifestaciones en esta línea parece que ha hecho el nuevo Gobierno federal.