

Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de León
Curso 2013/2014

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL
DESAFÍO SOBERANISTA DE LA PROVINCIA
DE QUEBEC

The Constitutional Evolution of the Secessionist Movement in the
Province of Quebec

Realizado por el alumno D. Guillermo Rebollo Díez.

Tutorizado por la Profa. Dra. Dña. M^a. Esther Seijas Villadangos.

Abstract: El desafío soberanista de Quebec, es probablemente el más conocido de todos los movimientos secesionistas activos hoy en día, el cual, además cuenta con una trayectoria que se puede remontar a la época colonial. Sin embargo, ha sido a lo largo del siglo XX cuando las aspiraciones nacionalistas han adquirido mayor fuerza y protagonismo en la vida política y constitucional de Canadá. La controvertida cuestión de la independencia de Quebec ha sido objeto de referendos, pronunciamientos de la Corte Suprema y de legislación contradictoria además de un agrio debate político aún existente. La relevancia de la cuestión discutida en Canadá ha atraído también el interés de la comunidad internacional y de otros movimientos secesionistas quienes pretenden seguir algún día el ejemplo de Quebec. Es por todo ello que un análisis profundo de la evolución constitucional del debate secesionista es necesario para comprender la situación actual de Quebec y su influencia en el exterior, como demuestra la STC 42/2014.

Palabras clave: – Secesión – Quebec – Corte Suprema – federalismo – nacionalismo – Canadá – Parti Québécois – independencia – Cataluña – Constitución – principios – claridad – Clarity Act – referéndum – elecciones – soberanía – integridad territorial –

Abstract: The separatist challenge of Quebec is probably one of most well-known secessionist movements presently active. Furthermore, it counts with a very long political trajectory which goes back to the colonial era. Nonetheless, it has been during the twentieth century when the nationalist aspirations have become stronger and acquired more prominence in the political and constitutional life of Canada. The controversial issue of Quebec's independence has been object of referenda, a reference by the Supreme Court and contradictory legislation as well as a bitter ongoing political debate. Due to the relevance of the theme discussed, it has also attracted the attention of the international community and other secessionist movements which hope to follow the example of Quebec one day. As a result, a thorough analysis of the constitutional evolution is required in order to understand the current situation of Quebec and its impact overseas, as shows the judgement 42/2014 of the Spanish Constitutional Court.

Keywords: – Secession – Quebec – Supreme Court – federalism – nationalism – Canada – Parti Québécois – independence – Catalonia – Constitution – principles – clarity – Clarity Act – referenda – elections – sovereignty – territorial integrity –

Índice:

1. Introducción	5
1.1. Objeto del trabajo.....	9
1.2. Metodología utilizada	11
2. La Era colonial	15
2.1. La etapa colonial francesa: La <i>Nouvelle France</i> (1534-1763).....	15
2.2. La etapa colonial inglesa: la provincia de Quebec (1763-1867).....	18
3. La federación canadiense	24
3.1. Quebec en la Constitución de 1867	25
3.2. Quebec en el siglo XX: el auge del soberanismo	27
3.2.1. El referéndum de 1980	30
3.2.2. La repatriación de la Constitución: el papel de Quebec	32
3.2.3. La Constitución de 1982: la posición de Quebec	34
3.2.4. Los intentos de acercamiento: Los acuerdos de Lac Meech y de Charlottetown.....	36
3.2.5. El referéndum de 1995	39
4. Dictamen relativo a la secesión de Quebec de la Corte Suprema de Canadá 1998	43
4.1. Los principios constitucionales, su interpretación y aplicación en el caso de la secesion de Quebec	44
4.2. La obligación de negociar y las ambigüedades que le rodean	51
4.3. Aplicabilidad del derecho internacional a la secesión de una provincia	55
4.4. La posibilidad de una secesión <i>de facto</i>	58
4.5. La repercusión del dictamen de la Corte Suprema	60
5. Las consecuencias del <i>Renvoi</i> : las reacciones de Ottawa y Quebec	63
5.1. La <i>Clarity Act</i>	64
5.2. Ley 99	70

5.3. La situación actual del debate secesionista: Harper, Marois y las elecciones provinciales de 2014	74
6. La cuestión territorial española desde una perspectiva canadiense.....	79
7. Conclusiones	91
8. Bibliografía.....	97

1. Introducción

En el panorama de la actualidad nacional e internacional del año 2014, destaca un protagonista indiscutible: el desafío secesionista. Para empezar, dentro de nuestras fronteras el Presidente de la Generalidad de Cataluña, Artur Mas¹, con el apoyo de la mayoría del Parlamento² de dicha Comunidad Autónoma, ha convocado un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, que en principio tendrá lugar el 9 de noviembre del 2014. Paralelamente, dentro del marco de la Unión Europea, está teniendo gran relevancia el proceso de similares características, aunque también con notables diferencias, que se está desarrollando en el Reino Unido. Tras el acuerdo³ entre el Primer Ministro británico, David Cameron y el Primer Ministro de Escocia, Alex Salmond, el Parlamento escocés aprobó la *Scottish Independence Referendum Act*⁴, por la cual, el 18 de septiembre de 2014 se celebrará un referéndum sobre su independencia. Incluso en la región italiana del Véneto a tenido lugar un pseudo-referéndum con intenciones similares a los anteriores⁵.

Más impactante aún, el 2014 ha traído a la memoria de muchos el recuerdo de la Guerra fría, por sus tácticas y maneras, como consecuencia de los acontecimientos acaecidos en Ucrania. Concretamente, despierta gran interés la tensa situación que se vive en la península de Crimea y en el este de Ucrania. A consecuencia de las turbulencias políticas vividas en Kiev, esta región llevó a cabo, con grandes déficits de transparencia y legalidad, el 16 de marzo un referéndum⁶ para redefinir su estatus

¹ *The head of the Executive announced that the referendum will be held on November 9, 2014 and that it will contain a single question with two sections: "Do you want Catalonia to become a State?" and in case of an affirmative response, "Do you want this State to be independent ?".* Sala de Prensa. Generalitat de Catalunya, 2013 [consulta 15-02-2014]. Disponible en: http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=236549

² Resolución 479/X del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley orgánica de delegación en la Generalidad de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña Tram. 270-00009/10 [consulta 15-02-2014]. Disponible en: http://www.parlament.cat/actualitat/Resolucio479_10_es.pdf

³ *Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland. Concordats between Scottish Ministers, United Kingdom Government and the Cabinet of the National Assembly of Wales.* The Scottish Government, 2012 [consulta el 22-02-2014]. Disponible en: <http://www.scotland.gov.uk/About/Government/concordats/Referendum-on-independence>

⁴ Ver: http://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/pdfs/asp_20130014_en.pdf

⁵ Veneto, referendum virtuale: due milioni di sì per l'indipendenza. *La Repubblica*, 22 de marzo 2014 [consulta el 22-02-2014]. Disponible en: http://www.repubblica.it/cronaca/2014/03/22/news/veneto_referendum_virtuale_due_milioni_per_1_indipendenza-81583263/

⁶ Igualmente el 11 de mayo de 2014, tuvieron lugar sendos referendos secesionistas en las provincias prorusas de Donetsk y Lugansk, al este de Ucrania. Ver: Ukraine rebels hold referendums in Donetsk and

político, inclinándose por su secesión de Ucrania e incorporación⁷ a la Federación Rusa de Vladimir Putin.

Esta breve descripción de la situación en nuestro país y de nuestro entorno más próximo, pone de manifiesto la importancia y fuerza de los movimientos secesionistas por todo el mundo además de su más que merecida actualidad. Sin embargo, no podemos olvidar que, el desafío secesionista más maduro y complejo dentro de un estado occidental es el de la provincia de Quebec en el interior de Canadá. Este movimiento lleva reivindicando el acceso a la independencia con inusitada intensidad desde hace décadas. Tal es el peso de estas pretensiones que han conducido a la celebración de hasta ahora, dos referendos, uno en 1980 y otro 1995 sobre la independencia de Quebec. Como consecuencia de estos hechos sin parangón, es de gran relevancia el dictamen⁸ de la Corte Suprema de Canadá sobre la secesión de Quebec⁹, emitido el 20 de agosto de 1998, que vino como veremos, a crear un marco jurídico en el que enmarcar las aspiraciones y relaciones de los distintos actores políticos dentro de la federación canadiense. A partir de ese texto, podemos afirmar que un nuevo paradigma¹⁰ sobre la secesión de los estados ha aparecido en escena con repercusiones tanto a nivel nacional como internacional.

Pero el fenómeno secesionista no es ninguna novedad para los estados modernos. Hasta el pronunciamiento de la Corte Suprema canadiense, el modelo imperante en lo relativo a la secesión de los Estados se centraba en el caso de la Guerra Civil Americana o Guerra de Secesión (1861-1865), y más concretamente en una sentencia de la Corte Suprema de los Estado Unidos, *Texas vs. White*¹¹ (1869), en donde se señala la “*perpetuidad y la indisolubilidad*” de la Unión y respecto del Estado de Texas, la Corte llega a afirmar que “*when Texas became one of the United*

Luhansk. *BBC News*, 2014 [consulta 18-6-2014]. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-27360146>

⁷ Vladimir Putin signed Executive Order On Executing the Agreement between the Russian Federation and the Republic of Crimea on the Admission of the Republic of Crimea into the Russian Federation and the Creation of New Constituent Entities within the Russian Federation. Documents. President of Russia, 2014 [consulta 19-03-2014]. Ver :<http://eng.kremlin.ru/acts/6888>

⁸ En inglés se utiliza el concepto de *Reference* y en francés *Renvoi*, pero dado que esta figura jurídica no existe en el ordenamiento español, se suele traducir por Opinión o Dictamen. En este TFG utilizaremos indistintamente estas denominaciones.

⁹ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

¹⁰ LÓPEZ BASAGUREN, Alberto. Los referendos de secesión de Quebec y la doctrina de la Corte Suprema. En, *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*. Zaragoza. Editorial Comuniter S.L. 2013. Págs. 15 y ss. ISBN: 978-84-15126-47-8.

¹¹ *Legal information Institute*. Cornell University Law School [consulta el 19-03-2014]. Disponible en : <http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/74/700>

States, she entered into an indissoluble relation. The union between Texas and the other States was as complete, as perpetual, and as indissoluble as the union between the original States. There was no place for reconsideration or revocation, except through revolution or through consent of the States”.

No obstante, lo cierto es que en los últimos años, la comunidad internacional ha sido testigo de la aparición de nuevos estados¹² fruto de procesos secesionistas más o menos dolorosos. Casos recientes y cercanos son los de Montenegro¹³ que alcanzó la independencia de Serbia en 2006 o la polémica situación de Kósovo cuyo Parlamento en 2008 declaró su independencia¹⁴ de Serbia, pese a que este último aún no reconoce tal situación. Sin embargo posiblemente, el ejemplo más reciente en el tiempo es el de Sudán del Sur¹⁵, que se independizó de Sudán en el verano de 2011.

A todo esto habría que sumar una retahíla de conflictos latentes o dormidos o incluso en ocasiones olvidados, en cuyo sustrato encontramos la búsqueda de la ansiada secesión. Dentro del continente europeo, aunque poco conocidos debemos señalar la conflictiva situación de Transnistria¹⁶, convertida en un estado *de facto*, respecto de Moldavia, así como la República Turca del Norte de Chipre¹⁷, reconocida únicamente por Turquía y cuya relación con Chipre aún no está normalizada. La región algo más alejada del Caúcaso ha sido y sigue siendo un foco de especial inestabilidad política, en donde han llegado a cristalizar varios procesos secesionistas en varios estados *de facto*. Por ejemplo Nagorno-Karabaj se ha constituido como una república independiente¹⁸ de Azerbaiyán. En el estado vecino de Georgia, tras su breve enfrentamiento con Rusia en el verano de 2008, se ha producido la secesión de *de*

¹² Convendría tener en mente cuando hablamos de estado, el Convenio de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados (1933), el cual, en su art. 1 señala que “*El estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos: a) una población permanente, b) un territorio determinado, c) un gobierno, d) capacidad para entrar en relación con los demás estados*”. *The Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy*. Lillian Goldman Law Library. Yale Law School. Ver : http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp

¹³ El art. 60 de la Constitución de Serbia y Montenegro (2003) permitía, tras el paso de tres años desde la aprobación de la Constitución, proceder a la disolución de la Unión si se requería por referéndum.

¹⁴ *Kosovo Declaration of Independence*. Republic of Kosovo Assembly. Disponible en : <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635>

¹⁵ *Government of the Republic of South Sudan* [consulta 22-3-2014]. Disponible en : <http://www.goss.org/>

¹⁶ También conocida como República Moldava de Pridnestroviana [consulta el 22-3-2014]. Disponible en: <http://gov-pmr.org/>

¹⁷ *Presidency of the Turkish Republic of Northern Cyprus* [consulta 22-3-2014]. Disponible en : <http://www.kktcb.org/>

¹⁸ *Official website of the President of the Nagorno Karabagh Republic* [consulta 22-3-2014]. Disponible en : <http://www.president.nkr.am/>

facto de las regiones de Abjasia y de Osetia del Sur, aunque apenas han obtenido respaldo internacional. El caso de la República de Somalilandia¹⁹, en el Cuerno de África, también podría ser incluido entre estos nuevos estados, aunque carece de reconocimiento alguno por la comunidad internacional.

Por último, debemos también señalar la existencia de otros puntos en nuestro planeta en los que, partidos nacionalistas o minorías étnicas y culturales, reclaman con gran tesón el reconocimiento de su derecho a la secesión con el fin de obtener un estado propio. La lista en este caso es también bastante amplia, con situaciones que nos son tan familiares como la del País Vasco o el Sáhara Occidental. Dentro del ámbito comunitario también es bastante conocido el conflicto de Irlanda del Norte o las aspiraciones secesionistas de la región de Flandes en Bélgica, de la isla de Córcega en Francia o de la región de Padania al norte de Italia²⁰. Además hay que tener en cuenta las peticiones y manifestaciones en diversos contextos de Kurdos, Mapuches, Tibetanos, Uigures y otros grupos²¹ que ansían, en virtud del derecho a la autodeterminación de los pueblos²², lograr su propio estado.

En vista de todo lo anterior, no cabe si no pensar que la secesión no es un fenómeno aislado, circunscrito solamente a antiguas repúblicas soviéticas o a territorios coloniales, sino todo lo contrario, los movimientos secesionistas, con mayor o menor intensidad se encuentran presentes en los cinco continentes. Pero como observábamos al inicio de esta introducción, hay uno que posee una especial trascendencia. La provincia de Quebec, pionera en este asunto dada su evolución constitucional y política, es y será para muchos un espejo en el que se reflejan los deseos de independencia, por ello su estudio reviste gran relevancia para todos aquellos que se manifiesten a favor o en contra de la secesión de los estados.

¹⁹ Web oficial de la República de Somalilandia [consulta 20-6-2014]. Ver: <http://somalilandgov.com/>

²⁰ El Sinn Féin norirlandés, el Nieuw-Vlaamse Alliantie flamenco, el Corsica Libera en Córcega o la Lega Nord per l'Indipendenza della Padania en Italia, son los principales valedores de un estado propio.

²¹ A este respecto es interesante conocer la Organización de Naciones y Pueblos No Representados. Ver: <http://www.unpo.org/>

²² Reconocido en numerosos textos de Derecho Internacional como el art. 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas (1945) o los arts. 1 del El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos de 1966). *International Human Rights Law*. Office of the High Commissioner for Human Rights [consulta 22-3-2014]. Disponible en : <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

1.1. Objeto del trabajo

La finalidad de este Trabajo de Fin de Grado consiste en llevar a cabo un estudio pormenorizado de la evolución histórica, política y jurídica de la cuestión secesionista quebequense. Así, estudiando el desarrollo del proceso independentista de Quebec podremos entender mucho mejor los movimientos secesionistas en otras partes del mundo que encuentran su inspiración en el caso canadiense. Se trata por tanto de un estudio del caso de la provincia de Quebec en solitario, puesto que la situación en Canadá es lo suficientemente relevante y compleja como para tratarla de manera exclusiva en el presente trabajo.

Las pretensiones independentistas de Quebec han ido evolucionando con el paso del tiempo hasta llegar a convertirse en la vanguardia de los movimientos secesionistas en los países occidentales. Es por ello que muchos ojos se vuelven por un lado hacia Ottawa a la hora estudiar cómo lidiar con el reto independentista dentro de sus propias fronteras, y otros tantos miran a la provincia de Quebec con el fin de imitar sus pasos y así algún día acceder a la independencia siguiendo la estela que haya dejado la *Belle Province*.

De especial importancia es el análisis del dictamen de la Corte Suprema sobre la secesión de Quebec. Considerado por muchos como un pequeño manual de Derecho Constitucional canadiense, el dictamen emitido por la Corte supuso un antes y un después en el debate sobre la secesión de Quebec. Su importancia no se circunscribió a Canadá sino que ha sido estudiado y analizado en muchos otros países en situaciones similares. En concreto, el fenómeno del diálogo entre tribunales pone de manifiesto el relieve de la jurisprudencia canadiense, tenida en cuenta en otros pronunciamientos sobre cuestiones similares. Por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva sobre la independencia de Kósovo²³ (2010) menciona esta decisión del máximo tribunal de Canadá, como también lo hace el Tribunal Constitucional español en su sentencia sobre la declaración soberanista de Cataluña²⁴.

²³ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion of 22 July. I.C.J. Reports 2010 [consulta 29-3-2014]. Disponible en: <http://www.icj.org/docket/files/141/15987.pdf>

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de España (Pleno) 42/2014, de 25 de marzo de 2014, por la que por unanimidad, estima parcialmente el recurso del Gobierno contra la declaración soberanista de Cataluña. FJ 3.

A día de hoy, el debate secesionista en Quebec y por ende en la federación canadiense sigue muy vivo. Las reacciones del gobierno federal y del provincial al pronunciamiento de la Corte Suprema, han sido contradictorias y en ningún caso han supuesto el fin de la polémica secesionista. Es por ello que la necesidad de continuar con el estudio y la observación de la situación de Quebec está aún vigente y su relevancia sigue siendo de primer nivel ya que la solución a la cuestión secesionista en Canadá será, muy posiblemente imitada en muchos otros escenarios similares. Nuestro objetivo es, consecuentemente, dar respuesta a un conjunto de cuestiones claves para la comprensión y el correcto análisis del movimiento secesionista quebequés.

Comenzaremos pues tras esta introducción, con un análisis de los orígenes de las pretensiones independentistas, para lo que realizaremos un breve repaso de la historia colonial bajo dominio francés y británico en el segundo capítulo de nuestro trabajo

A continuación prestaremos especial atención al encaje de la provincia de Quebec en la Confederación canadiense desde su nacimiento en 1867 hasta el referéndum de 1995. Para ello tendremos en mente el debate de los publicistas alemanes²⁵ entre normalidad y normatividad y así, trataremos de resolver la cuestión de cómo ha evolucionado el ordenamiento jurídico canadiense con respecto a las peculiaridades de la realidad social y política quebequenses. A lo largo de este capítulo tercero, analizaremos por tanto la respuesta dada a las singularidades de Quebec en la Constitución de 1867 y en la de 1982 así como el por qué de los referendos de 1980 y 1995.

Seguidamente en el capítulo cuarto del trabajo, se estudiará la trascendental interpretación constitucional de las pretensiones secesionistas. ¿Cuál es el cauce a seguir en el caso de que una provincia cualquiera de Canadá quiera dejar la federación y cómo han llegado los magistrados a esa conclusión? Nos centraremos en lo expuesto por la doctrina jurisprudencial contenida en el dictamen de la Corte Suprema de 1998 que marcó un antes y un después en el debate sobre la secesión.

Ya en el capítulo quinto, pasaremos a ver la problemática relación entre derecho y política, que en nuestro caso encuentra su máximo exponente en las interpretaciones partidistas y parciales del pronunciamiento de la Corte Suprema de Canadá. Dicho de otro modo ¿cómo la evolución política y las distintas mayorías en Ottawa o en Quebec

²⁵ Entre los que destacan H. Heller y R. Smend con su obra *Constitución y Derecho Constitucional*.

están frenando o impulsando el debate secesionista? Analizaremos en este capítulo las contradicciones entre la *Clarity Act* del gobierno federal y la *Loi 99* del ejecutivo quebequense y el estado actual de la cuestión.

Por último, el capítulo sexto lo dedicaremos plantear una serie de reflexiones en clave comparada. Tras haber revisado concienzudamente el caso paradigmático de Quebec, lo podremos contrastar con procesos paralelos, prestando especial atención al desafío doméstico de la Comunidad de Cataluña. Qué ideas se pueden extraer de la experiencia canadiense y qué lecciones se pueden aprender para llegado el caso, tenerlas en cuenta a fin de resolver conflictos parecidos.

La amplia distancia que nos separa físicamente no es óbice para darse cuenta de la entidad del reto al que se enfrenta la sociedad canadiense. El desenlace futuro de la cuestión está todavía lejos de resolverse definitivamente, pero esta incertidumbre no le resta importancia a la realidad que se está viviendo en Quebec. Es por ello que nuestro trabajo, sin tener la pretensión de convertirse en una hoja de ruta que ponga un punto y final a la polémica, sí quiere servir como punto de partida hacia un mejor y más completo entendimiento del desafío soberanista de la provincia de Quebec.

1.2. Metodología utilizada

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene como objetivo principal el análisis del desafío soberanista de Quebec. Para abordar adecuadamente el tema, propugnamos la adopción del método correspondiente al Derecho Constitucional particular. De acuerdo con el constitucionalista italiano Paolo Biscaretti²⁶, dicha metodología “implica el análisis del ordenamiento constitucional de un Estado particular mediante la exposición de sus variadas modalidades de organización y funcionamiento, para llegar, a través de sucesivas abstracciones, de las diferentes normas e institutos, a conceptos y principios más amplios y generales que, sin embargo, encuentran siempre su fundamento y juntamente su campo de aplicación en aquel determinado derecho positivo”. Pretendemos por tanto, seguir un razonamiento inductivo, de forma que a

²⁶ BISCARETTI DI RUFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*. 3ª edición. Madrid: Editorial Tecnos 1987. Págs. 69 yss. ISBN: 84-309-1368-8.

través de una serie de premisas particulares lleguemos a una conclusión general. En consecuencia, mediante el análisis de las características y circunstancias de la evolución secesionista quebequense, pretendemos obtener un conjunto de ideas que podrían ser aplicables en situaciones semejantes.

A *sensu contrario* no es nuestro objetivo llevar a cabo una obra de Derecho Constitucional general, pues ello requeriría tomar como base para la investigación varios ordenamientos constitucionales para alcanzar una síntesis unificadora de la multiforme variedad ofrecida por los distintos ordenamientos positivos. Tampoco es nuestra intención hacer de este trabajo un estudio de Derecho constitucional comparado, en donde se confronten entre sí normas e instituciones de diferentes Estados, lo que supondría una finalidad únicamente descriptiva.

Si bien es cierto que esta última aproximación al Derecho constitucional será seguida en el capítulo sexto de nuestro trabajo para así contrastar la coyuntura quebequense con la de otros Estados. Es por ello, que un sesgo metodológico inductivo completa la perspectiva con la que se ha afrontado la ejecución de este Trabajo de Fin de Grado. Siguiendo esta pauta se pretende cumplir con la exigencia procesal de adoptar en el estudio una dimensión práctica, en este caso, práctica desde el Derecho Constitucional.

Tampoco podemos dejar de lado el análisis del denominado “diálogo entre tribunales”, auténtico recurso metodológico innovador, en virtud del cual, comentaremos la jurisprudencia constitucional relacionada con la secesión. Cada vez con mayor frecuencia se está generalizando, entre Tribunales Supremos y Constitucionales, esta opción a la hora de enfrentarse a cuestiones similares y casos especialmente complicados. De esta forma, los tribunales tienen en cuenta los pronunciamientos de sus colegas extranjeros con el objetivo de intentar resolver problemas domésticos similares²⁷. De ahí la singular importancia del análisis jurisprudencial del dictamen de la Corte Suprema canadiense.

²⁷ Esta forma de actuar de los tribunales ha tenido una singular importancia últimamente en los distintos pronunciamientos de los máximos tribunales de varios países europeos a causa de la implementación de medidas de austeridad contra la crisis económica. Ver: CONTIADES Xenophon y FOTIADOU Alkmene, Part I: Constitutional reactions in comparative perspective, how Constitutions reacted to the financial crisis. En, Xenophon CONTIADES, *Constitutions in the Global Financial Crisis : a Comparative Analysis*. Primera edición, Reino Unido, Ashgate, 2013, págs. 9 a 63.

Por otro lado, con el propósito de ofrecer un análisis lo más profundo posible, es inevitable en determinados pasajes, no hacer uso de una perspectiva cercana a la ciencia política, que nos permita así comprender el funcionamiento concreto de los órganos estatales y el juego de las diversas fuerzas y prácticas políticas. Igualmente, de forma ocasional, adoptaremos un enfoque cercano a la teoría general del Estado o incluso de la historia constitucional para tener una amplia visión del tema a tratar.

Para todo ello se han aprovechado las oportunidades presentadas durante mi estancia en la Universidad de Montreal como becario *Amicus*. Durante el semestre de intercambio cursé entre otras, la asignatura de *Droit Constitutionnel I* con el profesor Alexandre Morin, tuve acceso a la numerosa bibliografía que al respecto guarda la Biblioteca de la Facultad de Derecho y pude visitar tanto la Asamblea Nacional²⁸ de Quebec como la sede de la Corte Suprema y el Parlamento de Canadá en Ottawa. Pero sobre todo, debo destacar la oportunidad de asistir al 7º Congreso quebequense de Derecho Constitucional²⁹, organizado por el profesor Daniel Turp³⁰ cuyo tema era “*Le Renvoi relatif à la sécession du Québec: ses enseignements et ses suites*”. En este Congreso participaron los principales protagonistas de ese destacable momento de la historia de Canadá como Stéphane Dion, diputado y ex ministro de asuntos intergubernamentales, Bernard Landry, ex primer ministro de Quebec, Joseph Facal, ex ministro delegado para asuntos intergubernamentales canadienses, André Joli-Coeur, *amicus curiae* en el dictamen sobre la secesión de Quebec, Warren Newman, abogado del equipo del Procurador General de Canadá en el dictamen sobre la secesión de Quebec, André Binette, abogado miembro del equipo de del *amicus curiae* o al filósofo y profesor de la Universidad de Montreal, Michel Seymour. A todos ellos tuve el placer de oír debatir y opinar e incluso, con varios de ellos logré ponerme en contacto más tarde para obtener más información y documentación sobre el tema de la secesión de Quebec.

²⁸ Constituye el Parlamento de Quebec, ahora unicameral gracias a la aprobación en 1968 de la *Loi sur l'Assemblée Nationale* y cuya denominación, similar a la de la Cámara Baja francesa, fue iniciativa de los nacionalistas quebequeses. *Au cœur de l'État québécois*. Assemblée Nationale, 2012 [consulta 20-6-2014]. Disponible en : <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/assemblee-nationale/coeur-etat-quebecois.html#Parlement>

²⁹ *Association québécoise de droit constitutionnel*. Ver: <http://www.aqdc.org/>

³⁰ D. Turp es el presidente de la Asociación quebequense de Derecho Constitucional, profesor de Derecho Internacional en la Université de Montréal, ha sido diputado en la Cámara de los Comunes y en la Assemblée Nationale por el Parti Québécois.

Además de las fuentes bibliográficas³¹ en lengua inglesa y francesa de los constitucionalistas canadienses y estudiosos del asunto como los profesores Henri Brun, Peter Hogg, Guy Tremblay o José Woehrling y por supuesto, los pronunciamientos que ha emitido la Corte Suprema de Canadá sobre la federación canadiense y en especial sobre la provincia de Quebec, también se ha utilizado para la elaboración de este trabajo la variada documentación existente en nuestro país, especialmente los escritos que, sobre el tema a tratar, tiene la profesora M^a. Esther Seijas y el área de Derecho Constitucional de la Universidad de León.

La lectura y estudio de toda la información recopilada en los últimos meses, así como la experiencia personal de haber estudiado y vivido durante unos meses en la provincia de Quebec al igual que el seguimiento continuo sobre la actualidad política de ese rincón del mundo, han permitido la elaboración de este detenido estudio sobre el proceso secesionista en Quebec.

³¹ En este Trabajo de Fin de Grado se empleará como método de cita de referencias bibliográficas la Norma ISO 690:2010 Information and documentation - Guidelines for bibliographic references and citations to information resources, teniendo en cuenta la versión que AENOR ha publicado en español en mayo de 2013: UNE-ISO 690.

2. La Era colonial

La época de los exploradores y pioneros se dejó atrás hace ya varios siglos, no obstante, la realidad sociológica y política de Canadá y más concretamente de Quebec, es fruto de esos primeros siglos de presencia colonial. Los orígenes de esta provincia (y de Canadá) están intrínsecamente ligados a la presencia francesa en América del Norte. La lengua, el catolicismo y el derecho civil han sido los rasgos de identidad de los quebequenses. Frente a estos y tras la victoria inglesa en los Llanos de Abraham, veremos cómo nace la otra alma de Canadá, la de lengua inglesa, religión protestante y regida por el *common law*.

No obstante, será con el cambio de metrópoli cuando comienzan a establecerse los fundamentos del Canadá moderno. Con el modelo del parlamentarismo de Westminster como ejemplo a imitar, las instituciones coloniales canadienses irán madurando poco a poco. Pero estos años no estarán exentos de conflictos. La convivencia entre francófonos y anglófonos siempre generó dificultades y la relación con el gobierno de Londres siempre estuvo marcada por la tensión, pese a todo, muchos de los obstáculos se fueron salvando hasta alcanzar un acuerdo histórico en 1867.

2.1. La etapa colonial francesa: La *Nouvelle France*³² (1534-1763)

La historia del descubrimiento y exploración del actual Canadá ocurre de forma paralela a la conquista de América por los españoles a partir de 1492. En 1523 Giovanni de Verrazzano, enviado por el rey de Francia Francisco I, cartografiaba por primera vez las costas norteamericanas. Sin embargo fue Jacques Cartier en 1534 quien se convirtió en el primer europeo en alcanzar el golfo de río San Lorenzo, reclamando tal descubrimiento para la Corona francesa. Pese a todo, a lo largo del siglo XVI la presencia francesa se limitó a pequeños asentamientos temporales de pescadores y comerciantes de pieles.

³² Es el nombre con el que se conoce a los dominios coloniales francés en Norteamérica, los cuales alcanzaban la gran parte del este de Canadá, la región de los Grandes Lagos, Luisiana y la cuenca del Mississippi. NELLES, H.V. *Une brève histoire du Canada*. Primera edición. Canadá: Fides, 2005, pág. 16. ISBN: 2-7621-2667-3.

Los intentos por crear asentamientos permanentes fracasaron hasta que en 1608, por órdenes del rey Henrique IV, Samuel de Champlain³³ funda la actual ciudad de Quebec, convirtiéndose dicho enclave en el principal foco económico y de comercio en la región. A partir de ese momento el número de colonos³⁴ y misioneros comenzó a incrementarse, se estrecharon las relaciones con tribus indígenas como los hurones o los algonquinos y se crearon nuevos asentamientos a lo largo del río San Lorenzo y en la región de Acadia.

Con el cardenal Richelieu como primer ministro del rey Luis XIII, se intensifica y promueve la presencia francesa al otro lado del Atlántico, así en 1627, se funda la Compañía de los Cien Asociados³⁵ a quien se dejó el gobierno del territorio y el monopolio del comercio de pieles a cambio de incentivar la economía y la instalación de nuevos colonos. Al mismo tiempo comenzó a extenderse por las nuevas tierras un sistema señorial similar al feudalismo del viejo continente y se introdujo la *Coutume de Paris*³⁶, importada desde Francia. Sin embargo, la iniciativa privada, como ocurrió en las colonias inglesas, no fue capaz de sostener a la colonia. Como consecuencia de ello y dada su frágil situación, en 1663 el rey Luis XIV otorga a la *Nouvelle France* el estatus de Provincia Real llegando fuerzas militares desde la metrópoli y procediéndose a la reforma del gobierno de la colonia por el intendente Jean Talon, enviado por el ministro francés Jean-Baptiste Colbert³⁷. Durante esos años siguen apareciendo iniciativas que aumenten la población como por ejemplo el envío de las conocidas como *Les filles du Roi*. Entre tanto, la influencia de la Iglesia Católica se vuelve enorme y especialmente destacable es la presencia de jesuitas con misiones por todo el territorio.

³³ También fue nombrado el primer Gobernador de la Nouvelle France. ECCLES, W. J. *The government of New France*. Historical Booklet Nr. 18. 3º edición. Ottawa: The Canadian Historical Association Booklets, 1971, pág. 5. ISSN: 1715-8621.

³⁴ En 1608 la población de la ciudad de Québec era de 28 personas, en 1628 el número de habitantes de la Nouvelle France era de 76, en 1641 se llegaban a las 240 personas y en 1663 se llevaban a los 2.500 habitantes. *Estimated population of Canada, 1605 to present*. Statistics Canada, 2013 [consulta 22-02-2014]. Disponible en: <http://www.statcan.gc.ca/pub/98-187-x/4151287-eng.htm>

³⁵ Conocida también como la Compagnie de la Nouvelle France tenía una amplia jurisdicción y aplicaba la Coutume de Paris. En 1645 cedió el monopolio del comercio de pieles a la Communauté des Habitants. ECCLES, *op. cit.*, pág. 6.

³⁶ Constituye el conjunto de leyes civiles vigentes en Francia, recopiladas en 1510 y revisadas en 1580. *Coutume de Paris*. The Canadian Encyclopedia, 2014 [consulta 22-02-2014]. Disponible en: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/coutume-de-paris/>

³⁷ A su iniciativa se crearía en 1664 la *Compagnie de l'Occident* a imitación de las *East Indies Companies* de ingleses y holandeses. Tal Compañía fue suscrita en su mayor parte por la Corona francesa y se le otorgó todos los derechos de propiedad sobre la Nouvelle France además de poderes legislativos y judiciales en tal territorio. Sin embargo en 1674 el fracaso de esta empresa hizo que definitivamente los asuntos coloniales quedasen bajo el poder del rey. ECCLES, *op. cit.*, pág. 8.

Luis XIV creará *le Conseil souverain de la Nouvelle France* institución encargada del gobierno de la provincia a la cabeza del cual estarán el Gobernador, el Intendente y el Obispo, siendo tal organismo responsable ante el Secretario de Estado de la Marina de la metrópoli. El gobierno de aquel entonces estaba fuertemente centralizado, lo que sumado a los fríos inviernos y a las largas distancias dificultaba el funcionamiento efectivo de la administración. En 1703 su denominación cambiaría, pasando a ser *Le Conseil Supérieur*, pero sus poderes permanecían inalterados: registrar y promulgar las leyes, legislar sobre las necesidades de la colonia, oír los juicios civiles y penales en primera instancia así como atender ciertos recursos, todo ello siguiendo la práctica del Parlamento de París.

A partir de entonces comienza el apogeo de la *Nouvelle France*. La población aumenta, pasando de 6.282 habitantes en 1668 a 16.417 en 1706 y alcanzando los 70.000 en 1760³⁸. Pero las trece colonias inglesas del sur también vivieron durante esos años una época de gran dinamismo, con la diferencia de que su población era alrededor de 20 veces superior³⁹ a la de la colonia francesa. Pero pese al distinto peso demográfico, la rivalidad entre las dos colonias era patente, especialmente en el terreno comercial y más concretamente en su lucha por el rentable comercio de pieles en la bahía del Hudson.

Por desgracia la paz no duró mucho en los nuevos territorios, pues la belicosa rivalidad entre la Corona francesa y la inglesa en suelo europeo tuvo sus consecuencias en la otra orilla del Atlántico. La Guerra de la Liga de Augsburgo, la Guerra de Sucesión española y la Guerra de Sucesión austriaca, dieron lugar a la Primera guerra Intercontinental (1689-1697), a la Segunda (1702-1713) y a la Tercera (1744-1748) respectivamente. El saldo de tales enfrentamientos resultó negativo para la *Nouvelle France*, la cual además de verse obligada a ceder ciertos territorios, perdió su supremacía comercial en el continente.

Pero fue la Guerra Franco-India (1754-1763), solapada con la Guerra de los Siete Años en Europa, la que cambiaría el rumbo de la historia de Norteamérica. Los enfrentamientos comenzaron en el valle del Ohio y en la región de los Grandes Lagos,

³⁸ *Estimated population of Canada, 1605 to present*. Statistics Canada, 2013 [consulta 22-02-2014]. Disponible en: <http://www.statcan.gc.ca/pub/98-187-x/4151287-eng.htm>

³⁹ La población colonial británica se estimaba en 1.5 millones de habitantes. NELLES, *op. cit.* págs. 9 y ss.

inclinándose el conflicto a favor de los franceses. Sin embargo, el contraataque de la armada británica logró la conquista del fuerte Louisbourg, con lo que la entrada al río San Lorenzo quedó libre. Con el camino despejado las tropas británicas sitiaron la ciudad de Quebec, derrotando finalmente a las fuerzas francesas en los Llanos de Abraham, a las puertas de la ciudad, en 1759. La pérdida de Quebec supuso un punto de inflexión en el conflicto que terminaría con la rendición del Gobernador en Montreal.

En 1763 se firma el Tratado de París, con el que se pone fin a la guerra y se reorganiza el *status quo* internacional. La derrotada Francia prefirió recuperar la posesión de sus productivas colonias caribeñas de Martinica y Guadalupe, y a cambio, se vio obligada a ceder la *Nouvelle France* a los británicos⁴⁰. No obstante tal traspaso de territorios no se hizo sin determinadas condiciones, algunas de las cuales ya se contenían en la Capitulación de Montreal de 1760. Por el Tratado de París, se permitía a aquellos que así lo decidiesen, vender sus propiedades y abandonar libremente la *Nouvelle France*, pero sobre todo, lo más destacable fue que, a aquellos nuevos súbditos que permanecieran en la colonia se les garantizó el derecho a seguir profesando la fe católica.

Desde ese momento, se inicia una nueva época en la historia de Canadá. Se incorpora al Imperio británico un territorio con fuertes raíces propias, lo que hará que las relaciones entre los nuevos súbditos y sus gobernantes estén marcadas por una desconfianza recíproca.

2.2. La etapa colonial inglesa: la provincia de Quebec (1763-1867)

Pocos meses después de la firma del Tratado de París, el rey Jorge III sanciona la *Royal Proclamation*⁴¹ cuyo objetivo es reorganizar el gobierno de los nuevos territorios adquiridos por el tratado antes mencionado.

⁴⁰ Así señala el art. 4 del tratado: “*His Most Christian Majesty cedes and guaranties to his said Britannick Majesty, in full right, Canada, with all its dependencies*”.

⁴¹ También afectó a los territorios de Florida occidental y oriental así como a Grenada. Sin embargo, este documento tiene una especial importancia para los pueblos indígenas, para cuales aún hay preceptos en vigor, por ello también es conocida como “*The Indian Bill of Rights*”. *250th anniversary of the Royal Proclamation of 1763*. Aboriginal Affairs and Northern development Canada, 2013 [consulta 1-03-2014]. Ver: <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1370355181092/1370355203645>. La Constitución de 1982 la recoge en su art. 25. *The Royal Proclamation, 1763 (U.K.)*, R.S.C. 1985, Appendix II, No. 1.

A partir de entonces, la nueva provincia de Quebec estaría dirigida por un Gobernador⁴² asistido por un consejo, cuyos miembros serían elegidos por el propio Gobernador. Además, una asamblea legislativa sería convocada cuando se diesen las condiciones adecuadas para ello, siendo en todo caso el Parlamento imperial de Londres el titular del poder constituyente de la colonia.

A todo esto hay que sumarle que se impone la aplicación de las leyes penales y civiles inglesas, apartando el derecho francés en vigor hasta entonces, pero sobre todo, lo que causó especial descontento entre los nuevos súbditos fue la exigencia del *Serment du test*⁴³ para ocupar puestos en la administración o el ejército. Creado por el Parlamento de Westminster en 1673 y aplicado en el Reino Unido hasta 1829, era un requisito que exigía abjurar de los dogmas de la fe católica como la primacía del Papa o la Transubstanciación. En definitiva, con esta medida se pretendía apartar a la población francófona, evidentemente mayoritaria, de cualquier puesto dentro de la función pública o del gobierno colonial.

Mientras tanto, en las trece colonias vecinas del sur, el malestar entre la población hacia las políticas coloniales de Londres iba en aumento. La aprobación por parte de la metrópoli de nuevos impuestos (*Sugar Act*, *Stamp Act* o la *Tea Act*), con el objetivo de financiar los gastos de la Guerra franco-india, se encontró con un amplio rechazo de las colonias al grito de “*No taxation without representation*”. La incompreensión y falta de flexibilidad por parte del gobierno del rey Jorge III desembocaron en la Guerra de la Independencia norteamericana (1775-1783).

Un año antes de estallar la Revolución Americana, en 1774 se había aprobado la *Quebec Act*⁴⁴. Ante unas circunstancias cada vez más adversas en sus trece colonias, el gobierno británico buscó afianzar su relación y estrechar lazos con su nueva provincia de Quebec ante el temor de que las ideas revolucionarias del sur se transmitieran también por todo el norte. Así para ganarse el favor de sus súbditos francófonos, Londres dio marcha atrás y suprimió el *Serment du Test*, permitió la aplicación del derecho civil francés, restauró parcialmente el régimen señorial existente en la *Nouvelle France* y amplió las fronteras de la provincia hacia el oeste.

⁴² Jame Murray fue el primer gobernador de la provincia de Québec. NELLES, *op. cit.* pág.83 y ss.

⁴³ *Serment du Test. Encyclopédie du parlementarisme québécois.* Assemblée nationale du Québec [consulta 1-03-2014]. Disponible en : <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/serment-du-test.html>

⁴⁴ *Quebec Act*, 1774 (U.K.), R.S.C. Appendix II, No. 2.

Un Gobernador seguía a la cabeza de la colonia y se planificaba la creación de un “Consejo para los asuntos de la provincia de Quebec”, cuyos miembros serían nombrados por el rey. Igualmente se consagraba el poder de desautorizar las ordenanzas del Gobernador por parte del rey en consejo.

La minoría inglesa asentada en la provincia fue decepcionada ante la ausencia de una asamblea electa como ocurría en Inglaterra y por su parte, los colonos norteamericanos se mostraron totalmente en contra de la *Quebec Act*, llegando a incluirla en las conocidas como *Intolerable Acts*, que provocaron el estallido de la revolución. Es más, la provincia llegó a ser atacada en 1775 por tropas coloniales.

Con el Tratado de Versalles en 1783 se puso fin a la guerra y vio el nacimiento de los Estados Unidos de América. Sin embargo, las consecuencias para la provincia de Québec también fueron notables. Cerca de 50.000 realistas dejaron el territorio de las trece colonias para instalarse en Quebec. Estos recién llegados, que habían dejado todo por su fidelidad a la Corona inglesa rápidamente mostraron su insatisfacción con la situación política y social de la provincia, por lo que presionaron a Londres para que se aviniese a sus pretensiones.

La *Constitutional Act*⁴⁵ de 1791 fue fruto de la nueva coyuntura dentro de la provincia de Quebec. Como consecuencia más destacable, la provincia se dividió en dos: el Alto Canadá y el Bajo Canadá, en la primera mayoritariamente anglófona se instalaron gran parte de los exiliados de la Revolución Americana, mientras que en la segunda, los francófonos cohabitaban con una minoría inglesa⁴⁶.

Esta nueva ley imperial tuvo gran relevancia porque introdujo el parlamentarismo en Canadá. Cada colonia contaría con su Asamblea electa, a la que se sumarían como órganos de gobierno el Consejo Legislativo, que hacía las veces de cámara alta y el Consejo Ejecutivo dirigido por el Gobernador. Sin embargo en la práctica los poderes de la Asamblea eran más bien limitados y el Consejo Legislativo, cuyos miembros eran

⁴⁵ *Constitutional Act*, 1791 (U.K.), R.S.C. 1985, Appendix II, No. 3.

⁴⁶ Hacia el 1800 frente a los 46.000 habitantes del Alto Canadá, el Bajo Canadá contaba con 225.000 habitantes, de los cuales alrededor de 10.000 eran anglófonos. *Estimated population of Canada, 1605 to present*. Statistics Canada. [consulta 01-03-2014] 2013. Disponible en: <http://www.statcan.gc.ca/pub/98-187-x/4151287-eng.htm>

designados por el Gobernador, podía vetar sus propuestas, luego era el Gobernador quien seguía monopolizando el poder en las colonias⁴⁷.

Pese a la nueva distribución del poder colonial, las suspicacias entre las dos comunidades así como la frustración por la ineficacia práctica del sistema parlamentario implantado en las colonias, degeneró en el Bajo Canadá en la *Rébellion des Patriotes* en 1837⁴⁸. Miembros del *Parti Patriote*, con mayoría en la Asamblea electa, liderados por Louis-Joseph Papineau⁴⁹, se enfrentaron al poder colonial británico. Las escaramuzas y las actuaciones guerrilleras se extendieron por la colonia, pero su desorganización y la contundente actuación de los regulares británicos consiguieron aplastar la rebelión.

Tras estos acontecimientos, en 1838, llegó a las colonias un nuevo Gobernador, Lord Durham, con el encargo de investigar las razones de las rebeliones que estallaron en las colonias británicas en año anterior. Aunque a consecuencia de desacuerdos con Londres, Lord Durham solo permaneció en el cargo unos pocos meses, su actuación pasaría a la historia de Canadá gracias a su famoso informe *Report on the Affairs of British North America*.

En dicho informe, pese a ser considerado bastante progresista para la época respecto de las reformas políticas propuestas, se planteaba el conflicto entre francófonos y anglófonos en términos raciales más que políticos. El Gobernador llega a afirmar que los *canadiens* son gente sin literatura ni historia. Se aboga en el informe por una asimilación de los francófonos, para lo que se requeriría la unión de los dos Canadases⁵⁰ y donde deberían gobernar los anglosajones, considerados superiores. Pero Durham se postuló también como el defensor de un gobierno responsable en la colonia en ciertos

⁴⁷ ST-HILAIRE M. et BICH-CARRIÈRE L. La constitution juridique et politique du Canada : notions, sources et principes. En : *JurisClasseur Québec: Droit Constitutionnel*. Canadá: LexisNexis, Version étudiante 2013-2014. Págs. 14 y ss. ISBN: 978-0-443-47585-9.

⁴⁸ También en el Alto Canadá hubo levantamientos contra el *status quo* impuesto desde Londres liderados por William Lyon Mackenzie. NELLES, *op. cit.* Pág. 142.

⁴⁹ Papineau junto con James Stuart presentaron ante la Cámara de los Comunes en 1834 las llamadas Ninety-Two Resolutions, con las que pretendían la reforma del gobierno colonial y sobre todo, la institución de un gobierno responsable ante las cámaras. La respuesta de Londres se plasmó en las conocidas como Russell Resolutions, que venían a rechazar todas las demandas expuestas. *Résolutions Russell. Encyclopédie du parlementarisme québécois*. Assemblée nationale du Québec. [consulta 1-03-2014]. Disponible en : <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/serment-du-test.html>

⁵⁰ En el informe se señala que la lengua, las leyes y el carácter del continente norteamericano son ingleses y por ello cualquier otra raza estaría en inferioridad. Por ello, dado que Durham estimaba que en aquel entonces habría unos 400.000 habitantes en el Alto-Canadá y 600.000 en el Bajo-Canadá, de los cuales, 150.000 eran británicos, la unión de ambas provincias convertiría a los francófonos en minoría y diluiría poco a poco la identidad *canadien*. MILL, David. *Durham Report*. The Canadian Encyclopedia. [consulta 01-03-2014] 2013. Ver: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/en/article/durham-report/>

asuntos e insistió en la necesidad de implementar políticas de corte liberal para dinamizar la economía canadiense.

Obviamente el contenido del informe fue condenado y rechazado por la mayoría francófona del Bajo-Canadá, en cambio, la población anglófona de ambas colonias recibió las reformas propuestas con entusiasmo. Y en lo referente a Londres, Westminster no tardó demasiado en reaccionar, por lo que en 1840, una nueva ley imperial es promulgada, la *Act of Union*⁵¹.

Siguiendo las indicaciones de Lord Durham, se establece la creación de una sola colonia, aunque dividida en dos provincias, dotada de una Asamblea electa y un Consejo Legislativo. Sin embargo, la composición de la Asamblea, verdadero órgano representativo, suscitó gran polémica, puesto que a cada provincia se le asignaba igual número de asientos, lo que perjudicaba aún más al Canadá-este francófono⁵². En lo referente al gobierno colonial Gobernador de la provincia de Canadá seguía en su cúspide, ayudado por un Consejo Ejecutivo. Se otorga poder legislativo a las cámaras a fin de garantizar “*la paz, el bienestar y el buen gobierno de la provincia de Canadá*”. Pese a todo, los poderes de reserva y de veto de leyes continúan vigentes.

Empero, este matrimonio forzoso no contentó a ninguna de las partes, cada una de ellas se sentía limitada y obligada por la voluntad de la otra. Los protagonistas políticos de estos años, Louis Lafontaine en Canadá-este y Robert Baldwin en Canadá-occidental, ambos de tendencias reformistas, lucharon juntamente por conseguir un gobierno verdaderamente responsable, lo cual consiguieron en 1848. Tras sus disputas con el Gobernador Metcalfe, que desencadenaron varias revueltas populares, un nuevo Gobernador Lord Elgin, con el beneplácito de Londres, instauró el primer gobierno responsable dirigido por Lafontaine.

A pesar de los notables avances hacia un gobierno parlamentario en Canadá, las circunstancias de aquella época hacían que esos cambios fueran considerados insuficientes. Sin olvidar la siempre difícil convivencia entre francófonos y anglófonos, nuevos retos aparecían en el horizonte de la colonia británica. En esta época, la presión

⁵¹ *The Union Act, 1840 (U.K.) R.S.C. 1985, Appendix II, No. 4.*

⁵² También fue especialmente polémico el art. 41 de la nueva ley imperial que obligaba a que los documentos de las legislaturas estuviesen exclusivamente en lengua inglesa.

migratoria se incrementó enormemente⁵³, lo que se tradujo en la exigencia de representación por población o “*rep by pop*”, otorgando así mayor peso a la comunidad anglófona ahora mayoritaria. La expansión territorial hacia el oeste planteaba nuevas cuestiones y la necesidad de más inversiones, especialmente la construcción de un ferrocarril transcontinental. Por último, el estallido de la Guerra Civil Americana en 1861 puso en alerta a las autoridades de la colonia. El Reino Unido se convirtió en aliado de los Estados Confederados, a lo que el gobierno de Lincoln respondió con la cancelación del *Canadian-American Reciprocity Act* lo que conllevaba la restricción del comercio. Además, la doctrina del Destino Manifiesto, hacía temer a los canadienses una invasión de los Estados Unidos ansiosos de expandirse por todo el continente.

Como consecuencia, la necesidad de un cambio sustancial en la manera en que la colonia de Canadá es gobernada y en su organización, se hace cada vez más patente. Así lo manifestaba una de las grandes figuras de la historia de Canadá, John A. MacDonald, quién empieza a perfilar la opción federal como una posible solución a las desavenencias entre anglófonos y francófonos:

*“We found that such a system [the Legislative Union] was impracticable. In the first place, it would not meet the assent of the people of Lower Canada, because they felt that in their peculiar position, being in a minority, with a different language, nationality and religion from the majority, in case of a junction with the other provinces, their institutions and their laws might be assailed, and their ancestral associations, on which they prided themselves, attacked and prejudiced; it was found that any proposition which involved the absorption of the individuality of Lower Canada, if I may use the expression, would not be received with favour by her people”*⁵⁴.

La idea de la unión de las colonias británicas en América del Norte llegó también a las Provincias Marítimas de Nueva Escocia, Nuevo Brunswick y la Isla del Príncipe Eduardo. Empujados pues por la necesidad de avanzar juntos hacia objetivos comunes, los representantes de las colonias británicas mencionadas, deciden reunirse en la ciudad de Charlottetown, en septiembre de 1864, para negociar la unión de las colonias.

⁵³ Entre 1850 y 1860 Canadá recibió más de 350.000 inmigrantes, lo que suponía un 12% de su población. NELLES, *op. cit.*, pág. 164.

⁵⁴ *Débats parlementaires sur la question de la Confédération*, 3^o session, 8^o parlement provincial du Canada.

3. La federación canadiense

Tras su reunión preliminar en Charlottetown, ciudad que casi siglo y medio después será de nuevo protagonista de la historia canadiense, los representantes de las colonias volvieron a reunirse en la ciudad de Quebec, donde aprobaron las conocidas como *72 Resolutions*. En su redacción destaca la participación del citado Macdonald así como la de George Étienne Cartier, figura principal de la comunidad francófona del momento. Mientras que el primero abogaba por un gobierno central fuerte, cercano al modelo norteamericano, el segundo defendía un mayor poder para las provincias, en detrimento del gobierno federal.

Alcanzado un acuerdo entre las colonias⁵⁵, se convocó a finales de 1866 una nueva conferencia en Londres para tratar el asunto con el gobierno británico. El Reino Unido estuvo desde un principio a favor de la Confederación⁵⁶, por ello pocos meses después, la Reina Victoria sancionó la *British North America Act*⁵⁷ entrando en vigor el 1 de julio de 1867.

Con la aprobación de esta ley nacía el *Dominion*⁵⁸ de Canadá. Como se señala en el Preámbulo⁵⁹, esta Constitución es fruto del deseo de alcanzar una “Unión federal”, tendrá como base los mismos principios que la Constitución del Reino Unido y a la cabeza de su gobierno permanecerá la Corona británica.

Tras las primeras elecciones parlamentarias, Macdonald, considerado como uno de los “Padres de la Confederación”, fue elegido Primer Ministro de Canadá. Sin embargo, el conflicto secular entre anglófonos y francófonos perduraría aún con fuerza pese a los cambios producidos. Buen ejemplo de ello es la rebelión de *Red River* y sus secuelas, que avivaron el conflicto entre católicos y protestantes en las Provincias de

⁵⁵ La cuestión del origen de la federación de Canadá además de compleja está bastante politizada. Se han planteado dos teorías, la del pacto entre provincias (o colonias) y la del pacto entre los dos pueblos fundadores. Esta segunda tendrá especial importancia como fundamento de parte de las exigencias de los nacionalistas quebequeses durante la negociación de la repatriación de la Constitución de 1982.

PAQUIN, Étienne. Pour en finir avec la théorie du pacte. En, *l'Annuaire du Québec*. 2007 p. 194-198.

⁵⁶ En ocasiones se habla de Confederación canadiense para referirse a los primeros años de vida de Canadá o al conjunto de conferencias previas a la adopción de la Constitución de 1867, sin embargo Canadá es un estado federal.

⁵⁷ *The British North America Act, 1867* (U.K.), R.S.C. 1985, Appendix II, No. 5. Pasó a ser conocida como la *Constitution Act 1867* o en francés *Loi Constitutionnelle de 1867* (de ahí las siglas LC) gracias a la *Constitution Act 1982*, art. 53.2.

⁵⁸ Finalmente, la Isla del Príncipe Eduardo no se unió el nuevo estado.

⁵⁹ “WHEREAS the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom”.

Manitoba y de Quebec. Incluso hubo de hacer frente al intento de secesión de la provincia de Nueva Escocia, en donde el Anti-Confederation Party de Joseph Howe puso en jaque al recién estrenado gobierno federal⁶⁰

Sin embargo, también es cierto que la Constitución de 1867, cuyo origen en parte está, en las marcadas diferencias dentro y entre las colonias, consagra un nuevo marco jurídico que pretende evitar, hasta cierto punto, esos conflictos internos.

3.1. Quebec en la Constitución de 1867

El nuevo texto constitucional plasma en su contenido algunas de las diferencias que transversalmente dividen a la sociedad canadiense. De acuerdo con la profesora E. Seijas⁶¹, “la ambigüedad con que se produce ese reconocimiento constitucional de ciertas particularidades específicas o propias de una u otra provincia y de las potenciales consecuencias de tal reconocimiento, ponen en almoneda su calificación como Constitución asimétrica”.

La constitucionalización de tales diferencias hunde sus raíces en la historia del nuevo estado y se manifiesta, como ya señalamos, en la conflictiva relación entre anglófonos y francófonos, católicos y protestantes, defensores de la tradición civilista francesa o de la *common law*, entre la provincia de Quebec⁶² y el resto de Canadá. Así se pronuncia al respecto de estas cuestiones Georges-Étienne Cartier, otro de los Padres de la Confederación: “*On y voit [dans la Constitution] la reconnaissance de la nationalité canadienne-française. Comme nationalité distincte et séparée, nous formons un État dans l'État, avec la pleine jouissance de nos droits, la reconnaissance formelle de notre indépendance nationale*”⁶³.

⁶⁰ HOWELL, Colin. *Repeal Movement*. The Canadian Encyclopedia, 2013 [consulta 23-6-2014]. Disponible en: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/repeal-movement/>

⁶¹ SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther. *La tensión simetría versus asimetría en el devenir del federalismo canadiense*. León: Universidad de León, 2001.

⁶² Las provincias del Alto-Canadá y el Bajo-Canadá que anteriormente componían la colonia de Canadá, pasan desde ahora a constituir dentro de la federación, dos provincias distintas, Ontario y Quebec respectivamente, art.6 LC 1867.

⁶³ CARTIER, Georges-Étienne, *La Minerve*, 1 de julio de 1867.

En consecuencia, para algunos la Constitución de 1867 viene a establecer un estatus particular para Quebec⁶⁴. Esta realidad queda consagrada en los arts. 94 y 129 LC 1867 en los que se preserva el sistema jurídico-privado de origen francés en la provincia de Quebec, así como su art. 92.13 que señala como competencia de los parlamentos provinciales la regulación de la propiedad y de los derechos civiles. También en lo que respecta a la composición del Senado y la elección de los senadores, Quebec presenta ciertas peculiaridades en los arts. 22 y 23 LC 1867.

A diferencia del resto de provincias, el art. 71 y ss. LC 1867 determinan la existencia en Quebec de un parlamento bicameral, el Consejo legislativo y la Asamblea legislativa, imitando la antigua estructura presente durante la etapa colonial.

En materia lingüística, destaca el art. 133 LC 1867 por el que se permite tanto el uso del inglés como del francés en las dos cámaras del Parlamento canadiense y en sus respectivas publicaciones. También se garantiza el bilingüismo en los tribunales de federales y en todos los tribunales de Quebec⁶⁵.

Por último, la cuestión religiosa se encuentra íntimamente ligada al área educativa, como refleja el art. 93 LC 1867. Se contiene aquí la fórmula de la enseñanza separada, católicos por un lado y protestantes por otro, quedando este tema en competencia de los parlamentos provinciales.

El nuevo marco constitucional pretendió acomodar en el nuevo estado a todas las realidades que lo componían, adaptándose especialmente a las exigencias de Quebec. No obstante, los francófonos se siguieron sintiendo como una minoría discriminada dentro de Canadá. Buen ejemplo de ello fue el caso de la provincia de Manitoba, en donde pese a que en el art. 23 de la *Manitoba Act* se establecía oficialmente el bilingüismo, la utilización del francés se obvió hasta que la Corte Suprema de Canadá declaró obligatorio el uso de los dos idiomas⁶⁶.

Pero quizás, el mejor ejemplo de la situación real con la que se encontraba la comunidad francófona y sus minorías fuera de Quebec, es la propia Constitución de

⁶⁴ La LC 1867 hace un reparto competencial entre el Parlamento federal y los provinciales en sus arts. 91 y 92 respectivamente, pero Quebec presenta además ciertas peculiaridades.

⁶⁵ « *Either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec* » art. 133 LC 1867.

⁶⁶ *Reference re Manitoba Language Rights* [1985] 1 S.C.R. 721.

1867. Como explicamos líneas atrás, fue el Parlamento de Westminster, como metrópoli de las colonias, quien aprobó esta ley. Por tanto, la única versión oficialmente válida es la inglesa, incluso a día de hoy, pues aún no ha sido oficialmente traducida⁶⁷.

3.2. Quebec en el siglo XX: el auge del soberanismo

Con la promulgación de la Ley Constitucional de 1867, comienza la historia del Canadá moderno. Sin embargo como señala el profesor P. Hogg “*The new Dominion although enjoying a considerable degree of self-government, remained a British colony. In fact, of course, after 1867, there was an evolution to full independence, but it was a gradual process continuing well into the twentieth century*”⁶⁸. Este hecho se hace patente cuando nos damos cuenta de que la LC 1867 carece de un proceso de enmienda constitucional.

Paradójicamente, al mismo tiempo que Canadá va a ir configurándose como un estado auténticamente independiente del Reino Unido, tanto en lo referente al tratamiento de ciertos asuntos internos como en el plano internacional, va a ir creciendo en su interior un rechazo hacia el *status quo* federal que terminará convirtiéndose en claras aspiraciones secesionistas.

Para empezar en 1926, con motivo de una Conferencia imperial en Londres, se emitió la llamada Declaración Balfour en donde se declaró que los *Dominions* existentes entonces: “*They are autonomous Communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations*”⁶⁹. Sin embargo, no fue hasta 1931 con el Estatuto de Westminster⁷⁰, cuando el contenido de la Declaración se hace ley.

⁶⁷ Como se observa en el prólogo de la *Codification administrative des Lois Constitutionnelles de 1867 à 1982*. Ottawa : Ministère de la Justice du Canada, Lois codifiées au 1 janvier 2013. ISBN : 987-0-660-67458-2 : « *La présente version française de la Loi Constitutionnelle de 1867 n'est qu'une traduction donnée à titre documentaire. Elle n'a pas force de loi puisque cette loi a été adoptée par le Parlement du Royaume-Uni en anglais seulement* ». La Ley Constitucional de 1982 prevé, en su art. 55 llevar a cabo dicha traducción, pero todavía no se ha producido.

⁶⁸ HOGG, W. Petter. *Constitutional Law of Canada*. Student's Edition 2008. Toronto: Thomson Carswell, 2008, pág. 3. ISBN : 978-0-7798-1683-5.

⁶⁹ *Dominion status and legislation*. National Archives, [consulta 3-04-2014]. Disponible en: <http://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/themes/dominion-status-legislation.htm>

⁷⁰ *Statute of Westminster 1931*. The official home of UK legislation, [consulta 3-04-2014]. Disponible en : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/22-23/4/contents>

Desde entonces Canadá alcanza plena independencia como sujeto internacional y tendrá competencia exclusiva para legislar sobre sus asuntos, actuando el Parlamento de Westminster solo a petición del propio estado. Sin embargo, los gobiernos de las provinciales, especialmente el de Quebec, no vieron con buenos ojos estas modificaciones. A su juicio el poder federal de Ottawa aumentaba peligrosamente, temiendo que una modificación de la LC 1867 se plantease sin tener en cuenta a los gobiernos de las distintas provincias⁷¹. Como consecuencia de estos recelos provinciales, se introdujo el art. 7 del Estatuto titulado *Saving for British North America Acts and application of the Act to Canada* por el que se aseguraba la no alteración de la Constitución de 1867. Londres por tanto, continuaba conservando el monopolio de la reforma constitucional en Canadá, lo que suponía una importante merma de su soberanía.

Por consiguiente, el debate central en Canadá, con la excepción del impasse provocado por la Segunda Guerra Mundial⁷² (1939-1945), fue la obtención de Londres del poder de enmienda de su propia Constitución. Comienzan las discusiones para la repatriación de la Constitución.

En 1964 se propone para la modificación constitucional la fórmula Fulton-Favreau⁷³. De acuerdo con este sistema, el consentimiento unánime de las provinciales sería requerido a la hora de cambiar determinadas materias, como por ejemplo las competencias provinciales del art. 92 LC 1867. Pero en 1966 esta fórmula se abandona ante la oposición presentada por el Primer ministro de Quebec, Jean Lesage. Quebec demanda, para poder defender su carácter diferente, un poder de veto contra cualquier cambio constitucional sustancial. Así lo expresa el propio Lesage: « *Le Québec craint que la formule Fulton-Favreau autorise n'importe quelle province à empêcher l'augmentation des pouvoirs d'une autre province. Il va sans dire que si cette*

⁷¹ Así se pronunciaba el Primer ministro de Quebec, M. Duplessis sobre este asunto : « *Participant de la nature des conventions, le pacte fédératif ne peut être ni amendé, ni modifié, sans l'assentiment de toutes les parties, c'est-à-dire de toutes les provinces* ». Mémoire du gouvernement du Québec, audiences publiques de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces, 12 mai 1938, p. 4.

⁷² Más de un millón de canadienses participaron en la II Guerra Mundial. *Canada at war: participation and casualties*. Veterans affairs Canada, 2014 [3-04-2014]. Disponible en: <http://www.veterans.gc.ca/eng/news/general-statistics>

⁷³ En referencia a E. Davie Fulton, Ministro federal de Justicia y el diputado quebequense Guy Favreau.

*interprétation devait prévaloir, l'évolution de notre régime constitutionnel dans le sens souhaité par le Québec risquerait d'être très difficile*⁷⁴ ».

Mientras tanto, le desafección del pueblo quebequense hacia Canadá iba en aumento, al grito de “*Maîtres chez nous!*”. A lo largo de los años 60⁷⁵, durante la llamada Revolución Tranquila⁷⁶, se crea le Rassemblement pour l'Indépendance Nationale, partido político claramente independentista. No obstante, sería en 1968 cuando de la unión del Rassemblement pour l'Indépendance Nationale y del Ralliement national nace el Parti Québécois (PQ)⁷⁷ con René Levésque como principal dirigente, actor clave en el debate secesionista de Quebec.

Al mismo tiempo, se constituye la Comisión real de investigación sobre el bilingüismo y el biculturalismo, llamada Comisión Laurendeau-Dunton, para estudiar la situación social de Canadá. Entre las conclusiones alcanzadas por la Comisión destaca la siguiente afirmación: «*Canada, without being fully conscious of the fact, is passing through the greatest crisis in history. The source of this crisis lies in the Province of Québec* ».

Incluso se llegarán a producirse acciones terroristas en aras de conseguir la independencia de Quebec. Durante esos mismos años actuó en Quebec el Front de Liberation du Québec (FLQ). Las acciones violentas perpetradas por esta banda terrorista desencadenaron la Crisis de Octubre de 1970. En ese mes fueron secuestrados un diplomático británico y Pierre Laporte, Ministro de trabajo de Quebec, quien terminó siendo asesinado por sus captores. A resultas de estos dramáticos hechos, el gobierno federal activó la *War Measures Act*, con el objetivo que restablecer el orden y acabar

⁷⁴ Lettre de Jean Lesage à Lester B. Pearson, 20 janvier 1966, en *Positions du Québec dans le domaine constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*. Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes. Disponible en : <http://www.saic.gouv.qc.ca/>

⁷⁵ Como anécdota para la historia de Canadá, y sobre todo, de Quebec, fueron muy controvertidas las palabras de Charles de Gaulle, quien visitó Canadá en 1967 con motivo del centenario de país. Durante su estancia en Montréal, donde se celebraba la Exposición Universal, el general de Gaulle, desde el balcón del Ayuntamiento de la ciudad exclamó “*Vive le Québec! Vive le Québec libre!*”, poniendo de manifiesto lo que era el sentir de gran parte de la población quebequense en aquellos momentos.

⁷⁶ Los cambios producidos afectaron directamente a la Iglesia católica, la élite económica anglófona y al gobierno federal, se buscaba por tanto la laicización de la provincia, la modernización económica y social, así como la obtención de una mayor autonomía política, todo ello coincidiendo con la implantación del estado de bienestar. En consecuencia se retiró a la Iglesia de sus actividades en el campo de la educación y la sanidad, se nacionalizaron las grandes empresas hidroeléctricas y se exigió el derecho de retirarse de las políticas federales., todo lo cual incrementó el sentimiento nacionalista en la provincia. Incluso entonces, el Premier de Quebec Daniel Johnson, publicó un libro titulado *Égalité ou indépendance*, que contenía la célebre frase «*l'indépendance si nécessaire, mais pas nécessairement l'indépendance* ». NELLES, *op. cit.*

⁷⁷ Web oficial del Parti Québécois. Ver : <http://pq.org/>

con la violencia en Quebec. El estado de insurrección fue declarado en la provincia, algunas libertades civiles fueron suspendidas y más de 450 personas fueron detenidas. Los acontecimientos ocurridos ese mes de octubre desataron una enorme controversia en Quebec y en todo Canadá.

En 1971, como resultado del debate sobre la modificación constitucional, se propone la Carta de Victoria. La fórmula aquí propuesta requería, para proceder a un cambio en la Constitución, de la aprobación de las provincias que representen al menos, un 25% de la población de Canadá (lo que daba a Ontario y a Québec un poder de veto) así como la necesidad de conseguir la aceptación de al menos dos provincias del este y otras dos del oeste. Pero de nuevo, Quebec, no ratificó esta proposición.

Con la llegada al poder en la provincia de Quebec del Parti Québécois, tras las elecciones de 1976, el debate sobre la repatriación de la Constitución se recrudece. Una primera reacción del gobierno de Ottawa fue el establecimiento en 1977 de la Comisión para el estudio de la unidad nacional, también llamada, Comisión Robarts-Pépin. Entre las conclusiones alcanzadas por dicha Comisión en 1979, cabe reseñar, la necesidad de reestructurar el federalismo, para ello, la reforma constitucional en ciernes, debería responder con una fórmula federalista aceptable a los deseos de Quebec de conservar su identidad cultural y social distinta y a sus quejas contra las instituciones políticas de Canadá, pobre reflejo del carácter dualista del país. Pese al contenido del informe final, bien recibido en Quebec, el gobierno del Primer ministro de Canadá en aquel entonces, Pierre Trudeau, no aceptó todas sus proposiciones.

3.2.1. El referéndum de 1980

Con la llegada de los nacionalistas quebequeses al poder, se pusieron en marcha numerosas políticas cuyo objetivo final era resaltar el carácter distinto de Quebec. Por ejemplo, en 1977 se aprobaba la *Charte de la langue française*⁷⁸, que declaraba al francés, el idioma oficial en Quebec.

⁷⁸*La Charte de la langue française*. Office québécois de la langue française, 2013 [consulta 4-04-2014]. Disponible en : <http://www.oqlf.gouv.qc.ca/charte/charte/index.html>

Pero sin duda, la mayor novedad que trajo la llegada del partido de R. Lévesque, fue la del proyecto de soberanía-asociación⁷⁹. Se pretendía a través de este nuevo concepto (inspirado en la Comunidad Económica Europea de entonces), alcanzar la soberanía y al mismo tiempo sellar una serie de acuerdos políticos y económicos con Canadá, como se haría entre dos estados distintos.

Con la finalidad de llevar a cabo este proyecto, el gobierno quebequense convocó el 20 de mayo de 1980 un referéndum⁸⁰ para obtener el mandato de negociar la soberanía-asociación. La pregunta en aquella ocasión se formuló de la siguiente manera: « *Le Gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d'en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée sur le principe de l'égalité des peuples ; cette entente permettrait au Québec d'acquérir le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures, ce qui est la souveraineté, et, en même temps, de maintenir avec le Canada une association économique comportant l'utilisation de la même monnaie ; aucun changement de statut politique résultant de ces négociations ne sera réalisé sans l'accord de la population lors d'un autre référendum ; en conséquence, accordez-vous au Gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada ?*⁸¹ »

Con una participación del 85,61% y tras una reñida campaña electoral con elocuentes discursos de R. Lévesque y P. Trudeau⁸², Primer ministro de Quebec y Canadá respectivamente, finalmente el NO, con el 59,56% de las papeletas, se impuso⁸³.

La victoria del NO en el referéndum supuso un fuerte impulso para el gobierno de Ottawa muy ambicioso en sus intenciones de reforma constitucional. Sin embargo, el

⁷⁹ En 1979 se publicó por el gobierno de Quebec un libro blanco titulado: *Québec-Canada: A New Deal. The Québec Government Proposal for a New Partnership Between Equals: Sovereignty-Association.*

⁸⁰ A diferencia de otros estados, como es el caso de España, en Canadá, las provincias pueden organizar referendos. En el caso de Quebec se aplica la *Loi sur la consultation populaire*, la cual, en su art. 7 recoge que, se puede consultar a los electores sobre una cuestión aprobada por la Asamblea Nacional con forme los arts. 8 y 9. *Référendums*. Le Directeur Général des élections du Québec [consulta 5-4-2014]. Disponible en : <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/resultats-electoraux/referendums.php>

⁸¹ *Ibíd* [consulta 5-4-2014]. Disponible en: <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/tableaux/referendums-quebec-8484.php>

⁸² Trudeau en sus discursos afirmaba que un voto por el NO, era un voto por el cambio, no se interpretaría como una indicación de que todo fuera bien y tuviese que permanecer como hasta ahora. *Quelques fragments d'histoire pour mieux comprendre le Québec*. Secrétariat à l'avenir du Québec, 1995, p.46.

⁸³ A la vista de los resultados R. Lévesque dijo: « *Si je vous ai bien compris, vous êtes en train de nous dire à la prochaine fois !* ».

resultado tampoco infligió una dura derrota para el Parti Québécois, quien en las elecciones provinciales de 1981 volvió a obtener el gobierno provincial por un margen aún mayor.

3.2.2. La repatriación de la Constitución: el papel de Quebec

Pocas semanas después del referendo vivido en Quebec, el gobierno de Trudeau mueve ficha y presenta ante la Cámara de los Comunes la *Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada*, cuyo contenido principal era: una carta de derechos y libertades, el compromiso de respetar los principios de perecuación, una fórmula de modificación de la Constitución y una fórmula de modificación provisional, a la espera de celebrar un referéndum.

Pero este movimiento unilateral de Ottawa no gustó, no solo en Quebec, sino en muchas otras provincias que vieron vulnerados sus derechos y competencias. Manitoba, Terranova y por supuesto, Quebec, acuden a los tribunales, llegando el asunto a la Corte Suprema de Canadá. La Corte se pronunciará en el llamado *Patriation Reference*⁸⁴ concluyendo que el gobierno federal viola una convención al no consultar a las provincias a la hora de proceder a una reforma constitucional y exige que al menos se requiera para llevar a cabo tal reforma un sustancial acuerdo entre las provincias⁸⁵ (solo Ontario y Nuevo Brunswick habían apoyado el proyecto del gobierno federal).

Paralelamente, los ocho Primeros ministros de las provincias opuestas a las intenciones del gobierno de Trudeau, llamada “*The Gang of eight*”, plantearon de forma conjunta una contrapropuesta donde destaca, el reconocimiento de la igualdad de todas las provincias en el interior de Canadá. R. Lévesque parece en ese momento dispuesto a renunciar al siempre demandado derecho de veto de la provincia de Quebec, a cambio de una cláusula de “opt-out” con la debida compensación. Esta postura del Premier de Quebec fue muy controvertida y criticada por sus correligionarios.

Vista la postura de las provincias y con atención a lo dicho por la Corte Suprema, en noviembre de 1981 se convoca una conferencia de Primeros ministros en Ottawa con

⁸⁴ *Reference re a Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753.

⁸⁵ « *It is sufficient for the Court to decide that at least a substantial measure of provincial consent is required* ». Ibid.

el objetivo de encauzar el proceso de modificación constitucional. Empero, los hechos que acontecieron esos días enquistaron definitivamente la relación entre Quebec y el resto de Canadá⁸⁶.

Durante las negociaciones, en la noche⁸⁷ del 4 al 5 de noviembre, el Primer ministro de Canada P. Trudeau se reúne con los Primeros ministros de las provincias anglófonas, dejando de lado a R. Lévesque, alcanzando un acuerdo para la reforma de la Constitución sin la participación de la provincia de Quebec. A la mañana siguiente, el Premier quebequés compareció afirmando que « *le Québec se retrouve aujourd'hui dans une position qui est devenue, en quelque sorte, une des traditions fondamentales du régime fédéral canadien, tel qu'il fonctionne, le Québec se retrouve tout seul. Ce sera au peuple québécois, et à lui seul, d'en tirer la conclusion*⁸⁸ ».

No cabe duda de que estos hechos constituyeron un punto de inflexión en las relaciones entre Ottawa y Quebec. Como consecuencia, los sentimientos nacionalistas y las pretensiones secesionistas crecieron notablemente en la *Belle Province*, que se sentía marginada por las restantes provincias y el gobierno federal. Además, como veremos más adelante, Quebec no daría su apoyo a la Constitución de 1982 aprobada poco después.

La reacción en Quebec no se hizo esperar y en diciembre de ese mismo año la Asamblea Nacional adoptó la *Résolution sur les conditions sans lesquelles le Québec ne peut accepter le rapatriement de la Constitution canadienne*⁸⁹. En este documento, entre otras cuestiones, se exige el reconocimiento de la igualdad de los dos pueblos fundadores de Canadá, la aceptación de Quebec como una sociedad distinta y se exige o bien el derecho de veto para Quebec o bien el cumplimiento del acuerdo alcanzado entre las provincias el 16 de abril de 1981.

Es más, Quebec acudió de nuevo ante los tribunales para paralizar el proceso de repatriación de la Constitución. El conflicto entre el gobierno provincial y el federal llegó de nuevo a la Corte Suprema de Canadá. El resultado fue el conocido como

⁸⁶ Popularmente se utilizan las siglas ROC, Rest of Canada, para referirse a las provincias anglófonas.

⁸⁷ Conocida entre los francófonos como *La nuit des longs couteaux* o por los anglófonos como el *Kitchen Meeting*.

⁸⁸ *Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la Constitution : compte rendu textuel, Ottawa du 2 au 5 novembre 1981*. Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, p.101-109.

⁸⁹ Disponible en: <http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/Positions/Partie3/Document18.pdf>

*Renvoi sur le Rapatriement*⁹⁰. La tesis del gobierno de Quebec se reiteraba en la existencia de una convención que exigía la unanimidad y en todo caso el derecho de veto de Quebec en tanto que sociedad distinta y en base a la teoría de los dos pueblos fundadores de Canadá. El más alto tribunal de Canadá falló en contra de las pretensiones quebequenses. Recordó lo ya expuesto en la *Patriation Reference*⁹¹ negando la existencia de un supuesto derecho de veto.

Las circunstancias que rodearon las negociaciones de una nueva Constitución para Canadá estuvieron, desde el primer momento, vertebradas por varios conflictos intrínsecamente ligados a la realidad social y política de la federación canadiense. La dialéctica entre centralización y autonomía provincial, simetría o asimetría federal, entre Quebec y el resto de Canadá, polarizaron a la ciudadanía canadiense y más aún a la sociedad quebequesa, que se sintió perdedora en la negociaciones y desprotegida en el nuevo régimen constitucional.

3.2.3. La Constitución de 1982: la posición de Quebec

Tras obtener el acuerdo mayoritario de las provincias, el Parlamento federal procedió a demandar oficialmente al Parlamento británico una reforma constitucional que supuso la verdadera repatriación de la Constitución canadiense. El 17 de abril de 1982, el Parlamento de Westminster aprobó la *Canada Act*, en cuya Sección B se incluyó la *Constitution Act 1982*⁹².

El nuevo texto constitucional, cuya versión en francés es igualmente válida desde el principio, posee una serie de rasgos distintivos respecto de los anteriores. En primer lugar contiene una Carta de Derechos y Libertades (Parte I), por primera vez se recogen los derechos fundamentales de los pueblos aborígenes de Canadá (Parte II, se considera como parte de la Carta), se establece un método de reforma de la Constitución (Parte V) y finalmente, en su art. 52.1, se reconoce la supremacía de la Constitución.

⁹⁰ Re: *Objection to a Resolution to Amend the Constitution*, [1982] 2 SCR 793.

⁹¹ Señalaba cuales eran los pasos a seguir para reconocer la existencia de una convención: “we have to ask ourselves three questions: first, what are the precedents; secondly, did the actors in the precedents believe that they were bound by a rule; and thirdly, is there a reason for the rule? A single precedent with a good reason may be enough to establish the rule. A whole string of precedents without such a reason will be of no avail, unless it is perfectly certain that the persons concerned regarded them as bound by it ». *Resolution to amend the Constitution* [1981] 1 SCR 753, pág. 888.

⁹² *Canada Act 1982*. The official home of UK legislation [consulta 3-04-2014]. Disponible en : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1982/11/contents>

Conscientes de la situación y caracteres de la provincia de Quebec, la Constitución de 1982 intenta adaptarse a algunas de sus reivindicaciones, aunque serán consideradas como insuficientes por los nacionalistas quebequeses. Es más, como ya señalamos, la Asamblea Nacional todavía a día de hoy no ha dado su apoyo a la nueva Constitución⁹³.

El art. 16(1) declara al inglés y al francés los idiomas oficiales de Canadá otorgando a ambos el mismo estatus, permitiendo en el punto (3) al Parlamento o al cualquier otra legislatura avanzar en la igualdad de uso y estatus de esos idiomas. Las garantías respecto de las minorías lingüísticas en el ámbito educativo se recogen en el art. 23. De singular relevancia es el art. 33⁹⁴ conocido como la *notwithstanding clause* o *clause dérogatoire*, por la cual, algunos de los artículos recogidos por la Carta de Derechos y Libertades pueden ser obviados temporalmente. Esta clausula ha sido muy utilizada por los nacionalistas en Quebec en relación con su política lingüística, creando numerosas polémicas⁹⁵.

Quizás el punto más problemático se halla en el nuevo proceso de modificación constitucional. La fórmula general para la enmienda constitucional se consagra en el art. 38, exigiendo una resolución favorable de las dos cámaras del Parlamento, así como de al menos 2/3 de las legislaturas provinciales que representen al menos a un 50% de la población, conocida coloquialmente como “7+50 formula”. Este proceso no beneficia a Quebec, puesto evidentemente carece de poder de veto y a causa de su de menor crecimiento demográfico frente a las provincias más occidentales.

La unanimidad solo se exige en el art. 41 para la modificación de una lista de asuntos determinados, como por ejemplo el uso del inglés y del francés, la posición de la Reina o el cargo de Gobernador General o le enmienda de la propia Parte V referente a la reforma constitucional. Respecto de esta última cuestión, señala Alexandre Cloutier⁹⁶, la existencia de una contradicción entre la letra de la Constitución y el

⁹³ En el 30º aniversario de la aprobación de la Constitución de 1982 la Asamblea Nacional aprobó el siguiente documento: *Résolution unanime réaffirmant formellement que l'Assemblée nationale du Québec n'a jamais adhéré à la Loi constitutionnelle de 1982, le 17 avril 2012*.

⁹⁴ « Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15 ».

⁹⁵ *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712.

⁹⁶ Ex Ministro de Quebec para los asuntos intergubernamentales con Canadá, bajo el gobierno de Pauline Marois. CLOUTIER, Alexandre. *Pour une constitutionnalisation du droit à la sécession au Canada*. Director: Daniel Turp. Université de Montréal, Faculté de droit, 2003.

proceso de repatriación. Mientras que ahora sí se requiera del acuerdo de todas las provincias para proceder a la modificación constitucional, a lo largo del proceso de negociaciones sobre la repatriación de la Constitución, se prescindió del acuerdo de todas las provincias, en asuntos como la fórmula de enmienda. La conclusión a la que llega A. Cloutier es que el proceso que fue utilizado es contrario a las propias reglas de la nueva Constitución, de ahí la gran contradicción de gobierno de P. Trudeau.

3.2.4. Los intentos de acercamiento: Los acuerdos de Lac Meech y de Charlottetown

Una anómala situación se impuso en Canadá tras 1982. Una nueva Constitución, que culminaba el proceso de independencia de Canadá y el acceso a su total soberanía, había sido adoptada. Pero una vez más, Quebec no se sintió participe de la redacción del texto (y de hecho, como vimos, se le dejó de lado) y sus instituciones no dieron nunca el visto bueno, a la flamante Constitución.

Consciente de lo insostenible de las circunstancias y de los riesgos de división que entrañaba esta coyuntura en Quebec, el en 1984, el nuevo gobierno federal de Brian Mulroney, se propuso hacer entrar a Quebec dentro del marco constitucional. Con el cambio de gobierno en la provincia de Quebec en 1985, la voluntad para llegar a un acuerdo parecía alcanzable, aunque que con las condiciones⁹⁷ siguientes: 1) el reconocimiento explícito de Quebec como sociedad distinta, 2) mayores poderes en materia de inmigración, 3) limitación del poder de gasto federal, 4) reconocimiento del derecho de veto y 5) participación de Quebec en la nominación de jueces a la Corte Suprema.

En agosto de 1986 en la Conferencia anual de Primeros ministros en Edmonton, se hace pública la llamada “ *Déclaration d'Edmonton*” en donde se afirma que « *Les premiers ministres sont convenus à l'unanimité que leur première priorité en matière constitutionnelle est d'engager immédiatement des discussions fédérales-provinciales pour que le Québec puisse accepter de participer pleinement, et à part entière, à la*

⁹⁷ RÉMILLARD, Gil, Ministro de asuntos intergubernamentales de Quebec, en una serie de artículos periodísticos, "Under What Conditions Could Quebec Sign the Constitution Act of 1982?" *Le Devoir*, 26-28 February, 1985. Ver: <http://www.queensu.ca/iigr/pub/archive/books/RebuildingTheRelationship-Leslie.pdf>

Fédération canadienne, et cela sur la base des cinq propositions mises de l'avant par le Québec »⁹⁸. Poco después en la primavera de 1987, los Primeros ministros se reunieron de nuevo en el Lago Meech, para discutir las condiciones demandadas por Quebec.

En llamado “*Lac Meech Accord*”⁹⁹, se reconocía el carácter distinto de Quebec en el interior de Canadá y se reconocían los derechos de las minorías francófona y anglófona respectivamente, realidades, de acuerdo con las cuales, se deberá ser interpretada la Constitución. Igualmente se autorizaba a las provincias a participar en la nominación de jueces de la Corte Suprema de Canadá. Se suprime del art. 40 de la Constitución de 1982, por lo que se amplía la posibilidad de “*opting-out*” con compensación de las provincias ante cualquier política federal. Se institucionalizó la convocatoria al menos anual de una conferencia constitucional de Primeros ministros. Respecto de la fórmula de modificación, se amplían las materias que requieren de la unanimidad de las provincias para su enmienda, así, a las del art. 41, se sumarán las del art. 42.

La Asamblea Nacional de Quebec, vio con buenos ojos este acuerdo, emitiendo una resolución¹⁰⁰ favorable al acuerdo. El Parlamento federal y el resto de provincias disponían de un plazo de 3 años para aprobar el acuerdo de reforma constitucional. No obstante no todos estaban satisfechos, entre los opositores al acuerdo del Lago Meech destaca el ex primer ministro P. Trudeau. Además las negociaciones, llevadas a cabo a puerta cerrada por los llamados “*11 men in suits*” creó cierta desconfianza. Empero, fue el reconocimiento de Quebec como una sociedad distinta lo que más recelos generó entre la población de las provincias anglófonas, cuya insatisfacción con el acuerdo iba en aumento conforme pasaba el tiempo. Llegados al 23 de junio de 1990, cuando se cumplía el plazo para aprobar al acuerdo, ni Manitoba ni Terranova lo habían hecho, por lo que el acuerdo cayó en desuetudo. Henri Bourassa visto el fracaso del acuerdo afirmó

⁹⁸ *Conférences des Premiers Ministres provinciaux 1887-2002*, Secrétariat des Conférences intergouvernementales canadiennes. Disponible en : http://scics.gc.ca/CMFiles//premiers_report_f.pdf

⁹⁹ *Bilan du siècle*. Faculté des lettres et sciences humaines de l'Université de Sherbrooke, 2003 [consulta 12-04-2014]. Disponible en : <http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/collaborations/3488.html>
Meech Lake Accord. The Canadian Encyclopedia. Disponible en: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/en/article/meech-lake-accord/>

¹⁰⁰ Résolution de l'Assemblée nationale du Québec autorisant la modification de la Constitution du Canada en conformité avec l'Accord du Lac Meech, 23 juin 1987.

« *Quoi qu'on en dise, quoi qu'on en fasse, le Québec est, aujourd'hui et pour toujours, une société distincte, libre et capable d'assumer son destin et son développement*¹⁰¹ ».

El revés del acuerdo del Lago Meech supuso un duro golpe para el gobierno de Mulroney y provocó la aparición del Bloc Québécois en el interior de la Cámara de los Comunes para defender los intereses de Quebec. Como reacción, se convocó por el gobierno de Ottawa, el Citizen's Forum on National Unity, conocido como la Comisión Spicer¹⁰², cuyo informe final expresaba el descontento general con el Primer ministro y una creciente fractura entre la población de Quebec y las del resto de Canadá. Igualmente se creó el Comité mixto del Senado y la Cámara de los Comunes Beaudoin-Edwards¹⁰³ con la finalidad de revisar el proceso de enmienda constitucional. También en Quebec se realizaron numerosos estudios para analizar su situación, como por ejemplo el *Allaire Report* realizado por el Partido Liberal de Quebec o en el seno de la Asamblea nacional, la *Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, también llamada *Commission Bélanger-Campeau*¹⁰⁴.

A partir de 1992, comienzan otra vez, una serie de reuniones multilaterales dirigidas por el Ministro de asuntos constitucionales de Canadá, Joe Clark, que condujeron al acuerdo de Charlottetown¹⁰⁵ en el verano de ese año. Dentro de ese consenso alcanzado, destaca la “*Canada clause*” donde se enumeran los valores canadienses, entre los que está el hecho de Quebec como sociedad distinta, se propugna la reforma de las principales instituciones de la federación, especialmente del Senado, bajo la Triple-E (equal, elected and effective), se modifica también la fórmula de enmienda de la Constitución y se reconocen nuevos derechos a los pueblos aborígenes de Canadá.

El acuerdo de Charlottetown recibió el apoyo de las 10 provincias y del gobierno de Ottawa, pero el aún Primer ministro B. Mulroney tras las críticas recibidas por la

¹⁰¹ Débats de l'Assemblée nationale, 22 juin 1990, à la p. 4134.

¹⁰² *Constitutional Key Words*. Centre for Constitutional Studies, University of Alberta. Disponible en : <http://ualawccsprod.srv.ualberta.ca/ccs/index.php/sz/546-spicer-commission>

¹⁰³ *Ibid.* Disponible en : <http://ualawccsprod.srv.ualberta.ca/ccs/index.php/constitutional-keywords/494-beaudoin-edwards-committee>

¹⁰⁴ Las conclusiones de esta comisión llevaron a la aprobación por la Asamblea nacional de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, que preveía la convocatoria de un referéndum 1992 sobre la soberanía de Quebec, aunque en ese año la ley fue modificada con motivo del acuerdo de Charlottetown.

¹⁰⁵ *Positions du Québec dans le domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*. Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes. Disponible en : https://www.saic.gouv.qc.ca/publications/Positions/Part3/Document27_en.pdf

falta de transparencia en la aprobación del acuerdo del Lago Meech, convocó un referéndum para aprobar el nuevo acuerdo.

El 26 de octubre de 1992, se celebró la consulta con la pregunta “*Do you agree that the Constitution of Canada should be renewed on the basis of the agreement reached on August 28, 1992?*”. Un 54,8% de los votantes y una mayoría de provincias se manifestó en contra, frente a un 45,2% que estaban a favor de la modificación constitucional propuesta en Charlottetown. En Quebec la oposición a la reforma alcanzó el 56,6% de los votos¹⁰⁶. El consenso constitucional en la federación canadiense estaba muy lejos de alcanzarse.

3.2.5. El referéndum de 1995

El desencanto hacia los partidos políticos tradicionales así como el auge del movimiento soberanista en Quebec, provocaron que, en las elecciones federales de 1993, la principal fuerza de la oposición en la Cámara de los Comunes fuera el Bloc Québécois de Loucien Bouchard, mientras que el Partido Conservador de B. Mulroney pasó del 43% al 16% de los votos¹⁰⁷. De la misma manera, en las elecciones provinciales de 1994, el Parti Québécois, con Jacques Parizeau como líder, volvió al gobierno de Quebec. La propuesta estrella del programa político de nuevo Premier quebequés, era la convocatoria de un nuevo referendo sobre la independencia de la *Belle Province*. De esta forma, apoyándose en el informe final de la Comisión Bélanger-Campeau, el gobierno provincial, el 6 de diciembre de 1994 presentó el anteproyecto de la loi sur la souveraineté du Québec¹⁰⁸. Con el fin de apoyar conjuntamente un voto

¹⁰⁶ *October 26, 1992 referendum*. Le Directeur Général des élections du Québec [3-5-2014]. Disponible en:

<http://www.electionsquebec.qc.ca/english/provincial/media/referendums.php?n=3>

¹⁰⁷ *Electoral results by party*. Parliament of Canada [consulta 3-5-2014]. Disponible en: <http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/Compilations/ElectionsAndRidings/ResultsParty.aspx?Season=0&Parliament=421af128-812f-4cfb-a018-6ff76ce7a98e>

¹⁰⁸ El anteproyecto diseñaba las seis etapas a seguir a alcanzar la independencia de Quebec: 1) la publicación del anteproyecto, 2) un periodo de consultación pública, 3) la adopción por la Asamblea nacional, 4) un referéndum, en caso de un voto favorable, 5) se dispondrá como primer orden del día de la Asamblea nacional y 6) se procederá a las negociaciones con el gobierno de Canadá. Destaca dentro de su contenido el art. 1 que afirmaba “*Québec est un pays souverain*” y el art. 2 que autorizaba al gobierno provincial a negociar con Canadá un acuerdo de asociación económica. Se proponía además una posible pregunta a formular : « *Êtes-vous en faveur de la loi adoptée par l’Assemblée nationale déclarant la souveraineté du Québec? OUI ou NON* ». DUNSMUIR, Mollie y O’NEAL, Brian. *Analyse du contexte dans lequel a eu lieu le dépôt du projet de Loi C-20, Loi sur la clarté*. Government of Canada

positivo al próximo referendo en el verano de 1995 el Parti Québécois, el Bloc Québécois y l'Action démocratique du Québec firmaron un acuerdo para crear un frente común a favor de la secesión. De esta unión surgió el *Act Respecting the Future of Quebec*¹⁰⁹, que precisaba del voto favorable de la mayoría de la población de Quebec para iniciar el proceso de secesión de Canadá.

En consecuencia, el 30 de octubre de 1995, la ciudadanía quebequesa vuelve a las urnas en un día que pasaría a la historia de Canadá y del que estarían pendientes muchas otras personas fuera de sus fronteras. La pregunta a la cual deben dar respuesta dice así: «*Acceptez-vous que le Québec devienne souverain, après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique, dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente du 12 juin?*». Los resultados de referéndum, aún a día de hoy, son controvertidos.

Con una participación del 93,52%, los partidarios del NO, entre los que destacaban Jean Chrétien y el líder liberal quebequés Daniel Johnson, ganaron con un escueto 50,58% de los votos frente al 49,42% que votaron a favor. Poco más de 50.000 votos inclinaron la balanza¹¹⁰ hacia la unidad de Canadá. El estrecho margen de diferencia y la enorme relevancia de la cuestión en juego, creó una todavía persistente duda sobre la limpieza del referendo. Los cerca de 80.000 votos declarados nulos, la polémica de los límites sobre el gasto presupuestarios de las campañas, la presión de ciertos lobbies, o la para algunos, sospechosa nacionalización de numerosos inmigrantes en fechas previas a la votación, son circunstancias que llevan a la conclusión, para algunos quebequeses, de que la opción de SÍ fue la verdaderamente ganadora¹¹¹.

Pese a la victoria de las posturas federalistas, la situación en Quebec era, como mostraron los resultados, muy frágil y la sociedad se encontraba altamente polarizada.

Publications. 5 de febrero de 2000 [consulta 3-5-2014]. Disponible en <http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb9942-f.htm>

¹⁰⁹ Constituye toda una declaración de independencia y la base de la pregunta del futuro referendo, donde se prevé la negociación con Canadá, la aprobación de una Constitución, cuestiones fronterizas, la moneda en curso etc. *Act Respecting the Future of Quebec*. Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes, Gouvernement du Québec [consulta 13-4-2014]. Disponible en https://www.saic.gouv.qc.ca/publications/Positions/Part3/Document30_en.pdf

¹¹⁰ *Référendums*. Le Directeur Général des élections du Québec [consulta 14-4-2014]. Disponible en : <http://www.dgeq.qc.ca/francais/provincial/resultats-electoraux/referendums.php>

¹¹¹ La noche de la derrota, el Primer ministro de Quebec J. Parizeau, lo expresó así: «*Nous sommes battus, c'est vrai ! Mais, dans le fond, par quoi ? L'argent et des votes ethniques*»

El gobierno de Ottawa, consciente de los deseos de cambio existentes en la provincia, intentó acercar posiciones, para ello creó el Cabinet Unity Committee con el objetivo de realizar tales cambios. Así por ejemplo, en diciembre de ese mismo año, el Parlamento federal aprobó una moción en la que se reconocía a Quebec como sociedad distinta dentro de Canadá y se invitaba a todos los miembros del ejecutivo y del legislativo a tener en cuenta esta realidad¹¹² (paradójicamente, la noción de sociedad distinta dotada de fuerza legal, fue una de las principales causas del fracaso del acuerdo de Lac Meech tres años antes). Igualmente, también se aprueba por el Parlamento la *Act respecting constitutional amendments* (C-110)¹¹³ cuya finalidad es concretar y reforzar el papel de las provincias en el proceso de enmienda constitucional.

Pese a todo, el temor a un nuevo referendo en Quebec¹¹⁴, con un resultado esta vez diferente, adelantó los acontecimientos. Es de destacar la actuación en esta época del abogado Guy Bertrand¹¹⁵, en un principio activo soberanista, posteriormente defensor de la causa federalista y últimamente reconvertido al nacionalismo. Bertrand acudió a los tribunales antes de la celebración del referéndum de 1995 afirmando que en caso de una victoria secesionista, se verían vulnerados sus derechos recogidos en la Carta canadiense de Derechos, dándole la razón pero sin suspender la consulta. Posteriormente, el abogado quebequés, acudió de nuevo a los tribunales para impedir la celebración de un futuro referendo, pero su acción quedó paralizada, Ottawa se le adelantó.

¹¹² O'NEAL, Brian. *Distinct society: Origins, interpretations, implications*, 1995. *Library of the Parliament, Parliament information and Research service* [consulta 14-4-2014]. Ver : <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp408-e.htm#C>. The 1995

¹¹³ También conocida como la *Regional Veto Act*, determina lo que constituye una mayoría de provincias (Quebec, Ontario, la Colombia británica, más dos provincias atlánticas que representen al menos al 50% de la población y al menos otras dos provincias de las praderas, que representen como mínimo al 50% de la población) aplicándose a la fórmula 7/50. *Act respecting constitutional amendments (regional veto)*. Intergovernmental affairs, Government of Canada, Privy Council Office, 2012 [consulta 15-04-14]. Ver : <http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=eng&page=federal&doc=veto/veto-eng.htm>

¹¹⁴ En mayo de 1996 la Asamblea nacional de Quebec reiteraba en una resolución el derecho de Quebec a determinar su estatuto político: « *Le peuple du Québec est libre d'assumer son propre destin et de déterminer sans entrave son statut politique* ». Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, gouvernement du Québec, 2004.

¹¹⁵ *Bertrand v. AG Quebec* (1995), 127 D.L.R. (4th) 408 y *Bertrand v. AG Quebec* (1996), 138 D.L.R. (4th) 481 son las actuaciones iniciadas por G. Bertrand y que en parte provocaron la reacción del gobierno de J. Chrétien de acudir a la Corte Suprema de Canadá para atajar la cuestión. Ver: *Reference re Quebec Secession, Constitutional Key Words*. Centre for Constitutional Studies. University of Alberta. 2013 [consulta 15-04-14]. Disponible en : <http://ualawccsprod.srv.ualberta.ca/ccs/index.php/pr/538-reference-re-quebec-secession>

En septiembre de 1996, el Ministro de justicia de Canadá, Allan Rock anuncia que el gobierno federal va a acudir a la Corte Suprema de Canadá para pedir su opinión acerca de la constitucionalidad de una declaración unilateral de secesión por parte de la provincia de Quebec. La respuesta se obtendría dos años más tarde y su relevancia marcaría un punto de inflexión en el debate secesionista.

Un último intento por reconciliar a todas las partes del enconado debate constitucional fue la Declaración de Calgary¹¹⁶ a finales del año 1997, pese a que de su aprobación se desligó el Premier de Quebec L. Bouchard, hiriendo mortalmente esta iniciativa. En este acuerdo se establecía el igual estatus de todas las provincias así como la diversidad y multiculturalidad de Canadá. Además, se establecía que todo poder conferido a una provincia debía ser ofrecido también al resto. Al mismo tiempo, se reconoce el carácter único de la sociedad de Quebec y el rol de su gobierno para protegerlo. Para muchos en Quebec el contenido de la Declaración de Calgary suponía un claro retroceso en comparación con Lac Meech o Charlottetown. Bouchard lo expresaba de este modo: « *Y a-t-il [la Déclaration de Calgary] une reconnaissance de l'existence du peuple québécois ? C'est ici, je pense, que l'on touche à l'aspect le plus triste de l'histoire des relations entre le Québécois et le Canadiens. Et lorsque l'on demandera, dans quelques années, pourquoi ces deux peuples n'ont pas pu continuer à vivre dans le même régime fédéral, on répondra d'abord et surtout qu'il y avait pénurie de respect et de reconnaissance : on répondra qu'un de deux refusait de reconnaître l'existence de l'autre*¹¹⁷ ».

A la vista de la incapacidad de los actores políticos federales y provinciales, de uno y otro signo, a lo largo de gran parte del siglo XX, de normalizar la situación interna de la federación canadiense, será a continuación el turno de la Corte Suprema de marcar el camino hacia la convivencia y el respeto de los derechos de todos los canadiense y quebequeses.

¹¹⁶ *The Calgary Declaration*. Executive Council, Newfoundland-Labrador, 1997 [consulta 15-04-14]. Ver: <http://www.exec.gov.nl.ca/currentevents/unity/unity1.htm>

¹¹⁷ *Gouvernement de Lucien Bouchard: Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*. Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, gouvernement du Québec, 2004 [consulta 18-04-14]. Disponible en : <http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/Positions/Partie1/LucienBouchard1996.pdf>

4. Dictamen relativo a la secesión de Quebec de la Corte Suprema de Canadá 1998

Ante la gran incertidumbre generada por los resultados del referendo de 1995 y en consecuencia, el temor de una nueva consulta en la que pudiera salir victorioso el sector independentista de Quebec, el gobierno de Ottawa pone en marcha el conocido como Plan B¹¹⁸. Es así que el gobierno de J. Chrétien, decide como señalábamos previamente, acudir a la Corte Suprema de Canadá¹¹⁹ en 1996. La reacción del gobierno de Quebec fue la de no participar en las actuaciones judiciales defendiendo su posición, pues consideraba que no se podía judicializar una cuestión política, la voluntad democrática del pueblo quebequés. La Corte Suprema, con el objetivo de respetar el principio de contradicción y garantizar que todos los puntos de vista son oídos, eligió al abogado quebequés André Joli-Coeur, como *amicus curiae*¹²⁰ para defender las tesis soberanistas.

Las cuestiones a las que debió dar respuesta el más alto tribunal canadiense fueron las siguientes:

1. *Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature or government of Quebec effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?*

2. *Does international law give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? In this*

¹¹⁸ El Plan A consistiría en la negociación y el diálogo entre el gobierno federal y el provincial para alcanzar un compromiso y estabilizar la situación política y constitucional de Canadá. En cambio, el Plan B conllevaría retener a Quebec dentro de la federación y evitar un tercer referéndum utilizando medios políticos y jurídicos. CHACÓN PIQUERAS, Carmen y RUIZ ROBLEDO, Agustín. El Dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario. *Revista Teoría y Realidad Constitucional*. 1999, nº3. ISBN: 84-923768-9-9.

¹¹⁹ Como señala el art. 53 *Supreme Court Act*: (1) *The Governor in Council may refer to the Court for hearing and consideration important questions of law or fact concerning (a) the interpretation of the Constitution Acts; (d) the powers of the Parliament of Canada, or of the legislatures of the provinces, or of the respective governments thereof, whether or not the particular power in question has been or is proposed to be exercised*. Sin embargo esta cuestión fue discutida por el *amicus curiae* quien argumentaba la inconstitucionalidad de este artículo y en su defecto el carácter no justiciable de las preguntas que se planteaban al tribunal. La Corte Suprema responde a estas cuestiones en el punto II del dictamen (The Preliminary Objections to the Supreme Court's Reference Jurisdiction).

¹²⁰ Expresión latina con la que se hace referencia a un tercero ajeno aún litigio, que voluntariamente ofrecen su opinión frente a algún punto de derecho u otro aspecto relacionado, para colaborar con el Tribunal en la resolución de la materia objeto del proceso. BAQUERIZO MINUCHE, J. *El Amicus Curiae: una importante institución para la razonabilidad de las decisiones judiciales complejas*. Revista Jurídica. Facultad de Derecho, Universidad Católica de Guayaquil [consulta 9-5-2014]. Disponible en : http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=27 Esta figura aparece recogida en el art. 92 *Rules of the Supreme Court of Canada* SOR/2002-156.

*regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?*¹²¹

3. *In the event of a conflict between domestic and international law on the right of the National Assembly, legislature or government of Quebec to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally, which would take precedence in Canada?*

La respuesta a estas cuestiones vendría a marcar el rumbo de las futuras relaciones entre el gobierno federal con el resto de provincias y por supuesto, podría coto a los anhelos secesionistas de Quebec.

Fue el 20 de agosto de 1998 cuando la Corte Suprema de Canadá hizo publico su célebre *Renvoi relatif à la sécession du Québec*¹²², despertando un inusitado interés dentro y fuera de Canadá, dado el fino trazo con el que supo hacer frente a cuestiones tan espinosas y relevantes para el futuro de Canadá como las antes expuestas.

4.1. Los principios constitucionales, su interpretación y aplicación en el caso de la secession de Quebec

Comienza el tribunal canadiense recordando que las Constitución es algo más que un texto escrito, es decir, no solo la componen las leyes recogidas en el art. 52(2) LC 1982, de ahí la necesidad de un estudio profundo de los principios que sostienen y animan la Constitución. Estos principios, reglas y convenciones no escritas, son una parte necesaria de la Constitución, pues pueden aparecer problemas o dificultades que no se pueden resolver satisfactoriamente en base únicamente al contenido escrito de la Constitución.

¹²¹ De forma resumida, las preguntas planteadas a la Corte Suprema de Canadá, pueden traducirse como:

- 1) ¿Permite la Constitución canadiense la secesión unilateral de Quebec?
- 2) ¿Protege el Derecho Internacional una secesión unilateral de Quebec?
- 3) Si las respuestas a las dos preguntas anteriores fueran contradictorias ¿qué Derecho debería aplicarse preferentemente?

CHACÓN PIQUERAS, Carmen y RUIZ ROBLEDO, Agustín, *op. cit.*, pág. 9.

¹²² *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.

Estos principios y reglas surgen del propio texto constitucional, del contexto histórico y de la jurisprudencia constitucional. La Corte Suprema enumera cuatro principios considerados como fundamentales y organizadores de la Constitución, aunque la lista no es exhaustiva: el principio de federalismo, democracia, imperio de la ley y supremacía constitucional y el respeto a las minorías¹²³. Estos principios deben funcionar en simbiosis. Ninguno de estos principios puede ser definido haciendo abstracción de los restantes, e igualmente, ninguno de estos principios puede excluir la aplicación de otro¹²⁴.

Los magistrados señalan la existencia de una arquitectura constitucional, de forma que los elementos individuales que componen la Constitución están conectados entre sí y por esta razón, una correcta interpretación debe tener en cuenta la Constitución en todo su conjunto¹²⁵. Además de guiar la interpretación de los textos constitucionales escritos, estos principios ayudan a definir las diversas esferas de competencia, el alcance de las distintas obligaciones y derechos, así el papel de las instituciones políticas. Por todo ello, la aplicación de estos principios es determinante en el proceso de evolución y desarrollo constitucional cual “*living tree*”¹²⁶.

La jurisprudencia constitucional al mismo tiempo recalca, la importancia, la primacía de la constitución escrita, considerada por un lado, como una fuente de seguridad jurídica y previsibilidad y por otro, en tanto que fundamento básico del proceso de control constitucional. Sin embargo, los magistrados canadienses, en base a su propia jurisprudencia¹²⁷ y recordando el preámbulo de la Constitución de 1867, insisten en que el susodicho “*invites the courts to turn those principles into the premises of a constitutional argument that culminates in the filling of gaps in the express terms of the constitutional text*”. Es más, estos principio subyacentes a la letra escrita, pueden en ciertas ocasiones dar lugar a obligaciones legales de forma que pueden constituirse en límites de la acción gubernamental o de los tribunales. Por tanto, el carácter de los principios constitucionales no es meramente descriptivo, sino que están dotados de fuerza normativa¹²⁸.

¹²³ *Ibíd.*, párr. 32.

¹²⁴ *Ibíd.*, párr. 49.

¹²⁵ *Ibíd.*, párr. 50.

¹²⁶ *Ibíd.*, párr. 52 con referencia a *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.).

¹²⁷ *Provincial Judges Reference* [1997] 3 S.C.R. 3.

¹²⁸ *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217. Párr. 54.

Puesto que Canadá está organizado territorial e institucionalmente desde 1867 como un estado federal, es evidente que el principio del federalismo juega un papel protagonista dentro de su estructura constitucional, siendo el mayor ejemplo de ello, los dos niveles de gobierno existentes, el federal y el provincial, cada cual, con su ámbito competencial propio. Se ha considerado pues al federalismo, como un principio básico a la hora de interpretar la constitución ya que “*the principle of federalism runs through the political and legal systems of Canada*”¹²⁹. En consecuencia, sería errado incorporar una estructura federal, sin previamente haber fomentado una cultura federal, esto es la existencia de una base social y política afín a los valores federales¹³⁰.

Al mismo tiempo se señala que el federalismo es una respuesta legal y política a realidades sociales y políticas existentes aunque fuere implícitamente. Se reconoce por tanto la diversidad de las partes y componentes, y la autonomía de los gobiernos provinciales para promover el desarrollo de sus sociedades dentro de su marco competencial. Como consecuencia, entiende la Corte Suprema que las diferencias entre provincias forman parte de la realidad política de un proceso de federalización¹³¹.

El federalismo facilita la persecución de metas comunes de minorías culturales y/o lingüísticas que conforman una mayoría en el interior de una provincia. Este es el caso de Quebec, cuyas peculiaridades (*the majority of the population is French-speaking and which possesses a distinct culture*¹³²) admitidas por la Corte, están en el origen del sistema federal de Canadá.

Respecto de la democracia, es descrita desde un primer momento, como un valor fundamental del derecho constitucional y de la cultura política canadiense¹³³. Pero este principio, adquiere en el dictamen un peso específico de gran relevancia, pues como recuerda la propia Corte Suprema, las tesis secesionistas de Quebec se fundamentaban en una manifestación de este principio, en tanto que voluntad soberana del pueblo de Quebec expresándose a favor de su independencia de Canadá.

¹²⁹ *Ibíd.*, párr. 57 con relación a *Resolution to amend the Constitution* [1981] 1 SCR 753 (*Patriation Reference*)

¹³⁰ SEIJAS VILLADANGOS, M.E., Significado de los nuevos derechos en el proceso de eventual federalización del modelo autonómico. El grado de federalidad del Estado español. En MATIA PORTILLA, F.J. (DIR.) *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*. Madrid, CEPC. ISBN: 9788425915154. pp. 257-287, p. 277.

¹³¹ *Ibíd.*, párr. 58 en referencia a *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995.

¹³² *Ibíd.*, párr. 59.

¹³³ *Ibíd.*, párr. 61.

La democracia, observan los magistrados, es entendida normalmente como el sistema político basado en la regla de la mayoría, empero, esta no consiste únicamente en un simple proceso, la democracia está conectada con otros objetivos importantísimos, como por ejemplo, el autogobierno. Un pueblo soberano ejercita su derecho al auto gobierno a través de un proceso democrático¹³⁴. No obstante, este principio tan esencial, debe interpretarse, como ya mencionamos en párrafos previos, en un contexto junto con los restantes principios.

Como resultado de esta manera de proceder, la Corte señala, que de la relación entre democracia y federalismo, en Canadá “*there may be different and equally legitimate majorities in different provinces and territories and at the federal level. No one majority is more or less “legitimate” than the others as an expression of democratic opinion, although, of course, the consequences will vary with the subject matter*”¹³⁵. La función del federalismo permitiría a la ciudadanía, según los magistrados, participar a la par de diferentes colectividades y luchar por alcanzar objetivos tanto a nivel federal como provincial.

Por otro lado, en el dictamen se recuerda la íntima relación que hay entre democracia e imperio de la ley. Es la ley la encargada de crear el marco dentro del cual, la voluntad soberana de los ciudadanos es determinada e implementada, es decir, para ser legítimas, las instituciones democráticas deben tener base legal. Inversamente, un sistema de gobierno no puede construirse solamente respetando las leyes, precisará por tanto, de la legitimidad derivada de la interacción entre el estado de derecho y la democracia. En conclusión, sería un grave error equiparar legitimidad con voluntad soberana o la regla de la mayoría, sin tener en cuenta otros valores constitucionales¹³⁶.

El buen funcionamiento de la democracia exige un proceso permanente de discusión. En todos los niveles del gobierno, para alcanzar mayorías se requiere de compromiso, discusión y de deliberación. “*No one has a monopoly on truth*”¹³⁷ señalan los magistrados, al mismo tiempo que afirman la inevitabilidad de opiniones discordantes. No obstante, un sistema de gobierno democrático está obligado a

¹³⁴ *Ibíd.*, párr. 64.

¹³⁵ *Ibíd.*, párr. 66.

¹³⁶ *Ibíd.*, párr. 67.

¹³⁷ *Ibíd.*, párr. 68.

considerar esas otras visiones de la realidad y a tenerlas en cuenta, intentando darles respuesta a través de la legislación que regula la sociedad.

Una concreta expresión de la vertiente de la democracia antes descrita se encuentra en el proceso de enmienda constitucional recogido en la Constitución de 1982, se trata del derecho que tienen los distintos actores políticos para iniciar el proceso de modificación. En opinión de los magistrados de la Corte Suprema, este derecho conlleva el correspondiente deber de los demás actores de participar en las discusiones constitucionales y así reconocer y abordar el deseo de cambio. Esta obligación es considerada como inherente al principio de democracia, la cual es a su vez una característica vital del sistema de gobierno canadiense¹³⁸.

En lo referente al principio del imperio de la ley y el constitucionalismo, estos se sitúan en la base del sistema de gobierno de Canadá. El primero tiene como rasgos principales, la primacía de la ley sobre las actuaciones del ejecutivo o los individuos, la creación y conservación de un orden real de derecho positivo así como la regulación por ley de las relaciones entre el estado y las personas. Respecto del constitucionalismo, aunque similar al imperio de la ley, es mucho más concreto y se encuentra consagrado en el art. 52(1) de la Constitución de 1982. De esta manera, todas las actuaciones del gobierno deben ser conformes a la Constitución (y de acuerdo al imperio de la ley, lo que implica reiterar el respeto al texto constitucional). Se produjo por tanto un cambio sustancial en 1982, pasando de la supremacía del Parlamento, a la supremacía de la Constitución, la cual es obligatoria tanto a nivel federal como provincial y es fuente de autoridad¹³⁹.

Dada la trascendencia de estos principios, la Constitución se sitúa fuera del alcance de la regla de la mayoría. Una de las razones que justifican esta posición elevada de la Constitución consiste en aportar una protección extra a los derechos y libertades fundamentales en ella encerrados intentando evitar posibles interferencias. Se advierte en el dictamen que « *there are occasions when the majority will be tempted to ignore fundamental rights in order to accomplish collective goals more easily or effectively. Constitutional entrenchment ensures that those rights will be given due regard and protection*¹⁴⁰ ». También se intenta garantizar una mayor protección de las

¹³⁸ *Ibíd.*, párr. 69.

¹³⁹ *Ibíd.*, párr. 72.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, párr. 74.

minorías a fin de que puedan promocionar su identidad contra las presiones asimiladoras de la mayoría. Una última justificación se halla en la protección de la división de poderes, predicada más bien respecto del federal y las provincias, de manera que ninguno de ellos pueda usurpar los poderes de otro.

Como consecuencia de todo lo expuesto anteriormente, el tribunal afirma que la posibilidad de que un referendo provincial, en base al principio de democracia y autogobierno, pueda eludir el texto constitucional, constituye una justificación superficial. Dicho de otro modo *“it is suggested that as the notion of popular sovereignty underlies the legitimacy of our existing constitutional arrangements, so the same popular sovereignty that originally led to the present Constitution must (it is argued) also permit “the people” in their exercise of popular sovereignty to secede by majority vote alone¹⁴¹”*. Empero, para los magistrados, este razonamiento es incorrecto así como la interpretación que se hace del concepto de soberanía popular.

La Corte Suprema de Canadá afirma que los canadienses nunca han aceptado el sistema mayoritario sin más, si no que este principio democrático es mucho más rico. El ideal democrático debe construirse en armonía con el principio de supremacía constitucional y por ello la reforma de la Constitución precisa de un consenso sustancial, precisamente porque los principios consagrados en dicho texto así lo exigen. De esta manera, gracias a una mayoría cualificada (*“enhanced majority”*) que se necesita para proceder a la enmienda constitucional se protegen los intereses de las minorías. Y pese a que para algunos, estos requisitos puedan representar una incompatibilidad entre democracia y Constitución, en realidad es todo lo contrario. La Constitución facilita la actividad de un sistema democrático de gobierno al crear el marco jurídico en el que se tomaran las decisiones políticas. En ausencia de los principios de imperio de la ley y de la Constitución, todas las decisiones que se tomaran estarían desautorizadas desde su inicio.

Por último, el cuarto principio de carácter fundamental en la estructura constitucional canadiense y que se enumeraba al principio, era el de la protección a las minorías. Ya desde 1867 se recogen en la Constitución distintas provisiones donde se pretende garantizar el respeto de los derechos de las minorías existentes en Canadá y posteriormente, con mayor rigor y extensión, su protección se encuentra en la Carta de

¹⁴¹ *Ibíd.*, párr. 75.

Derechos y Libertades Fundamentales. Este principio por tanto, sigue influenciando la aplicación e interpretación de la Constitución y debe ser tenido en cuenta por tribunales y gobiernos¹⁴².

A continuación y respecto de su aplicación concreta al caso de la secesión de Quebec, comienzan los magistrados del más alto tribunal de Canadá, dando su definición de secesión: “*Secession is the effort of a group or section of state to withdraw itself from the political and constitutional authority of that state, with a view to achieving statehood for a new territorial unit the international plane*”¹⁴³”. En el caso de un estado federal como el presente, el acto de secesión, cuya naturaleza es doble, política y legal, normalmente se realizará por una de las partes que componen tal federación.

En el caso de Canadá, la secesión de una de sus provincias, desde una perspectiva legal, exige un proceso de reforma constitucional. Respecto de la facultad de secesión de una provincia, la Constitución no se pronuncia, ni permite ni prescribe dicha posibilidad, no obstante, la secesión alteraría inevitablemente el modo en que actualmente se lleva a cabo el gobierno de Canadá. Frente a aquellos que sostienen la imposibilidad de realizar modificaciones tan profundas a través de un proceso de enmienda o los que alegan que se trata de un asunto concerniente exclusivamente al derecho internacional público, la Corte Suprema, niega ambas premisas y reitera su carácter de enmienda constitucional¹⁴⁴. Así, puesto que la Constitución es la expresión de la soberanía del pueblo de Canadá, le corresponde a este, a través de sus gobiernos debidamente elegidos, el poder de llevar a cabo cualquier cambio relativo a la modificación de los límites territoriales del país, incluida, la secesión de Quebec¹⁴⁵.

La naturaleza unilateral de la secesión, es decir, realizada solamente por la Asamblea Nacional o el gobierno de Quebec, es un matiz de especial trascendencia, ya que es este supuesto por el que se pregunta al tribunal y al cual debe dar respuesta. Distingue pues la Corte, por un lado, la iniciación unilateral, por un solo actor, del procedimiento de reforma constitucional, lo cual es perfectamente válido y por otro, la secesión unilateral en tanto que efectuada sin negociaciones previas con el gobierno

¹⁴² *Ibíd.*, párr. 81.

¹⁴³ *Ibíd.*, párr. 83.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, párr. 84.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, párr. 85.

federal y las otras provincias y justificada jurídicamente por medio de un referéndum, manifestación de la voluntad democrática de la ciudadanía.

Pese a que este último supuesto es posible, es directamente contrario a la tesis que viene manteniendo la Corte Suprema, por violar los principios fundamentales analizados y vulnerar la propia Constitución. Como hemos visto, los magistrados admiten la necesidad de estudiar el impacto que un referéndum de ese tipo tendría en la Constitución y en la legalidad de las demandas de secesión, así como las consecuencias que de ello se pueden extraer.

4.2. La obligación de negociar y las ambigüedades que le rodean

En principio, la Constitución no hace en ningún momento referencia a las consultas por referendo y sus resultados no tienen ningún papel o efecto legal en la estructura constitucional, pero el referéndum reconocen los magistrados, es un método democrático de conocer las opiniones del electorado en momentos determinados sobre cuestiones de especial importancia.

Más concretamente se señala que *“the democratic principle identified above would demand that considerable weight be given to a clear expression by the people of Quebec of their will to sucede from Canada¹⁴⁶”*. No obstante, seguidamente se afirma que el referendo carecería de efecto legal directo y en ningún caso podría suponer por sí mismo el acceso a la independencia. De acuerdo con el principio democrático, una consulta tal, sí conferiría en cambio al gobierno de Quebec, legitimidad para iniciar un proceso de enmienda de la Constitución con el fin de secesionarse dentro de los cauces legales. Puntualiza la Corte sobre este supuesto, concretando un aspecto que, como veremos más adelante, generó y sigue generando bastante controversia vista su ambigüedad: *“In this context, we refer to a “clear” majority as a qualitative evaluation. The referendum result, if it is to be taken as an expression of the democratic will, must be free of ambiguity both in terms of the question asked and in terms of the support it achieves¹⁴⁷”*.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, párr. 87.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, párr. 87.

De acuerdo con la interpretación de la Corte Suprema, de la conjunción de los principios de democracia y federalismo se deriva, que un claro rechazo al actual régimen constitucional junto con una clara de expresión del deseo de acceder a la secesión, crearán una obligación recíproca para todas las partes de negociar los cambios constitucionales que den respuesta a tales pretensiones. La enmienda de la Constitución se inicia por tanto, como un proceso político, de conformidad con la propia Constitución. La iniciativa para proceder a estas modificaciones, se recuerda, pertenece a los responsables democráticamente electos, quienes podrán basarse en los resultados de un referéndum, pese a que legalmente, solo a los mencionados representantes les compete esta responsabilidad. Como consecuencia pues de un intento de enmienda constitucional, se deduce la consecuente obligación de todas las partes de sentarse a la mesa de negociaciones. Por tanto, si el pueblo de Quebec repudiase claramente el orden constitucional existente, se estaría legitimando su demanda de secesión y se plantearía la obligación del resto de provincias y del gobierno federal de reconocer y respetar esa manifestación democrática de voluntad así como de comenzar un proceso de negociaciones teniendo presentes los principios previamente analizados¹⁴⁸.

Pero, cuál es el contenido de esta obligación de negociar, se preguntan los magistrados. Con el fin de abordar este delicado y trascendental interrogante, se hace una distinción entre las obligaciones sustanciales que se derivan del texto constitucional y la manera en que se explicitan en la práctica tales obligaciones, teniendo en cuenta a la par la dialéctica entre legalidad y legitimidad.

Para empezar, las negociaciones tendrán que estar guiadas por los mismos principios constitucionales que dieron lugar al nacimiento de esta obligación, es decir,

¹⁴⁸ Dada la relevancia de este párrafo de la Opinión de los magistrados de la Corte Suprema, transcribimos a continuación su tenor literal: “*The federalism principle, in conjunction with the democratic principle, dictates that the clear repudiation of the existing constitutional order and the clear expression of the desire to pursue secession by the population of a province would give rise to a reciprocal obligation on all parties to Confederation to negotiate constitutional changes to respond to that desire. The amendment of the Constitution begins with a political process undertaken pursuant to the Constitution itself. In Canada, the initiative for constitutional amendment is the responsibility of democratically elected representatives of the participants in Confederation. Those representatives may, of course, take their cue from a referendum, but in legal terms, constitution-making in Canada, as in many countries, is undertaken by the democratically elected representatives of the people. The corollary of a legitimate attempt by one participant in Confederation to seek an amendment to the Constitution is an obligation on all parties to come to the negotiating table. The clear repudiation by the people of Quebec of the existing constitutional order would confer legitimacy on demands for secession, and place an obligation on the other provinces and the federal government to acknowledge and respect that expression of democratic will by entering into negotiations and conducting them in accordance with the underlying constitutional principles already discussed*”. *Ibid.*, párr. 88.

federalismo, democracia, imperio de la ley y supremacía constitucional y la protección de las minorías. Con esta premisa como punto de partida se deben excluir del panorama negociador las dos posiciones extremas y enfrentadas. De un lado, se rechaza la posibilidad de que las provincias y las autoridades federales tengan la obligación de negociar solamente los detalles logísticos que conducirían inexorablemente a la secesión de otra provincia, pese a argumentarse en su favor los valores de la democracia o el derecho internacional, concretamente, el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Dicho de otra manera, Quebec no puede dictar al resto de miembros de la federación las condiciones para su independencia, ya que eso no sería una negociación. No habrá auténticas negociaciones si la secesión se concibe como un derecho absoluto nacido de una obligación constitucional que hay que llevar obligatoriamente a la práctica.

Sin embargo, la Corte considera igualmente inaceptable el hecho de que ante una expresión clara de la voluntad de autodeterminación de Quebec no se suscite la necesidad de llevar a cabo unas negociaciones con las otras provincias y el gobierno de Ottawa: « *The continued existence and operation of the Canadian constitutional order cannot remain indifferent to the clear expression of a clear majority of Quebecers that they no longer wish to remain in Canada*¹⁴⁹ ». Los derechos de las otras provincias o del gobierno federal no pueden negar el derecho del gobierno de Quebec de acceder a la secesión, siempre y cuando una mayoría de quebequeses apoye esta meta y se respeten los derechos de terceros¹⁵⁰.

Como resultado de todo lo anterior, en las negociaciones se deberían tener en cuenta los intereses del gobierno federal, de Quebec, de las otras provincias y actores así como los derechos de los canadienses de dentro y fuera de Quebec. A su vez, señala la Corte Suprema que “*the negotiation process precipitated by a clear majority of the population of Quebec on a clear question to pursue secession would require the reconciliation of various rights and obligations by the representatives of two legitimate majorities, namely, the clear majority of the population of Quebec, and the clear majority of Canada as a whole, whatever that might be*¹⁵¹” (los subrayados son nuestros).

¹⁴⁹ *Ibíd.*, párr. 92.

¹⁵⁰ A este respecto, muy probablemente la Corte Suprema esté haciendo una referencia indirecta a los derechos de la minoría indígena y anglófona dentro de un Quebec independiente.

¹⁵¹ *Ibíd.*, párr. 93.

Si alguna de las partes negociadoras no actúa en consonancia con los principios y valores constitucionales, se estará poniendo en riesgo la legitimidad de las pretensiones de tal parte o incluso todo el proceso negociador.

No obstante, los magistrados admiten la imposibilidad de predecir el desarrollo de las negociaciones e incluso la eventualidad de que no se llegue a ningún acuerdo entre las partes o a un impasse, ello debido al alto grado de integración económica, política y social en el interior de Canadá.¹⁵²

El tribunal prefiere no especular sobre los resultados y las conclusiones que se obtendrían de una hipotética ronda de negociaciones derivadas de una potencial secesión. El rol de la Corte Suprema en el dictamen se circunscribe a la identificación de los aspectos constitucionales más relevantes, determinando el marco jurídico en el que finalmente se tomarán las decisiones políticas. Por el contrario, la Corte no juega ningún papel respecto del aspecto político de las negociaciones. Igualmente, es de gran importancia que los magistrados afirmen que, tampoco es de su competencia la evaluación de la claridad de la mayoría en respuesta a una pregunta clara, si no que compete a una evaluación política. A resultas de este deslinde se señala que “*a right and corresponding duty to negotiate secession cannot be built on an alleged expression of will if the expression of democratic will is itself fraught with ambiguities. Only the political actors would have the information and expertise to make the appropriate judgment as to the point at which, and the circumstances in which, those ambiguities are resolved one way or the other*¹⁵³” (Los subrayados son nuestros). En definitiva, la reconciliación de los distintos intereses objeto de negociación depende necesariamente de la esfera política y no de la judicial y ello porque es en el ámbito político donde gracias al toma y daca se puede alcanzar un acuerdo negociado. Establecido el marco jurídico, corresponde a los representantes electos resolver sus diferencias.

Recapitulando, la secesión de Quebec de Canadá no puede hacerse de forma unilateral, es decir, sin negociación alguna. Toda pretensión de secesión debe adecuarse a la Constitución, pues de lo contrario, se estaría violando el ordenamiento jurídico.

¹⁵²« [...] there are also national interests and enterprises (both public and private) that would face potential dismemberment. There is a national economy and a national debt. Arguments were raised before us regarding boundary issues. There are linguistic and cultural minorities, including aboriginal peoples, unevenly distributed across the country who look to the Constitution of Canada for the protection of their rights. Of course, secession would give rise to many issues of great complexity and difficulty ». *Ibíd.*, párr. 96.

¹⁵³ *Ibíd.*, párr. 100.

Igualmente, no se puede permanecer indiferente ante la expresión de una mayoría clara de quebequenses que no desean seguir unidos a Canadá. El efecto principal de una expresión de tales características es la aparición en escena del deber constitucional de negociar en comunión con los principios constitucionales fundamentales, intentando sellar un acuerdo que reconcilie los derechos, obligaciones y legítimas aspiraciones de todos los canadienses.

4.3. Aplicabilidad del derecho internacional a la secesión de una provincia

La respuesta a la segunda pregunta planteada ante la Corte Suprema de Canadá, tiene por objeto determinar la existencia o no, en derecho internacional, de un hipotético derecho a la secesión unilateral. Sin embargo, como antesala a su argumentación, los magistrados manifiestan su reticencia a especular sobre cómo reaccionarán los distintos estados soberanos a nivel internacional, ante una potencial secesión de la provincia de Quebec. De ahí que en su respuesta se circunscriban una vez más, a deslindar el marco legal al que se debería ajustar un acontecimiento de tales características.

De acuerdo con el tribunal, está claro que el derecho internacional no otorga expresamente a los componentes de un estado soberano un derecho a la secesión unilateral¹⁵⁴. Este punto de partida fue reconocido tanto por los representantes de la federación canadiense como por el *amicus curiae*. A partir de aquí, aquellos que propugnan la existencia de tal derecho sostienen que, primeramente, el derecho a la secesión tampoco está específicamente prohibido, luego cabría inferir que es permitido. Igualmente, apoyándose en el derecho de los pueblos a su autodeterminación, pretenden legitimar el derecho a la secesión unilateral y el deber del resto de los estados de proceder a su reconocimiento.

No obstante y pese a que el propio *amicus curiae* esgrime en su argumentación el mencionado derecho a la autodeterminación de los pueblos, él mismo reconoce de antemano que, independientemente del resultado obtenido en un referendo, este derecho no resulta aplicable a las circunstancias de la provincia de Quebec en el interior de Canadá. Empero, la Corte procede a desmontar los posibles argumentos a favor de la admisión de un derecho a la secesión en el derecho internacional.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, párr. 111.

Ciertamente, el derecho internacional ni acepta ni niega explícitamente el derecho a la secesión unilateral, pero, dado el carácter excepcional de las circunstancias por las que se permite, en consonancia con el derecho a la autodeterminación de los pueblos, la secesión unilateral, sólo cabe deducir su negación implícita. Por el contrario, el derecho internacional sí recoge la importancia del concepto de integridad territorial de los estados¹⁵⁵, dejando la cuestión de la creación de nuevos estados al derecho interno. En consecuencia, en caso de que la secesión unilateral sea contraria al derecho constitucional del estado objeto de secesión, generalmente, el derecho internacional llegará a la misma conclusión¹⁵⁶.

Por otro lado, el derecho de los pueblos a la autodeterminación se considera un principio general del derecho internacional¹⁵⁷ y aparece consagrado entre otros, en el art. 1 y en el art. 55 de la Carta de las Naciones Unidas o en el Pacto internacional sobre los derechos civiles y políticos o el Pacto internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales (ambos de 1966).

Es interesante destacar en este contexto del derecho internacional la declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Res. 50/6 de 9 de noviembre de 1995, en donde se dice: “[...] *Continue to reaffirm the right of self-determination of all peoples, taking into account the particular situation of peoples under colonial or other forms of alien domination or foreign occupation, and recognize the right of peoples to take legitimate action in accordance with the Charter of the United Nations to realize their inalienable right of self-determination. This shall not be construed as authorizing or encouraging any action that would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a Government representing the whole people belonging to the territory without distinction of any kind* [...]”¹⁵⁸).

¹⁵⁵ Se recoge por ejemplo en el art. 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas (1945), en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados (1970) o en la Declaración de Helsinki (1975), se predica en estos casos frente a posibles injerencias de terceros estados.

¹⁵⁶ *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217. Párr. 112.

¹⁵⁷ *Ibid.*, párr. 113.

¹⁵⁸ Res. 50/6 de 9 de noviembre de 1995. *Declaración con motivo del cincuenta aniversario de las Naciones Unidas*. Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el 50º periodo de sesiones [consulta 30-5-2014]. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/ag/res/50/list50.htm>

Analizando más detenidamente el derecho a la autodeterminación de los pueblos, la Corte Suprema empieza con una reflexión sobre la definición de pueblos. Desafortunadamente, la falta de precisión del término debido a su escasa y confusa construcción formal impide llegar a un significado concreto, pese a todo, como mínimo se entiende que se está haciendo referencia a una parte de la población de un estado ya existente.

La autodeterminación predicada de un pueblo, permite distinguir dos vertientes. Por un lado, la autodeterminación externa, que en palabras de la Corte Suprema consiste en “*a people’s pursuit of its political, economic, social and cultural development within the framework of an existing state*”¹⁵⁹. Respecto de la autodeterminación externa, de la que supuestamente deriva el derecho a la secesión unilateral, la Corte lo considera como un caso extremo que tiene lugar en circunstancias cuidadosamente fijadas. Para su definición, los magistrados recurren a la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas: “*El establecimiento de un Estado soberano independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo*”.

Sin embargo, como se observó líneas atrás al mencionar la relevancia que también poseía la protección de la integridad territorial de los estados, el derecho a la autodeterminación se aplicará dentro de los límites de la integridad territorial, de acuerdo con el derecho internacional. No obstante, excepcionalmente, hay casos en los que se puede ejercitar el derecho a la autodeterminación externa.

Uno de esos supuestos, es el derecho de los pueblos sometidos a un poder colonial, quienes haciendo valer su derecho a la autodeterminación, pueden romper con la metrópoli, pero esta hipótesis es irrelevante en el caso de Quebec¹⁶⁰. El otro supuesto en el que claramente se puede invocar el derecho a la autodeterminación externa, agrupa los casos de sometimiento, dominación o explotación fuera del contexto colonial¹⁶¹.

¹⁵⁹ *Ibíd.*, párr. 126.

¹⁶⁰ *Ibíd.*, párr. 132.

¹⁶¹ *Ibíd.*, párr. 133.

Un tercer supuesto, cuya aceptación no ha sido aún consensuada, tiene lugar cuando a un pueblo se le impide ejercitar su derecho a la autodeterminación interna. En este caso, según algunos, como último recurso cabría la autodeterminación externa, es decir, la secesión¹⁶². Pero los magistrados afirman que a la vista del actual ordenamiento jurídico, los quebequenses no se sitúan en una posición desventajosa a ojos del derecho internacional.

Reitera la Corte Suprema que « *the international law right to self-determination only generates, at best, a right to external self-determination in situations of former colonies; where a people is oppressed, as for example, under foreign military occupation ; or when a definable group is denied a meaningful access to government to pursue their political, economic, social and cultural development*¹⁶³ ».

En conclusión, incluso en el caso de que la población de Quebec sea reconocida como pueblo, en las circunstancias actuales, ninguna institución ni el gobierno de la provincia poseen el derecho a la secesión unilateral de acuerdo con el derecho internacional.

4.4. La posibilidad de una secesión *de facto*

Teniendo en cuenta que el derecho internacional, como ya se dijo, no permite pero tampoco niega explícitamente el derecho a la secesión unilateral de los estados, los magistrados de la Corte Suprema se plantean la siguiente cuestión cuyo origen está en el principio de efectividad¹⁶⁴ o *effectivity principle*. ¿Qué ocurriría si, pese a todo lo dicho hasta ahora, Quebec alcanza el control efectivo de su territorio, en el interior de sus límites provinciales y es reconocido por la comunidad internacional?

¹⁶² Las circunstancias descritas en este supuesto serían las que, en mayor medida, podrían aproximarse a las posiciones de los nacionalistas quebequeses, que sienten que Ottawa les impide desarrollarse como pueblo dentro de las fronteras canadienses, de forma que solo la secesión garantizaría su plena autodeterminación. Pero ni siquiera el *amicus curiae* respalda este argumento, pues como bien observa, en Canadá ha habido numerosos Primeros ministros originarios de Quebec así como otros puestos de importancia dentro del gobierno federal, también las fuerzas armadas o en el cuerpo diplomático se han integrado los quebequenses sin ningún problema, así como en el sector privado, trabajando dentro y fuera de la provincia. De igual manera se expresa la Corte Suprema en el párrafo 136.

¹⁶³ *Ibid.*, párr. 138.

¹⁶⁴ Según la Corte Suprema este principio “*proclaims that an illegal act may eventually acquire legal status if, as a matter of empirical fact, it is recognized on the international plane*”. *Ibid.*, párr. 146.

Ciertamente se admite que, a veces, dependiendo de las circunstancias, son reconocidas nuevas realidades políticas independientemente de la legalidad de los hechos que condujeron a su creación. En consecuencia, si la secesión de una provincia de Canadá triunfa en las calles, podría conllevar la creación de un nuevo estado¹⁶⁵. No obstante, aunque teóricamente no es necesario el reconocimiento internacional para crear un estado, a la hora de participar como un estado más dentro de la comunidad internacional, el reconocimiento si es requerido. Empero, el reconocimiento internacional no implica la legalización retroactiva del acto de secesión primigenio, es el acceso a la secesión exitosamente lo que permite a los demás estados reconocer la estatalidad de tal territorio.

El proceso de reconocimiento de nuevos estados está guiado por normas jurídicas, a pesar de que anteriormente se consideraba un acto discrecional derivado de la soberanía del estado. Así entre otras, se analizará detalladamente la legitimidad del proceso que ha tenido como resultado la secesión *de facto*¹⁶⁶. En resumen, la Corte Suprema viene a decir que « *while national interest and perceived political advantage to the recognizing state obviously play an important role, foreign states may also take into account their view as to the existence of a right to self-determination on the part of the population of the putative state, and a counterpart domestic evaluation, namely, an examination of the legality of the secession according to the law of the state from which the territorial unit purports to have seceded*¹⁶⁷ » (los subrayados son nuestros).

En relación con los condicionantes existentes en el proceso de reconocimiento de nuevo estado, conviene recordar que la Corte Suprema impone a todas las partes afectadas dentro de la federación por la secesión de una provincia, el deber de negociar de acuerdo con los principios constitucionales elementales. De esta forma, ante la posibilidad de que alguna de las mayoría políticas negociadoras no respete sus obligaciones pondrá en riesgo la continuación de las conversaciones, así como la aceptación del resultado por la comunidad internacional, al deslegitimar sus posiciones¹⁶⁸.

¹⁶⁵ *Ibíd.*, párr. 142.

¹⁶⁶ Buen ejemplo de ello es la *Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union* (1992) publicado por la Comisión Europea. *Ibíd.*, párr. 143.

¹⁶⁷ *Ibíd.*, párr. 143.

¹⁶⁸ *Ibíd.*, párr. 103.

En definitiva, la Corte Suprema de Canadá afirma, respecto del caso concreto de Quebec, que « *the ultimate success of such a secession would be dependent on recognition by the international community, which is likely to consider the legality and legitimacy of secession having regard to, amongst other facts, the conduct of Quebec and Canada, in determining whether to grant or withhold recognition. Even if granted, such recognition would not, however, provide any retroactive justification for the act of secession, either under the Constitution of Canada or at international law*¹⁶⁹ ».

4.5. La repercusión del dictamen de la Corte Suprema

Tras hacerse público en agosto de 1998, las reacciones de todas las partes implicadas no se hicieron esperar. El *Renvoi* fue bien recibido por todos, cada cual subrayando aquellos aspectos que a su parecer venían a reforzar sus tesis y por tanto, servían también para dismantelar las del contrario.

Así, por un lado, Lucien Bouchard, Primer ministro de Quebec por aquel entonces, celebra el contenido del texto pues “*L’avis de la Cour reconnaît qu’un référendum gagnant aura non seulement une légitimité démocratique mais que le Canada aura l’obligation de reconnaître cette légitimité et ne pourra nier le droit de Québec de chercher à réaliser la souveraineté. L’avis affirme qu’après un Oui, le Canada aura l’obligation de négocier avec la Québec. Sur la nature des négociations, la Cour impose au camp fédéraliste des obligations que les souverainistes s’étaient données depuis longtemps. En cas d’impasse [...] la Cour n’évoque qu’une seule éventualité, c’est celle où, pour briser l’impasse, le Québec déclare seul sa souveraineté et fait appel à la reconnaissance internationale*¹⁷⁰ ».

Por su parte, el Primer ministro de Canadá, Jean Chrétien, en su declaración inmediatamente posterior a conocerse el pronunciamiento de la Corte Suprema, se expresaba así: “*The ruling yesterday by the Supreme Court of Canada is of extraordinary importance [...]. It is a victory for all Canadians. It protects the legal and democratic rights of citizens of our country for the future [...]. Let me summarize*

¹⁶⁹ *Ibíd.*, párr. 143.

¹⁷⁰ *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*. Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, 2004 [consulta 26-04-2014]. Disponible en : http://www.saic.gouv.qc.ca/institutionnelles_constitutionnelles/table_matières.htm

briefly the most important elements of the decision: 1) The unilateral declaration of independence which the current Quebec government had in its back pocket before the last referendum is contrary to Canadian law and to the fundamental principles of democracy [...]. 2) Secession is as much a legal act as a political act. 3) This means that the days of the “astuces” of Mr. Parizeau and the “winning questions” of Mr. Bouchard are over. For a referendum to have any legitimacy, the question must be clear. And by clear, the Supreme Court does not refer to a question on some vague notion of partnership like the “winning” question of 1995. The Court refers specifically to the need for a question that provides, and I quote: “the clear expression of a clear majority of Quebecers that they no longer wish to remain in Canada”. 4) The Supreme Court of Canada speaks of the need for an “enhanced majority” in order to alter the fundamental balances of political power. In other words, the secession of a province is so fundamental that it requires more than a simple majority for the results of a referendum question on secession to have any legitimacy. According to the Court, there must be no ambiguity in the result. 5) The Court also tells us that democracy requires a good-faith negotiation where a clear majority of Quebecers clearly express that they no longer want to be part of Canada. Not being part of Canada is not a sovereignty-partnership. It is not a sovereignty association¹⁷¹”.

El dictamen de la Corte Suprema fue considerado un triunfo por todos. Tanto soberanistas como federalistas vieron en sus líneas un apoyo, una legitimación de sus pretensiones. No cabe duda de que el éxito del *Renvoi* está en parte en el buen hacer de los magistrados del tribunal¹⁷². Los argumentos esgrimidos y la mesura y equidad con la que se expresó la Corte hacen que sea difícil replicar la decisión judicial. Sin embargo, también la ambigüedad y la timidez a la hora de concretar o delimitar más claramente los aspectos más espinosos del desafío soberanista, han provocado, sorprendentemente, que las dos partes enfrentadas acepten de buen grado las conclusiones del *Renvoi*.

¹⁷¹ *Jean Chrétien statement on Secession Reference*, August 21, 1998. Faculty of Law, The University of British Columbia, [consulta 27-04-2014]. Disponible en: <http://faculty.law.ubc.ca/myoung/constitution/100%20supp%20materials.htm>

¹⁷² El tribunal estuvo compuesto por los siguientes magistrados: Lamer, Antonio; L'Heureux-Dubé, Claire; Gonthier, Charles Doherty; Cory, Peter deCarteret; McLachlin, Beverley; Iacobucci, Frank; Major, John C.; Bastarache, Michel; Binnie, William Ian Corneil, quienes adoptaron el dictamen por consenso. A este respecto, conviene recordar que según el art. 6 de la Supreme Court Act, al menos 3 de los magistrados deben ser quebequeses, lo que legitima aún más la decisión del tribunal. *Reference re Secession of Quebec*. Supreme Court Judgments, 2014 [consulta 27-04-2014]. Disponible en: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>

Empero, como se verá más adelante, este aparente consenso alcanzado en este punto, cristalizará en una mayor polarización del conflicto.

5. Las consecuencias del *Renvoi*: las reacciones de Ottawa y Quebec

Poco después de darse a conocer el *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, aplaudido por todos en Canadá, las reacciones para materializar su contenido no tardaron en producirse, empezando por el gobierno federal.

En primer lugar, Jean Chrétien, afirma públicamente que no es necesario reconocer constitucionalmente el carácter único de Quebec¹⁷³. Al año siguiente, en 1999, se acuerda entre Ottawa y las provincias el *Framework to Improve the Social Union for Canadians*¹⁷⁴, un acuerdo de gran importancia que reformaba la Seguridad Social canadiense, el cual Quebec no firmó. Además, en el verano de ese mismo año, se celebró en la provincia de Quebec, la primera Conferencia internacional sobre federalismo, en la cual destacó la participación del entonces presidente norteamericano Bill Clinton, cuya intervención supuso un jarro de agua fría para las aspiraciones independentistas¹⁷⁵. Pero no fue hasta diciembre de ese año cuando Stéphane Dion¹⁷⁶, ministro de asuntos intergubernamentales del gobierno federal, presentó ante la Cámara de los Comunes la Bill C-20, *An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference*.

La reacción de Quebec no se hizo esperar, de manera que, dos días después de la presentación del proyecto de ley federal, Joseph Facal, ministro de asuntos intergubernamentales canadienses, presentó ante la Asamblea Nacional su propio proyecto de ley, *Projet de loi n°99: Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*.

¹⁷³ *The Constitution since patriation: chronology*. Parliament of Canada, 2014 [consulta 27-04-2014]. Disponible en: <http://www.parl.gc.ca/parlinfo/compilations/Constitution/ConstitutionSincePatriation.aspx?Year=1998>

¹⁷⁴ *A Framework to Improve the Social Union for Canadians*. Canadian intergovernmental Conference Secretariat, 2014 [Consulta 27-04-2014]. Disponible en: <http://www.scics.gc.ca/english/conferences.asp?a=viewdocument&id=638>

¹⁷⁵ WALLACE, Bruce. Clinton defends Canadian federalism. *The Canadian Encyclopedia*, 2013 [consulta 27-04-2014]. Disponible en: <http://thecanadianencyclopedia.com/en/article/clinton-defends-canadian-federalism/>

¹⁷⁶ Dentro de la defensa de las posturas federalistas en Stéphane Dion, quien es de hecho quebequés, destacan las cartas abiertas que previamente había dirigido al gobierno de Quebec: Letter to Premier Lucien Bouchard concerning his position on a unilateral declaration of independence (1997), Letter to Mr. Jacques Brassard in response to his Ministerial statement on the territorial integrity of Quebec (1997) o Letter to Premier Lucien Bouchard on the need to respect the Supreme Court's decision in its entirety. *Media Archives of former Ministers*. Intergovernmental affairs, Privy Council Office, 2011 [consulta 27-04-2014]. Disponible en : <http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=eng&Page=archive&Sub=letters-lettres>

Ambas leyes como examinaremos a continuación, son regulaciones prácticamente incompatibles, de un futuro tercer referendo sobre la secesión de Quebec, tan deseada por unos y rechazada por otros.

5.1. La *Clarity Act*¹⁷⁷

Tras obtener el apoyo del Partido Liberal y del New Democratic Party (NDP), en el Parlamento recibió la sanción real el 29 de junio del 2000, entrando en vigor la popularmente conocida como, *Clarity Act*¹⁷⁸, culminación del supuesto Plan B de Ottawa para frenar las aspiraciones independentistas de Quebec.

Como bien expresa el título de la propia ley, su objetivo consiste en dar fuerza legal a las exigencias y a los términos en los que se debería proceder ante una posible secesión de Quebec, todo ello en base a lo expuesto por la Corte Suprema de Canadá en su dictamen. No obstante, como ya se observó previamente, el pronunciamiento de los magistrados en el famoso *Renvoi*, no está exento de ambigüedades e imprecisiones en ciertos aspectos de especial relevancia, lo que permite, o mejor dicho, ha permitido, una lectura interesada de los mismos.

Ya en el preámbulo del texto, se ofrece una síntesis del contenido del ya analizado *Renvoi*. Se recuerda por tanto, que de acuerdo con el derecho internacional o la Constitución de Canadá, Quebec no puede proceder a la secesión de forma unilateral. También se señala que, aunque el gobierno de cualquier provincia puede consultar a su población en referéndum y formular la pregunta de dicha consulta, en el caso de tratarse de un referéndum sobre la secesión, tanto la cuestión planteada como el resultado del referendo deben estar libres de toda ambigüedad. Dependiendo si se cumple o no este requisito se dará lugar a la obligación de negociar o no. Para superar las ambigüedades

¹⁷⁷ En 1996, tras el referéndum secesionista de 1995, se intentó aprobar una ley de finalidad similar a la *Clarity Act*, fue el proyecto de ley C- 341 *An Act to establish the terms and conditions that must apply to a referendum relating to the separation of Quebec from Canada before it may be recognized as a proper expression of the will of the people of Quebec*, presentado por Stephen Harper, actual Primer ministro de Canadá. El proyecto finalmente no se aprobó. *Bill C-341*. Parliament of Canada, [consulta 27-04-2014]. Disponible en: <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2329733&Mode=1&File=16&Language=E>

¹⁷⁸ *An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference*, S.C. 2000, c. 26, [consulta 27-04-2014]. Ver : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-31.8/page-1.html>

de la consulta, una clara mayoría se deberá pronunciar a favor de la secesión, llevándose a cabo una evaluación cualitativa del resultado.

Además, se recuerda, que la secesión de una provincia sería legal, siempre y cuando se produjese mediante una reforma constitucional, resultado de unas negociaciones regidas por los principios fundamentales de federalismo, democracia, imperio de la ley y supremacía constitucional, así como, la protección de las minorías.

Finaliza el preámbulo observando, de acuerdo con lo expresado por la Corte Suprema, que es a los representantes electos a quienes incumbe el determinar si los requisitos de claridad se cumplen. En este punto el gobierno federal concreta el vago concepto de los “representantes electos”, puesto que según él “*the House of Commons, as the only political institution elected to represent all Canadians, has an important role in identifying what constitutes a clear question and a clear majority sufficient for the Government of Canada to enter into negotiations in relation to the secession of a province from Canada*¹⁷⁹”. Si se observase que los criterios de claridad no son suficientes, el gobierno federal no participaría en negociaciones con la Provincia disidente.

Teniendo en cuenta la postura del gobierno de Ottawa hasta el momento y el contenido del dictamen de la Corte Suprema, la *Clarity Act* procede a su articulación y a la regulación de las formas en las que deberá conducirse cualquier intento secesionista en el futuro por cualquier provincia de Canadá.

En su artículo primero se consagra a la Cámara de los Comunes como el órgano que tendrá que determinar la claridad de la pregunta formulada en referendo, para lo cual dispondrá de 30 días, ampliables a 40, desde que se hizo pública la cuestión por la asamblea legislativa de la Provincia correspondiente.

A la hora de valorar la claridad, se tendrá en cuenta si la pregunta puede dar lugar a una manifestación clara de la voluntad de separarse de Canadá y formar un Estado independiente. La Cámara de los Comunes tendrá también en consideración las opiniones de todos los partidos políticos presentes en la asamblea legislativa de la Provincia en cuestión, así como las de los gobiernos y asambleas de cualquier otra

¹⁷⁹ *Ibíd.*, Preámbulo.

Provincia o territorio, del Senado, de los representantes de los pueblos aborígenes y cualquier otra que se crea relevante.

Por otro lado, se presumen faltas de claridad *per se* las dos siguientes formulaciones:

« (a) *a referendum question that merely focuses on a mandate to negotiate without soliciting a direct expression of the will of the population of that province on whether the province should cease to be part of Canada; or*

*(b) a referendum question that envisages other possibilities in addition to the secession of the province from Canada, such as economic or political arrangements with Canada, that obscure a direct expression of the will of the population of that province on whether the province should cease to be part of Canada*¹⁸⁰ ».

La importancia de estos dos límites se deriva, no solo porque a priori reducen la libertad de la asamblea legislativa de una provincia de redactar una cuestión de acuerdo con sus intereses o pretensiones sin influencia de terceros, sino sobre todo, porque estas dos prohibiciones vienen a condenar retroactivamente las preguntas de los referendos secesionistas de 1980 y 1995. En el primer referendo, se planteaba entre otras, la opción de una asociación económica con Canadá a través de un mandato para negociar tales acuerdos, lo cual ahora choca frontalmente con los supuestos previstos en la *Clarity Act*. Igualmente, la pregunta formulada a los quebequeses en 1995 y que a punto estuvo de prosperar, planteaba una nueva asociación política y económica con Canadá, planteamiento que ahora sería considerado ilegal para acceder a la secesión. De esta forma, el gobierno federal deslegitima los resultados de las consultas anteriores negándoles suficiente claridad¹⁸¹.

En el caso de que la Cámara de los Comunes no apreciase claridad suficiente en la pregunta planteada, no surgirá la obligación de negociar con la provincia secesionista.

¹⁸⁰ *Ibíd.*, art. 1(4).

¹⁸¹ Ciertamente, los nacionalistas quebequeses en ninguna de las preguntas planteadas hacen referencia a una independencia plena que rompa cualquier lazo con Canadá. La formulación de las cuestiones fue más moderado o quizás, expresamente ambigua, con el fin ganar para su causa a los dubitativos o aquellos votantes temerosos de los perjuicios, sobre todo económicos, que podría suponer la aparición de un Quebec independiente.

Respecto de la claridad predicada del los resultados del referendo, el art. 2 de nuevo determina que corresponde a la Cámara de los Comunes evaluar si ha habido una expresión clara de la voluntad de una clara mayoría de la población de la provincia de separarse de Canadá.

Para tomar esta decisión la ley indica que, « *the House of Commons shall take into account:*

- (a) *the size of the majority of valid votes cast in favour of the secessionist option;*
- (b) *the percentage of eligible voters voting in the referendum; and*
- (c) *any other matters or circumstances it considers to be relevant*¹⁸² ».

Al igual que en el caso del examen de la claridad de la pregunta formulada, en el del resultado de la consulta, también se podrán tener en cuenta las opiniones de los distintos actores políticos en liza más arriba mencionados.

En este punto del análisis de la claridad la polémica está servida. En primer lugar porque el gobierno federal no reconoce expresamente la validez de la regla del 50%+1 de los votos, más bien lo contrario. La intención del gobierno federal es la de limitar la efectividad de la regla de la mayoría, de forma que pese a obtener más de la mitad de los votos a favor de la causa secesionista, quizás esa mayoría, podría ser valorada como insuficiente por la Cámara de los Comunes. Sobre este delicado asunto, la Corte Suprema pasa de puntillas, expresando la necesidad de una mayoría clara, cuya valoración será cualitativa¹⁸³, lo cual, parece indicar que el examen del resultado irá más allá del simple cómputo de los votos. Frente a esta postura los independentistas de Quebec argumentan por un lado, la larga tradición de la regla de la mayoría en los países de herencia británica como fórmula para la toma de decisiones, también manifiestan la universalidad de esta regla en todos los referendos, incluidos los de independencia y por último, señalan correctamente, la incertidumbre que genera la *Clarity Act*, pues se desconoce la mayoría considerada como suficiente.

¹⁸² *Ibíd.*, art. 2(2).

¹⁸³ *Quebec secession Reference* [1998] 2 SCR 217.

En consecuencia, si se planteara el hipotético caso de un futuro referéndum en el que más del 50% de los quebequeses estuviesen a favor de la secesión de Quebec, ¿se atrevería la Cámara de los Comunes a desautorizar a la mayoría de ciudadanos quebequeses? Y si así fuese ¿se estaría respetando la igualdad del voto de los quebequeses, siguiendo con el principio “*one man one vote*”¹⁸⁴ o se estaría valorando de distinta manera los votos emitidos?

También especialmente controvertida sigue siendo la letra c) del art. 2(1). Este supuesto de notoria falta de concreción es igualmente criticado por los nacionalistas¹⁸⁵ puesto que consideran que deja vía libre al gobierno federal para rechazar cualquier resultado que no se convenga sin justificación alguna. Ciertamente este punto es un cajón de sastre que fácilmente puede ser utilizado por Ottawa con el objetivo de no legitimar los resultados y por ende, negarse a cualquier tipo de negociación. De nuevo se crea una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica al no conocerse de antemano con exactitud cuáles son esos otros factores que se podrían tener en cuenta en la valoración de los resultados de la consulta secesionista.

En consecuencia y de igual manera que respecto de la valoración negativa por parte de la Cámara de los Comunes de la claridad de la pregunta formulada, si en el resultado tampoco se apreciase claridad suficiente conforme a los requisitos antes enumerados, no se procederá a negociar con la provincia en cuestión.

Finalmente, el art. 3, el último de la *Clarity Act*, da fuerza de ley a la necesidad de enmendar la Constitución canadiense para el caso de que una provincia quiera dejar la federación, puesto que la Constitución, se nos dice una vez más, no permite la secesión unilateral de una provincia. En las negociaciones que precisa el proceso de modificación constitucional participarán los gobiernos de todas las provincias junto con el de Canadá.

La falta de exactitud también afecta a este artículo porque ¿qué proceso de enmienda constitucional es requerido? Como se ha explicado más atrás, el Capítulo V

¹⁸⁴ Principio recogido en sentencias del Tribunal Supremo de los Estados Unidos como *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964) o *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964).

¹⁸⁵ VASTEL, M. Le Bloc veut abroger la Loi sur la clarté. *Le Devoir*, 25 octobre 2012 [consulta 19-6-2014]. Ver : <http://www.ledevoir.com/politique/canada/362271/le-bloc-veut-abroger-la-loi-sur-la-clarte> o BRYDEN, J. Mulcair would replace Clarity Act with ‘unity bill’ that requires bare majority ‘Yes’ vote to trigger talks on Quebec’s secession. *National Post*, January 29, 2013 [consulta 19-6-2014]. Ver : <http://news.nationalpost.com/2013/01/29/mulcair-would-replace-clarity-act-with-unity-bill-that-requires-bare-majority-yes-vote-to-trigger-talks-on-quebecs-secession/>

de la Constitución de 1982 recoge los distintos procesos de reforma constitucional en atención a diversos supuestos, pero en ningún lugar se contempla el modo de llegar a efecto la secesión de una provincia. Los constitucionalistas canadienses están divididos a este respecto¹⁸⁶. Para unos, dado el carácter trascendental de la cuestión y las repercusiones tan importantes que podría tener en todo el estado, defienden el uso de la regla de la unanimidad recogida en el art. 41. Mientras tanto, otros, dado que no se contiene este supuesto en el texto constitucional, arguyen la necesidad de seguir la fórmula del art. 38(1), considerado como una clausula residual para las modificaciones no recogidas. Por último, los soberanistas de Quebec, no dejan de mostrar su malestar al tener que pasar su proyecto secesionista por un proceso de reforma constitucional al que ellos nunca dieron su apoyo y aún consideran una imposición¹⁸⁷.

Queda patente tras el análisis de este texto actualmente vigente, que pese a sus intenciones clarificativas, no ha cumplido con efectividad su cometido. Al contrario, su contenido aún peca de vaguedad en ciertos aspectos especialmente comprometidos, lo que hace que aún hoy en día siga siendo polémico, como se verá más adelante.

La perspectiva de una futura aplicación de la *Clarity Act* en el caso de un nuevo referéndum secesionista en Quebec, no hace sino plantearnos un escenario enormemente complicado y movedizo. ¿Se atrevería la Cámara de los Comunes a desautorizar una pregunta aprobada por la mayoría de la Asamblea Nacional de Quebec? O más controvertido aún ¿osaría el gobierno de Ottawa obviar a una mayoría de votantes quebequeses a favor de la secesión? ¿Bloquearían el resto de provincias de Canadá la reforma constitucional prescrita para la secesión al poder verse perjudicadas? ¿Cómo reaccionarían los independentistas quebequeses si pese a obtener una mayoría en las urnas, ven frustradas sus aspiraciones en Ottawa? A día de hoy, estas preguntas siguen planeando por la mente de números políticos y juristas canadienses, pero su respuesta solo se sabrá con el paso del tiempo.

¹⁸⁶ El debate se centra en hacer uso de la fórmula de la unanimidad del art. 41 LC 1982 o bien, de acuerdo con los arts. 38 y 42 LC, seguir la regla general de 7/50, es decir, dos tercios de las provincias que representan al menos al 50% de los canadienses.

¹⁸⁷ A este respecto ver los capítulos 3.2.3 la Constitución de 1982: la posición de Quebec y 3.2.4 los intentos de acercamiento.

5.2. Ley 99

El *alter ego* quebequense de la *Clarity Act* es la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, conocida popularmente como Ley 99, aprobada por el Asamble Nacional el 7 de diciembre del 2000. Su contenido constituye una antítesis de las pretensiones del gobierno federal haciendo para ello su propia interpretación del *Renvoi* de la Corte Suprema de Canadá sobre la secesión de Quebec.

Comienza la ley quebequesa con una serie de considerandos que conforman los pilares de su argumentación y de sus aspiraciones. En primer lugar, recuerda el carácter mayoritariamente francófono del pueblo de Quebec así como su presencia histórica en su territorio en el cual, ejerce sus derechos gracias a un Estado nacional moderno. También se reconoce la entrada de Quebec a la federación canadiense en 1867 y la existencia en su territorio de una minoría anglófono y de los pueblos aborígenes. Seguidamente se consagra a la Asamblea Nacional de Quebec, en tanto que elegida por sufragio universal, como el órgano depositario de los derechos y poderes históricos e inalienables del pueblo quebequés, los cuales debe defender ante cualquier tentativa de ataque.

A continuación se recuerda en la ley que la Asamblea Nacional se opuso a la Constitución de 1982, pese a lo cual, esta se terminó aprobando. Arremete también, ya desde el principio contra la *Clarity Act*, al considerar que es fruto de un gobierno federal que pone en duda la legitimidad, la integridad y el buen funcionamiento de las instituciones quebequesas. Además, reitera « *le principe fondamental en vertu duquel le peuple québécois est libre d'assumer son propre destin, de déterminer son statut politique et d'assurer son développement économique, social et culturel* », expresado en los referendos de 1980, 1992 y 1995.

Como último considerando y antes de iniciar el desarrollo de la ley se admite la importancia política del *Renvoi* de la Corte Suprema de Canadá, reconocida por el propio gobierno de Quebec.

La parte sustantiva de la ley se articula en cinco capítulos, estando el primero de ellos dedicado a las atribuciones del pueblo de Quebec. El contenido de estos primeros artículos (arts. del 1 al 4) posee una alta carga política y reivindicativa, como puede

observarse por ejemplo del art.1: *“le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes »*.

En relación con el art. 1 y sin perder de vista los obstáculos que la *Clarity Act* impone a la provincia secesionista o incluso el propio dictamen de la Corte Suprema, el art. 2 afirma que el pueblo de Quebec tiene el derecho inalienable de elegir libremente el régimen político y el estatuto jurídico de Quebec. Sin embargo, más explícito es el art. 3 al afirmar que el pueblo quebequés determina por sí solo las modalidades para el ejercicio del derecho a elegir dicho régimen y tal estatuto, sin permitir la intromisión de otras instituciones políticas o la imposición de condiciones o formas para ejercitar este derecho.

No cabe duda que este art. 3 está haciendo referencia directamente a la *Clarity Act*. La ley federal imponía algunas exigencias de claridad en la pregunta y en el resultado de una consulta secesionista a determinar por la Cámara de los Comunes. Como no podía ser de otra manera Quebec manifiesta aquí su rotundo rechazado a la injerencia de las instituciones federales en una cuestión que atañe, a su entender, únicamente al pueblo quebequés, siendo por consiguiente, únicamente este el competente para determinar las formas en que se deberá ejercitar este derecho.

A este respecto la Corte Suprema en su dictamen no clarifica la cuestión al hablar siempre de “los actores políticos”, concretamente en el párrafo 153 se indica que *“it will be for the political actors to determine what constitutes "a clear majority on a clear question" in the circumstances under which a future referendum vote may be taken”*. Pero el concepto de actores políticos ¿debe ceñirse a los partidos políticos, autoridades e instituciones de la provincia de Quebec o de toda la federación?

De gran repercusión también es el art. 4 al afirmar que *“lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire, l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit cinquante pour cent de ces votes plus un vote”*. Una vez más la Ley 99 choca con la *Clarity Act* en su art. 2(2).

La ley quebequesa consagra la regla del 50%+1 de los votos como fórmula para determinar la opción ganadora en un posible referéndum. No obstante la *Clarity Act* somete la validez o mejor dicho, la claridad de los resultados a más condiciones, de forma que el hecho de haber obtenido más de la mitad de las papeletas a favor de la secesión no tiene porqué abrir las negociaciones, según el gobierno federal.

Sobre este punto los magistrados de la Corte Suprema matizan que “[...] *we refer to a "clear" majority as a qualitative evaluation*¹⁸⁸”. ¿Pero a qué se refieren con una evaluación cualitativa? Se puede deducir que los magistrados, posiblemente no estén haciendo referencia a la exigencia de un número de votos favorables superior a la mitad más uno, puesto que en ese caso deberían haber exigido una evaluación cuantitativa de la claridad pretendida. Parece por tanto que se está demandando tener en cuenta otros factores como por ejemplo el nivel de participación en la consulta o cuestiones que suscitaron problemas y pudieron afectar a los referendos anteriores como la financiación de las campañas o las manipulaciones del censo electoral¹⁸⁹.

El segundo Capítulo está dedicado al Estado nacional de Quebec. Según el art. 5, es este el que posee la legitimidad del pueblo quebequés. Su soberanía se extiende a todos sus ámbitos competenciales de acuerdo con lo expresado con la ley y las convenciones constitucionales, debiendo defenderlas incluso en la esfera internacional¹⁹⁰. Como consecuencia, es Estado de Quebec es libre para obligarse por medio de tratados o convenios internacionales que afectan a sus competencias¹⁹¹. Para finalizar, se repite una vez más, que el francés es la oficial de Quebec, la cual deberá promoverse respetando los derechos de la minoría anglófona¹⁹².

Al territorio de Quebec se refiera el Capítulo III, donde su art. 9 expone que « *le territoire du Québec et ses frontières ne peuvent être modifiés qu'avec le consentement de l'Assemblée nationale. Le gouvernement doit veiller au maintien et au respect de l'intégrité territoriale du Québec* ».

La razón de ser de este artículo puede encontrarse en el temor de los soberanistas de que, en el supuesto de una futura secesión de Quebec, algunas regiones de la

¹⁸⁸ Párr. 87 *Reference re Secession of Quebec* [1998] 2 S.C.R. 217.

¹⁸⁹ Sobre esta cuestión ver el capítulo 3.2.5 El referéndum de 1995.

¹⁹⁰ Art. 6 Loi 99.

¹⁹¹ Art.7 Loi 99.

¹⁹² Art. 8 Loi 99.

provincia decidan permanecer dentro de la federación canadiense. La problemática podría estar en las regiones bilingües fronterizas con Ontario al suroeste de la provincia como Outaouais o aquellas donde los pueblos autóctonos son mayoritarios como Nord-du-Québec, en reacción a una potencial pérdida de derechos en el caso de vivir en el interior de un Quebec independiente.

Esta disposición conduce a la paradoja de que Quebec se comporta con Canadá, de forma totalmente contraria a cómo podría llegar a comportarse en el caso de afrontar un proceso de secesión interno. Es decir, mientras que respecto de su propia secesión Quebec se arroga el derecho a determinar por sí solo la posibilidad de independizarse sin injerencias de terceros, el art.9 impediría actuar de la misma manera a una región quebequesa que por la razón que fuere prefiriese, por ejemplo secesionarse de un Quebec independiente, al demandarse el voto favorable de la Asamblea Nacional y no solo la voluntad del territorio interesado.

Motivos como los anteriores pueden justificar que el Capítulo IV se consagre a las naciones autóctonas de Quebec, con la finalidad de calmar sus inquietudes ante un hipotético proceso secesionista.

Por último, la Disposición final del Capítulo V se enfrenta una última vez a los condicionamientos fijados por el gobierno de Ottawa: *“Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l’autorité, la souveraineté et la légitimité de l’Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir”*.

Con esta nueva ley, antítesis de la *Clarity Act*, el gobierno “pequista” de Bouchard da forma a las prerrogativas y derechos colectivos del pueblo quebequés que los nacionalistas exigían desde hace tiempo. Pero igual que ocurre con la ley federal a la que se opone, este texto de la Asamblea Nacional manipula según sus intereses el contenido del dictamen sobre la secesión de la Corte Suprema de Canadá.

Por el momento, como ocurre con la *Clarity Act*, la Ley 99 aún no se ha aplicado. Las consecuencias jurídicas y políticas que esta legislación tendría en un futuro referendo sobre la secesión de Quebec, en donde se obtuviese una victoria de los independentistas por estrecho margen, no se pueden concretar a priori. No hay duda, eso sí, que las contradicciones materiales entre estas leyes legítimamente

aprobadas por sus respectivos parlamentos, fruto de una subjetiva lectura del pronunciamiento de la Corte Suprema, desencadenarían una grave crisis constitucional en la federación canadiense, cuyo desenlace es imposible predecir.

5.3. La situación actual del debate secesionista: Harper, Marois y las elecciones provinciales de 2014

Con el inicio del nuevo milenio, el secular problema del malestar de Quebec dentro de la federación canadiense, continúa todavía vigente. Si bien es cierto, que como se verá seguidamente, el movimiento secesionista ha perdido fuelle en los últimos años y la posibilidad de un nuevo referéndum independentista a corto plazo no parece probable.

Ya con anterioridad a la retirada de Lucien Bouchard de la vida política en 2001, el debate dentro y fuera de Quebec, era la existencia de las “*conditions gagnates*” o “*winning conditions*” para convocar un hipotético tercer referendo en el que la victoria secesionista no diese lugar a dudas. El ministro del gobierno federal Stéphane Dion, se refiere así a este debate: “« *Conditions gagnantes* ». *Rarement deux mots auront mieux capté une stratégie. Car chacun sait que telle est bien l'obsession de l'actuel gouvernement du Québec que de créer les conditions gagnantes d'un troisième référendum. Conditions gagnantes de son point de vue, bien sûr, qui sont, du nôtre, des conditions perdantes pour les Québécois comme pour l'ensemble des Canadiens*¹⁹³”. Sin embargo esas condiciones favorables a la causa secesionista no se dieron.

En el año 2001 se produjo un cambio de rostros en el debate secesionista pero el color político siguió siendo el mismo. En Ottawa, el liberal quebequés Paul Martin se convirtió en el nuevo Primer ministro de Canadá, mientras que en Quebec, Bernard Landry del Parti Québécois sería el nuevo premier provincial tras la dimisión de Bouchard. Pero no fue hasta las elecciones provinciales de 2003 en Quebec, cuando la pérdida de apoyos en las filas secesionistas se hizo patente. Landry es derrotado en

¹⁹³ *Document de réflexion distribué à l'occasion d'une réunion de la Table ronde du Québec devant le Conseil pour l'unité canadienne Sainte-Foy (Québec) le 27 mai 1999. Archive salle de presse. Bureau du Conseil privé, Affaires intergouvernementales [consulta 21-5-2014]. Disponible en : <http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=fra&page=archive&sub=speeches-discours&doc=19990527-fra.htm>*

estos comicios por el Partido Liberal de Quebec, liderado por Jean Charest, quien obtuvo la mayoría absoluta de los escaños en la Asamblea Nacional.

Después de nueve años de gobierno nacionalista, del referéndum de 1995, el dictamen de la Corte Suprema, la *Clarity Act* y su contestación en la Ley 99, el electorado quebequés prefirió volver a la estabilidad política y a la certidumbre, al menos a corto plazo, que embarcarse de nuevo en el proyecto nacionalista cuyo desenlace preocupaba a un porcentaje importante de la población¹⁹⁴.

El liberal Charest, se mantuvo en el cargo hasta 2012, tras obtener sucesivas victorias en las elecciones provinciales de 2007 y 2008. Durante estos primeros años del siglo XXI, el debate secesionista, aunque siempre presente, pasaría a un segundo plano, adquiriendo mayor peso en la conciencia de los quebequeses los problemas de carácter económico o cuestiones sociales, como la inmigración¹⁹⁵ o la corrupción¹⁹⁶.

Mientras tanto en Ottawa también se vivieron cambios sustanciales. El Partido Conservador que no gobernaba desde 1993 volvía de nuevo al poder en 2006, liderado por quien sería elegido Primer ministro, Stephen Harper¹⁹⁷.

Pocos meses después de haber alcanzado el ejecutivo canadiense, Harper tuvo que hacer frente al primer envite del nacionalismo quebequés. En la Cámara de los Comunes, el diputado del Bloc Québécois, Gilles Duceppe, presentó una moción¹⁹⁸ ante la Cámara con el objetivo de que esta reconociera a Quebec como nación. Como

¹⁹⁴ Pese a todo, en las elecciones federales de 2004, 2006 y 2008 el Bloc Québécois siguió siendo el partido quebequés más votado. Parlinfo. Parliament of Canada, 2013 [consulta 22-5-2014]. Disponible en: <http://www.parl.gc.ca/parlinfo/Lists/Parliament.aspx>

¹⁹⁵ La noción de “*accomodement raisonnable*” acuñada por la Corte Suprema en su sentencia *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 RCS 536, adquiere especial protagonismo en estos años y se define como “*L'obligation dans le cas de la discrimination par suite d'un effet préjudiciable, fondée sur la religion ou la croyance, consiste à prendre des mesures raisonnables pour s'entendre avec le plaignant, à moins que cela ne cause une contrainte excessive : en d'autres mots, il s'agit de prendre les mesures qui peuvent être raisonnables pour s'entendre sans que cela n'entrave indûment l'exploitation de l'entreprise de l'employeur et ne lui impose des frais excessifs*”. A colación de esta nueva realidad Charest creó en Quebec la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles.

¹⁹⁶ Buen ejemplo de ello es la creación en octubre de 2011 de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, popularmente conocida como la Commission Charbonneau, con el fin de sacar a la luz los casos de corrupción, intimidación y colaboración con el crimen organizado en el sector de la construcción de Quebec [consulta 22-5-2014]. Ver: <https://www.ceic.gouv.qc.ca/>

¹⁹⁷ A día de hoy Harper continúa al frente del ejecutivo canadiense tras obtener la victoria en las elecciones de 2008 y 2011.

¹⁹⁸ Ya con anterioridad a mediados de 2003, el diputado Yves Rocheleau, también del Bloc Québécois, presentó una moción demandando el reconocimiento de Quebec como nación y su derecho al “*opt out*” de las políticas federales, con su debida compensación.

contraataque, el gobierno de Ottawa presenta una moción alternativa, afirmando que “*this House recognize that the Québécois form a nation within a united Canada*”. En reacción los nacionalistas promovieron una enmienda a su propia moción, en la que se matiza que Quebec es una nación, actualmente dentro de Canadá. Finalmente, tras un polémico debate, la moción del Bloc Québécois es derrotada mientras que la proposición federal es adoptada¹⁹⁹. El reconocimiento de Quebec como nación suscitó una gran controversia en las filas de los partidos de corte federalista, que en el caso conservador se saldó con la dimisión de Michael Chong como Ministro de asuntos intergubernamentales y deportes.

Un nuevo foco de conflictividad apareció en agosto de 2007, cuando el Tribunal de Apelaciones de Quebec, como consecuencia de la demanda interpuesta por Keith Henderson²⁰⁰ en la que argüía la ilegalidad de la Ley 99, dictó sentencia²⁰¹. En su fallo, los magistrados consideraron los artículos 1 a 5 y 13 de la polémica ley²⁰² *ultra vires* y por tanto nulos y sin efecto, pero además, consideró que esos mismos puntos violaban los derechos de K. Henderson consagrados en la Carta canadiense de derechos y libertades. Paradójicamente, pese al contenido de ese pronunciamiento, sus repercusiones prácticas en el debate secesionista a penas se han dejado notar por el momento.

En ese mismo año 2007, el Parti Québécois elegía a Pauline Marois como dirigente del partido para en el año 2012 ganar las elecciones provinciales, formando un gobierno en minoría y convirtiéndose en la primera mujer que llega a Primer ministro en Quebec²⁰³. No obstante, su legislatura no iba a ser nada fácil.

Para empezar, durante su discurso tras la victoria electoral, Marois fue objeto de un intento de asesinato que conmocionó a la sociedad quebequesa y canadiense. Además pocos meses después, Keith Henderson acude de nuevo a los tribunales

¹⁹⁹ Journals N° 87, House of Commons of Canada, 39th Parliament, 1st session, Monday, November 27, 2006. Disponible en : <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=1&DocId=2539924&File=0>

²⁰⁰ K. Henderson es un anglófono quebequés, dirigente del partido Equality Party.

²⁰¹ *Henderson c. Québec* (Procureur général) 2007 QCCA 1138 [consulta 22-5-2014]. Disponible en : <http://www.jugements.qc.ca/php/decision.php?liste=76662918&doc=ED5AFCED7F2E3D043739273B8521652641688FA7DEE420F18AA4191BCDA29849&page=1>

²⁰² Ver capítulo anterior 5.2. La Ley 99.

²⁰³ Durante la campaña electoral, ante la posibilidad de organizar un tercer referéndum con la vuelta de los nacionalistas al gobierno provincial, estos no parecían estar dispuestos a ello en caso de una nueva derrota, pero como afirmaba Marois “*Nous préférons, nous souhaitons, nous désirons un pays*”.

denunciando la inconstitucionalidad de la Ley 99. Pero esta vez, a la demanda de Henderson se uniría el gobierno federal, el cual en octubre de 2013 decidió personarse en el proceso²⁰⁴, lo que ha reabierto viejas heridas dada la controversia de tal postura, que supone enfrentarse directamente una vez más con el gobierno quebequés.

A consecuencia de la constante preocupación social por el tema inmigratorio en Quebec y para aglutinar el voto de sectores nacionalistas²⁰⁵, así como distraer la atención de los problemas económicos y presupuestarios que está sufriendo Quebec, el ejecutivo nacionalista presentó el Proyecto de Ley 60 *Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement, más conocida como la Charte de valeurs québécois*. Este proyecto del Parti Québécois ha dividido a la sociedad quebequense, cuya principal característica hoy en día es su multiculturalidad, así tanto el Partido Liberal de Quebec, como otros partidos a nivel provincial y federal, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, la Iglesia Católica u otros grupos y asociaciones de minorías.

El 5 de marzo de 2014, Pauline Marois con el objetivo de obtener una mayoría sólida en la Asamblea Nacional que le otorgase mayor libertad de actuación, convoca unas nuevas elecciones para el mes de abril. Durante la campaña electoral, pese a que el Parti Québécois, intentó evitar el asunto de la secesión y la consecuente incertidumbre que aún crea en parte de los votantes para ganar apoyos suficientes y lograr una mayoría absoluta, sus esfuerzos fueron vanos.

Ciertamente, los nacionalistas llevaban en su programa electoral su proyecto secesionista: « *Aspirant à la liberté politique, le Parti Québécois a pour objectif premier de réaliser la souveraineté du Québec à la suite d'une consultation de la population par référendum tenu au moment jugé approprié par le gouvernement*²⁰⁶ ».

²⁰⁴ Harper government joins court challenge of Quebec's right to secede. *Canada Broadcasting Corporation News*, 19 October 2013 [consulta 29-5-2014]. Disponible en : <http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/harper-government-joins-court-challenge-of-quebec-s-right-to-secede-1.2126690>

²⁰⁵ Nuevos partidos de corte nacionalista han surgido en los últimos años haciendo la competencia al Parti Québécois en su lucha por la independencia, como por ejemplo Québec Solidaire u Option Nationale.

²⁰⁶ 1.1 Réaliser la souveraineté du Québec, Programme. Parti Québécois [consulta 29-5-2014]. Ver : <http://pq.org/programme/#c-1>

Empero, las palabras del candidato estrella de PQ, Peirre Karl Péladeau²⁰⁷, apoyando abiertamente de la independencia de Quebec al igual que Marois posteriormente, provocó una fuga de votos²⁰⁸ que terminaron dando la victoria al Partido Liberal de Quebec de Philippe Couillard. A penas un año y medio después de haber vuelto al poder, los nacionalistas deben dejar el ejecutivo en manos de los liberales.

¿Cómo interpretar la situación actual de la causa independentista? A la vista de los resultados electorales, es evidente que la secesión de Québec no es un tema prioritario para la mayoría de la población. De acuerdo con recientes encuestas²⁰⁹, un 33% de los quebequenses opina que Quebec necesita más autonomía pero dentro de Canadá, mientras que solo un 26% está a favor de la independencia. Por otra parte, el 61% de los canadienses cree que Quebec ya posee suficiente soberanía y debe permanecer dentro de la federación.

La sustancial derrota del Parti Québécois en los pasados comicios, supone un duro revés para las aspiraciones secesionistas. La primavera nacionalista vivida a lo largo de la segunda mitad del siglo XX parece haber terminado. A partir de ahora, la estrategia de los nacionalistas y su forma de abordar el debate sobre el futuro político de Quebec deberá replantearse si quieren volver a tener opciones de gobernar en la *Belle Province*.

²⁰⁷ A Star Candidate's Support for Secession Undercuts Quebec's Governing Party. *The New York Times*, April, 6 2014 [consulta 30-5-2014]. Ver: http://www.nytimes.com/2014/04/07/world/americas/a-star-candidates-support-for-secession-undercuts-quebecs-governing-party.html?_r=0

²⁰⁸ El Partido Liberal obtuvo el 41,52% de los votos y 70 escaños (de un total de 125) en cambio, el Parti Québécois solo consiguió el 25,38% de las papeletas, es decir, 30 escaños, frente a los 54 que tenía anteriormente. Es más, la propia dirigente P. Marois perdió su escaño por la circunscripción de Charlevoix-Côte-de-Beaupré. Directeur général des élections du Québec [consulta 30-5-2014]. Ver: <http://www.electionsquebec.qc.ca/english/provincial/election-results/general-elections.php?e=74#e>

²⁰⁹ *Canadians Would Feel Dissatisfied, Sad if Quebec Became Independent*. Canadian Public Opinion Poll, Feb. 7, 2013. Angus Reid Public Opinion [consulta 2-6-2014]. Disponible en: http://www.angusreidglobal.com/wp-content/uploads/2013/02/2013.02.07_Clarify_CAN.pdf

6. La cuestión territorial española desde una perspectiva canadiense

Una vez estudiada en detalle la problemática territorial de Canadá, es el momento de reflexionar, a la vista del desarrollo del debate secesionista quebequense, sobre la situación de España y más en concreto, sobre el dilema catalán. No obstante, es necesario resaltar antes de nada que, pese a las similitudes que se buscan entre los debates secesionistas en el interior de España y en Canadá, las diferencias también saltan a la vista.

Ciertamente, ambos movimientos tienen una finalidad común, la creación de un nuevo estado independiente del que se segregan y para su consecución apuestan por medios similares, en concreto, la consulta democrática por vía de un referéndum. Sin embargo, el origen de estas pretensiones y el marco jurídico-legal en el que se vierten no es para nada el mismo.

La historia, la realidad social y sistema político en el que se encuadra la provincia de Quebec no es igual al de la Comunidad Autónoma de Cataluña, ni al de ninguna otra Comunidad. Sobre este aspecto nos remitimos a los capítulos previos a este, en donde a la luz de la evolución histórica y política de Quebec, su lugar dentro de un estado federal, así como los factores sociológicos y demográficos que influyen y han influido en el debate, nos damos cuenta de la singularidad del desafío soberanista quebequense. De ahí la dificultad de extrapolar a otros estados lecciones o consecuencias de los acontecimientos políticos acaecidos durante los últimos decenios en Quebec sin conocer previamente las raíces del problema. Por ello, a la hora de tratar de comparar ambos casos, no es recomendable adoptar una postura miope que limite nuestra capacidad de comprensión, sino una actitud prudente ante el complejo debate de la secesión en cada lugar.

Si analizamos la realidad de nuestro país, España en la actualidad se articula territorialmente en una forma de estado peculiar, el Estado de la Autonomías²¹⁰, de acuerdo con la Constitución española (CE) de 1978²¹¹. El preámbulo de la Carta Magna

²¹⁰ Sobre el asunto autonómico es de gran interés la obra de AJA, Eliseo. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid. Alianza editorial, 2014, págs. 144 yss. ISBN: 9788420684642.

²¹¹ Tras la muerte del general Franco y el fin de la dictadura, el 6 de diciembre de 1978 para culminar el proceso de cambio hacia la democracia, se convoca un referéndum para la aprobación del Proyecto de Constitución, recibiendo el voto favorable del 87,78% de los votantes. En Cataluña, donde participó el 67,91% del electorado, la Constitución recibió el apoyo del 90,46% de los votantes, en cambio, en el País Vasco, la participación solo fue del 44,65%, obteniendo un 69,12% de los votos a favor. *Referéndum*

proclama, en nombre de la Nación española, su intención de “*proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones*” (los subrayados son nuestros) y tras el art. 1.2 que afirma que “*La soberanía nacional reside en el pueblo español*” el art. 2 dice literalmente que “*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*” (los subrayados son nuestros). La importancia de este artículo es fundamental, pues en él, indirectamente, pero de manera evidente, se viene a justificar la inconstitucionalidad, por tanto la ilegalidad de cualquier atentado contra la unidad del estado español²¹². Empero, al mismo tiempo se avala el derecho a la creación de una estructura territorial descentralizada que permita a las diversas nacionalidades y regiones que componen España ejercer ciertos poderes²¹³. Por el contrario, en los textos constitucionales canadienses de 1867 y 1982 no se expresa literalmente en ningún lugar la naturaleza indisoluble de la federación canadiense.

Es el Título VIII de la Constitución consagrado a la “Organización territorial del Estado”, lo que constituye la piedra angular del debate. Su art. 137 comienza diciendo que “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*” (los subrayados son nuestros), para en los arts. 138 y 139 CE siguientes, reiterar el principio de solidaridad entre todos los territorios y la igualdad y el respeto a los derechos de todos los españoles independientemente de donde vivan.

Por su parte, el origen de las Comunidades Autónomas se encuentra en el art. 143 CE, que encabeza el Capítulo Tercero dedicado a las Comunidades Autónomas. Este artículo, en base el principio de autonomía reconocido previamente, permite que las “*las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica*” puedan acceder

sobre el Proyecto de Constitución. Constitución española. Congreso de los Diputados, 2003 [consulta 26-5-2014]. Disponible en: http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_consti.htm

²¹² Según el art. 8.1 CE una de las finalidades de las Fuerzas Armadas es defender la integridad territorial de España. Este objetivo se puede entender primeramente predicado frente a amenazas externas, pero también cabría la posibilidad de aplicarlo a situaciones internas.

²¹³ Esa autonomía que pueden ejercer las distintas nacionalidades y pueblos de España, se ve reflejada también en los arts. 3 y 4 CE en donde se autoriza el uso de las diferentes lenguas españolas al igual que las banderas y enseñas de cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía.

al autogobierno a través de la formación de Comunidades Autónomas de acuerdo con la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía.

A continuación el art. 145 CE, dedicado a la cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas establece, en su apartado primero, un límite absoluto a dicha cooperación, de forma que se prohíbe explícitamente la posibilidad de una federación entre comunidades²¹⁴.

Los ya citados Estatutos de Autonomía²¹⁵, son, de acuerdo con el art. 147 CE, “[...] *la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico*”. La reforma de estos textos, requerirá en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

En lo referente al reparto competencial, cual estado federal²¹⁶, la Constitución española, en sus arts. 148 y 149, lleva a cabo la distribución de las distintas competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado, respectivamente. En consecuencia, las Comunidades Autónomas, serán competentes para asuntos como: la organización de sus instituciones de autogobierno; las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

El Estado en cambio, posee competencias para: La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo; Relaciones internacionales; Defensa y Fuerzas Armadas; Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. De importancia singular para el tema que estamos tratando es esta última competencia estatal recogida.

²¹⁴ El art. 13 de la Constitución de la II República de 1931 contenía ya una prohibición semejante.

²¹⁵ Su contenido mínimo según el art. 147.2 CE, será: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica; b) La delimitación de su territorio; c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

²¹⁶ Recordemos que igualmente ocurre en la federación canadiense, en los arts. 91 y 92 LC 1867.

En Canadá y más concretamente, en el caso de Quebec, los referéndums de 1980 y 1995 fueron convocados por la provincia y no por el gobierno federal, y es que, inversamente a lo que ocurre en España, las distintas provincias sí que pueden convocar referendos sobre cuestiones que afecten a sus intereses. Así los referendos a nivel federal están regulados por la *Referendum Act*, pero después cada provincia posee su propia legislación al respecto, en el caso de Quebec, la ya citada *Loi sur la consultation populaire*, la *Referendum Act* en la Colombia Británica o por ejemplo, la *Referendum and Plebiscite Act*, de la provincia de Saskatchewan.

Para terminar con el art. 149²¹⁷, su párrafo tercero reviste una especial importancia. Aquí se recoge una cláusula residual a favor del Estado, de manera que todas aquellas competencias no asignadas a las CC. AA. en vía estatutaria o a través de una ley orgánica de transferencia o delegación, pertenecerán al Estado. Igualmente se estipula una cláusula de supletoriedad, que viene a señalar la vigencia del derecho estatal ante un vacío normativo por parte de las Comunidades Autónomas. Y por último, una cláusula de prevalencia, según la cual las normas estatales prevalecen en caso de conflicto sobre las de las CC. AA. si bien cuando no se trate de competencias atribuidas en exclusiva a éstas últimas²¹⁸. En el caso canadiense, también existe una cláusula residual a favor del Parlamento federal. Se trata del art. 91 LC 1867 que afirma "*It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make laws for the Peace, Order and good Government*²¹⁹ of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures [...]"²²⁰.

No obstante, la Constitución española en su art. 150 deja abierta la posibilidad de que el Estado, a través de una ley orgánica, pueda transferir o delegar en una Comunidad Autónoma, facultades correspondientes al ámbito competencial estatal. Es

²¹⁷ Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas. Art. 149.3 CE.

²¹⁸ GARRIDO MAYOL, Vicente. *Sinopsis artículo 149*. Constitución española. Congreso de los Diputados, 2006 [consulta 30-5-2014]. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>

²¹⁹ De aquí que se conozca generalmente como "*POGG clause*".

²²⁰ *Special Topics: Residuary and Emergency Powers*. Constitutional Law of Canada. University of Ottawa, 2002 [consulta 30-5-2014]. Disponible en: <http://www.uottawa.ca/constitutional-law/pogg.html>

por ello, dado el amplio margen de maniobra que podría otorgar este artículo, que el Parlamento de Cataluña ha aprobado Resolución por la que se acuerda presentar en la Mesa del Congreso una propuesta de proposición de ley orgánica de transferencia y delegación del art. 150.2 CE para que el Estado atribuya a Cataluña la facultad competencial de autorización, convocatoria y celebración de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, en ejercicio del artículo 87.2²²¹ de la Constitución²²²²²³.

En lo referente a la estructura institucional de cada Comunidad Autónoma la clave está en el art. 152 CE, el cual aunque en principio se predica de aquellas Comunidades que hayan aplicado el art. 151 CE, finalmente ha sido seguido también por el resto. Por lo tanto, las CC. AA. contarán con una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal mediante un sistema proporcional, un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros y nombrado por el Rey. Curiosamente, a continuación, la Constitución consagra al Presidente autonómico con el ejercicio de la suprema representación de la Comunidad Autónoma en cuestión y al mismo tiempo, la representación ordinaria del Estado en dicha Comunidad. Esta doble naturaleza del jefe del ejecutivo autonómico no está bien definida en la práctica política, dando lugar a paradojas concretamente en aquellas CC. AA. gobernadas por nacionalistas, cuyos ejecutivos desafían el orden constitucional. En cambio, en Quebec, cuyo ejecutivo está regulado por la *Loi sur l'Exécutif* y la *Loi sur le ministère du Conseil Exécutif*, no se da esa doble función del

²²¹ Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. Art. 87.2 CE.

²²² MONTILLA MARTOS, J.A. *La vía del artículo 150.2 para la convocatoria del referéndum sobre el futuro político de Cataluña*. Revista catalana de dret public, Blog. Generalitat de Catalunya, 2014 [consulta 30-5-2014]. Ver: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2014/02/17/la-via-del-articulo-150-2-para-la-convocatoria-del-referendum-sobre-el-futuro-politico-de-cataluna-jose-antonio-montilla/>

²²³ La proposición de ley orgánica, fue presentada en el Congreso por el grupo parlamentario catalán, la izquierda plural y el grupo mixto. Tras ser debatido, en la votación que se celebró el 8 de abril de 2014, la proposición fue rechazada con los votos de PP y PSOE. *Proposición de Ley Orgánica de delegación en la Generalitat de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña*. (122/000143). X Legislatura. Congreso de los Diputados 2014 [consulta 2-6-2014].

Ver: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IWA0&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=66&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28REFERENDUM%29.ALL.

Presidente de la provincia²²⁴, evitando así cualquier tipo de contradicción, al menos en el plano teórico.

El art. 153 CE por su parte se encarga de determinar los órganos responsables de controlar la actividad de la Comunidad Autónoma, entre los que destaca: a) el Tribunal Constitucional, en lo relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley; b) el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, en el ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

Pero quizás, la diferencia más notable entre el marco constitucional que regula el sistema territorial español y el canadiense se encuentra en el art. 155 CE²²⁵. Este artículo, consecuencia de todas las limitaciones de régimen autonómico previamente descritas, es un mecanismo de control de carácter excepcional e incluso, coercitivo, cuyo ejercicio solo puede tener lugar ante circunstancias de especial gravedad para el conjunto de la nación. El art. 155 CE dice así: “1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”.

Ni que decir tiene que en Canadá no existe dentro de su ordenamiento jurídico ningún artículo o clausula de similares características. La razón en este caso, puede ser el origen federal de Canadá, la unión voluntaria de un grupo de colonias que deciden repartir sus competencias entre un gobierno central y los distintos gobiernos provinciales. De forma que un intento de suprimir la autonomía de una provincia supondría un atentado contra los fundamentos básicos y la propia esencia de la federación. Además, el gobierno federal carecería de legitimidad para recuperar aquello

²²⁴ *Rôle et responsabilités du premier ministre*. Site du premier ministre du Québec, 2014 [consulta 31-5-2014]. Disponible en : <http://www.premier.gouv.qc.ca/premier-ministre/role-responsabilites/index.asp> y *Mission et domaines d'activité*. Ministère du Conseil Exécutif du Québec, 2014 [consulta 31-5-2014]. Disponible en : <http://www.mce.gouv.qc.ca/ministere/mission.htm>

²²⁵ Este artículo se basa en la llamada "coerción federal" (Bundeszwang), prevista en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn.

que nunca fue suyo, puesto que desde sus orígenes existe una división de la soberanía intrínseca a cualquier estado federal y cuya suspensión podría quebrar la base de dicho estado.

España por el contrario, se constituye, ya lo hemos dicho, como un estado autonómico, lo que, ciertamente, en la práctica le lleva a funcionar de manera bastante semejante a un estado federal, pero en la teoría y en el marco legal que lo regula no es así. La mejor prueba de ello es la propia Constitución como se ha visto hasta ahora y en concreto el art. 155 CE. Es por ello, que en el caso de que el desafío secesionista catalán o cualquier otro, pretenda llevar a cabo sus objetivos independentistas vulnerando la Ley y la Constitución o atentando gravemente contra los intereses de todos los españoles, el Gobierno está autorizado, con el consentimiento de la Cámara Alta, a tomar todas aquellas medidas que crea necesarias para hacer cumplir la Constitución.

Hasta el día de hoy, el art. 155 CE aún no ha sido utilizado en ninguna ocasión²²⁶, empero, el desarrollo de los acontecimientos en la Comunidad Autónoma de Cataluña, podría forzar al Gobierno de Madrid a aplicar este precepto para así hacer respetar el ordenamiento constitucional. Por desgracia, las consecuencias políticas que el uso de esta posibilidad podría generar en Cataluña o en todo el país son difíciles de predecir, sin duda despertarían un gran debate en toda la sociedad española pero tampoco hay duda de que, con la debida justificación, la vía del art. 155 CE sería perfectamente legal.

A la luz de lo dispuesto por la Constitución acerca del estado autonómico y como podría afectar a las aspiraciones secesionistas de algunas CC. AA. gobernadas por partidos nacionalistas, es importante tener en cuenta, como ya hicimos al analizar el caso de Quebec, lo expresado por la jurisprudencia sobre la cuestión.

En el caso español, es importante destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre²²⁷, que vino a declarar inconstitucional la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, “*de convocatoria y regulación de*

²²⁶ En 1989 durante el gobierno de Felipe González se estuvo a punto de hacer uso de este artículo frente a la Comunidad Canaria que en aquel entonces se negaba a modificar la tarifa arancelaria impuesta sobre los productos de la Comunidad Europea. Por otro lado, este artículo se ha desarrollado parcialmente en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su art. 26 para casos de incumplimiento de los límites de gasto público. SEIJAS VILLADANGOS, E. *Answers to Spanish centrifugal federalism: asymmetric federalism versus coercive federalism. Constitutional reform of Autonomous State in the framework of XXI federalism Project*, 2014, pág. 10.

²²⁷ Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre de 2008. Tribunal Constitucional de España [consulta 7-6-2014]. Ver: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6335>

una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política". Con esta sentencia se puso punto y final al debate sobre la cuestión de la independencia del País Vasco suscitado con el llamado Plan Ibarretxe, o el Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi²²⁸. Este proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco pretendía constituir "*una Comunidad Vasca libremente asociada al Estado Español bajo la denominación de Comunidad de Euskadi*"²²⁹. Sin embargo, esta propuesta de los nacionalistas, pese a obtener la mayoría de los votos a favor en el Parlamento vasco, posteriormente, en el Congreso de los Diputados fue ampliamente rechazada²³⁰.

Los magistrados del Tribunal Constitucional español se manifestaron claramente, en su sentencia antes citada, sobre este desafío constitucional planteado por el Parlamento vasco: "*La Ley recurrida presupone la existencia de un sujeto, el "pueblo vasco", titular de un "derecho a decidir" susceptible de ser "ejercitado"* [art. 1 b) de la Ley impugnada], equivalente al titular de la soberanía, el pueblo español, y capaz de negociar con el Estado constituido por la Nación española los términos de una nueva relación entre éste y una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza. La identificación de un sujeto institucional dotado de tales cualidades y competencias resulta, sin embargo, imposible sin una reforma previa de la Constitución".

Actualmente, el desafío independentista proviene de una Comunidad Autónoma distinta, Cataluña. El 27 de septiembre de 2012, en vísperas de unas elecciones al Parlamento catalán, en dicha institución se aprobó una resolución en la que se daba prioridad a que, en la siguiente legislatura, se convocase un referendo sobre el futuro de Cataluña²³¹. Tras las elecciones, Convergència i Unió se mantiene en el ejecutivo, pero con un gobierno en minoría, en el que continúa como presidente Artur Mas. El 19 de diciembre de ese mismo año, con el objetivo de garantizar la gobernabilidad de la

²²⁸ *Propuesta de Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi*. Documentos. El Mundo [consulta 7-6-2014]. Disponible en: http://estaticos.elmundo.es/documentos/2003/10/estatuto_vasco.pdf

²²⁹ Art. 1 de la Propuesta de Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi.

²³⁰ *Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi*. (127/000001). VIII Legislatura. Congreso de los Diputados [consulta 7-6-2014]. Ver: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/PropRefEstAut?_piref73_1335516_73_1335513_1335513.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IWI8&PIECE=IWI8&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLBA.fmt&DOCS=1-1&QUERY=127.cini.

²³¹ *Resolució 742/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern*. Resolucions adoptades. Parlament de Catalunya [consulta 7-6-2014]. Ver: http://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/resolucions?p_pagina=1&p_fw=

Generalitat y avanzar en sus propósitos independentistas, CiU sella con Esquerra Republicana de Catalunya el *Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya*²³². En concreto, en su anexo I *Procés de convocatòria de la consulta sobre el futur polític de Catalunya* y el anexo II *Prioritats del Govern per a la transició nacional X legislatura*, se describe el camino que juntamente pretenden recorrer ambas formaciones para alcanzar la independencia de Cataluña.

El 23 de enero de 2013, el Parlamento catalán dio otro paso importante en el proceso secesionista al aprobar la Declaración de Soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña²³³, por la cual se inicia “*el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo*”. Esta declaración fue recurrida por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional poco después, quedando cautelarmente suspendida hasta la resolución del recurso.

El gobierno de presidente Mas, pese al recurso ante el Tribunal Constitucional y el rechazo hacia sus planes manifestado reiteradamente por el Gobierno central, así como los principales partidos de ámbito nacional, ha seguido avanzando en su proyecto secesionista. Así por ejemplo, se ha creado un Consejo Asesor para Transición Nacional²³⁴ y ha tenido lugar la reunión del Pacto Nacional por el derecho a decidir²³⁵. Sin embargo, fue en el mes de diciembre de 2013 cuando, tras un acuerdo entre todas las fuerzas políticas catalanas favorables a la independencia²³⁶, se hicieron públicas la

²³² *Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya*. Media. Convergència i Unió [consulta 7-6-2014]. Disponible en: <http://www.ciu.cat/media/78434.pdf>

²³³ *Resolució 5/X, Declaració de sobirania i el dret a decidir del poble de Catalunya*. Notícies. Parlament de Catalunya [consulta 7-6-2014]. Ver: http://www.parlament.cat/web/actualitat/noticies?p_id=129656021

²³⁴ DECRET 113/2013, de 12 de febrer, de creació del Consell Assessor per a la Transició Nacional. Disponible en: http://www20.gencat.cat/portal/site/portaldogc/template.PAGE/menuitem.c973d2fc58aa0083e4492d92b0c0e1a0/?javax.portlet.tpst=0cabbdc23d3d48ca42a538bab0c0e1a0&javax.portlet.prp_0cabbdc23d3d48ca42a538bab0c0e1a0=action=fitxa&documentId=628243

²³⁵ NOGUER, Miguel. Mas creará la semana que viene el Pacto Nacional por el Derecho a Decidir. Comunidades Autónomas. *El País*, 18 junio 2013. Disponible en: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/06/18/catalunya/1371559565_845485.html

²³⁶ Además de las ya mencionadas CiU y ERC, también apoyan la consulta Iniciativa per Catalunya Verds (ICV), Candidatura d'Unitat Popular (CUP), además de una minoría de miembros del Partit dels Socialistes del Catalunya (PSC) de manera extraoficial.

fecha del referéndum y las preguntas que se formularían en dicha consulta²³⁷. La fecha elegida fue el 9 de noviembre de 2014 y el contenido de cuestiones sería el siguiente: “*Vol que Catalunya esdevingui un Estat? Sí o no*” i, en cas de resposta afirmativa, “*Vol que aquest Estat sigui independent? Sí o no*”²³⁸.

A continuación y como se comentó anteriormente, el Parlamento de Cataluña aprobó la Resolución 479/X²³⁹, por la que se pide autorización al Congreso de los Diputados para poder celebrar el referéndum sobre el futuro político de Cataluña el próximo mes de noviembre como había previsto Artur Mas. Empero, como ya se dijo, la Cámara baja voto mayoritariamente en contra de esta proposición del Parlamento de Cataluña, por lo que la opción de convocar una consulta ha quedado legalmente cerrada.

Pero además de la negativa del Congreso, los nacionalistas catalanes también se han topado con las objeciones del Tribunal Constitucional de España a su Declaración de Soberanía y por ende, a sus planes independentistas. El Tribunal por su Sentencia 42/2014, de 25 de marzo de 2014, a consecuencia del recurso presentado por la Abogacía del Estado ha vedado toda posibilidad de independencia unilateral (como ocurría en el caso de Quebec).

Para empezar, los magistrados afirman que “*el reconocimiento al pueblo de Cataluña de la cualidad de soberano, no contemplada en nuestra Constitución para las nacionalidades y regiones que integran el Estado, resulta incompatible con el art. 2 CE, pues supone conferir al sujeto parcial del que se predica dicha cualidad el poder de quebrar, por su sola voluntad, lo que la Constitución declara como su propio fundamento en el citado precepto constitucional: «la indisoluble unidad de la Nación española»*”.

Igualmente, posee gran relevancia, sobre todo para este trabajo, la referencia del Tribunal Constitucional español, al Tribunal Supremo canadiense: “*este Tribunal ha*

²³⁷ *President Mas: "El sentit de país ha fet possible el consens per acordar una pregunta inclusiva, majoritària i clara"*. Nota de premsa. Generalitat de Catalunya, 2013 [consulta 7-6-2014]. Ver: http://www.president.cat/pres_gov/AppJava/president/actualitat/noticies/notapremsa-236414.html?mode=static

²³⁸ “*¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado? Sí o no*”. A continuación, y en caso afirmativo, “*¿Quiere que este Estado sea independiente? Sí o no*”.

²³⁹ Resolució 479/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'acorda de presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de llei orgànica de delegació a la Generalitat de Catalunya de la competència per a autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya.

declarado que autonomía no es soberanía [STC 247/2007, FJ 4 a)]. De esto se infiere que en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España. Esta conclusión es del mismo tenor que la que formuló el Tribunal Supremo del Canadá en el pronunciamiento de 20 de agosto de 1998, en el que rechazó la adecuación de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de sus provincias tanto a su Constitución como a los postulados del Derecho internacional”.

Por todo ello, los magistrados el Tribunal Constitucional declararon inconstitucional y nulo, el principio referido a la soberanía²⁴⁰ contenido en la citada Declaración catalana y limitaron el alcance del “*derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña*” también recogido, para que se interprete de acuerdo con la Constitución.

Para finalizar, el Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, ha salido en respuesta²⁴¹ a las intenciones secesionistas sustentadas en el derecho internacional, como ocurría en Quebec. En el informe titulado *Sobre la eventual declaración unilateral de independencia de Cataluña y el Derecho Internacional*²⁴², se concluye, de acuerdo con el dictamen del Tribunal Supremo canadiense que, el derecho internacional no reconoce el derecho a la secesión, la inaplicabilidad del principio de la libre determinación de los pueblos, así como la exigencia de respeto al principio de integridad territorial de los estados.

En conclusión, tanto el desafío secesionista quebequés como el catalán, pese a su distinto origen, encuentran las mismas limitaciones. Sus pretensiones, dado que no se recogen dentro de sus respectivos ordenamientos constitucionales, no son legalmente viables y precisarían obligatoriamente de una reforma constitucional para poder llevarse a cabo. Además tampoco pueden valerse del derecho internacional ya que este no

²⁴⁰ “*El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano*”.

²⁴¹ También es interesante el documento “*Cataluña en España. Por la convivencia democrática*” publicado también recientemente por el Ministerio de Asuntos Exteriores [consulta 9-6-2014]. Ver: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Porlaconvivencia/POR%20LA%20CONVIVENCIA%20DEMOCRATICA.pdf>

²⁴² *Sobre la eventual declaración unilateral de independencia de Cataluña y el Derecho Internacional*. Sala de Prensa. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Gobierno de España, 2014 [consulta 8-6-2014]. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Actualidad/Paginas/Articulos/20140517_ACTUALIDAD1.aspx

reconoce sus pretensiones. Todo ello supone que no pueden acceder unilateralmente a la independencia y que por tanto, deben actuar dentro del marco jurídico vigente para alcanzar sus propósitos.

7. Conclusiones

“*The results clearly demonstrate that Quebecers have rejected the idea of a referendum and want a government that will be focused on the economy and job creation*”²⁴³. Con estas palabras celebraba el Primer Ministro canadiense los resultados de las elecciones en Quebec. A la vista está que, pese a no discutirse de manera abierta por ninguno de los partidos en liza, la cuestión de un nuevo referéndum sobre la secesión de Quebec, estaba en la mente de todos. Es por ello, que el resultado final de los comicios²⁴⁴ inevitablemente es interpretado cual termómetro popular sobre el apoyo a una nueva aventura independentista.

Los rotundos resultados que infligieron un duro revés al Parti Québécois, vienen a sumarse a las repetidas derrotas ya sufridas por los nacionalistas desde inicios del siglo XXI. Parece pues, que la sociedad quebequesa aún no se ha recuperado de la “resaca” tras la euforia independentista de los años 80 y 90. Los ciudadanos de Quebec parecen inclinarse hacia posturas más moderadas y dialogantes frente a proyectos grandilocuentes que no hacen sino generar incertidumbre y desconfianza entre gran parte de la población.

El propio Premier de Quebec, Philippe Couillard, en su discurso ante la apertura de la nueva Asamblea Nacional salida de las pasadas elecciones, se refiere así al papel que Quebec debe desempeñar: “*Nous exercerons un leadership au sein du Canada. Nous ferons entendre la voix du Québec. Nous ferons respecter nos champs de compétence. Nous défendrons le poids du Québec dans les institutions fédérales. Nous mènerons des discussions constructives sur des défis communs et visant notre prospérité commune*”²⁴⁵.

A la luz de la realidad actual de la provincia de Quebec, podemos llegar a afirmar, que la época del nacionalismo agresivo en abierta confrontación con Ottawa, ha quedado atrás. Ello no es óbice para que la sociedad quebequesa siga sintiendo un

²⁴³ *Statement of the Prime Minister of Canada on the results of the Quebec election*. Statements. Prime Minister of Canada, 7 April 2014 [consulta 18-6-2014]. Disponible en : <http://pm.gc.ca/eng/news/2014/04/07/statement-prime-minister-canada-results-quebec-election>

²⁴⁴ Para más información ver el epígrafe 5.3. Situación actual del debate secesionista: Harper, Marois y las elecciones de 2014.

²⁴⁵ *Discours d'ouverture de la Ire session de la 41e législature de l'Assemblée nationale du Québec M. Philippe Couillard, député de Roberval et premier ministre*. Allocutions. Site du premier ministre du Québec, le 21 mai 2014 [consulta 20-6-2014]. Disponible en : <http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/allocutions/details.asp?idAllocutions=857>

apego especial por la *Belle Province*. De acuerdo con el estudio *Quebec Identity in 2011: Attachments, Identity and Diversity*²⁴⁶, el 90% de la población aprecia mucho o bastante la provincia de Quebec (por lengua 93% los francófonos frente a un 74% de los anglófonos), frente a un 64% que siente mucho o bastante apego por Canadá (59% en el caso de los francófonos y 93% los anglófonos).

Con estos datos, lo que pretendemos es poner de manifiesto, que los quebequeses pese a rechazar en sucesivos comicios las propuestas más favorables a una independencia a corto plazo, que podrían desgarrar la provincia y la federación canadiense entera, poseen un fuerte sentimiento identitario propio y diferente (aunque quizás no incompatible) del canadiense.

Como se ha intentado demostrar a lo largo de todo este Trabajo de Fin de Grado, la provincia de Quebec presenta unos rasgos y caracteres claramente distintos a los que poseen el resto de provincias de Canadá. Ciertamente, a lo largo de la historia, no siempre se han sabido valorar y proteger los derechos de las minorías lingüísticas y religiosas, en concreto los de los quebequeses, que en ocasiones se han sentido discriminados por el resto de Canadá. Pero también es cierto que durante el pasado siglo, se ha avanzado enormemente dentro de la federación canadiense en el respeto por los derechos de los ciudadanos de Quebec de forma que actualmente, no se puede afirmar que estos sean considerados como ciudadanos de segunda.

El pueblo quebequés está orgulloso de sus orígenes, sus tradiciones y su lengua, orgullo que debería ser igualmente compartido por cualquier canadiense, ya que es en Quebec donde están las raíces de la federación canadiense y su cultura viene a formar parte de la variadísima cultura canadiense. En un mundo marcado por el fenómeno de la globalización, entre cuyas consecuencias más negativas destaca la uniformización forzosa de las culturas y estilos de vida, la diversidad cultural propia de Canadá en este caso, que auna raíces francesas, británicas e indias, parangonable en algunos aspectos a la de nuestro propio país, tendría que considerarse como un patrimonio que enriquece a todos por igual.

Conviene recordar, una vez más, lo dicho por los magistrados del más alto tribunal canadiense en el *Renvoi*: “*No one has a monopoly on truth, and our system is*

²⁴⁶ JEDWAB, Jack. *Quebec Identity in 2011: Attachments, Identity and Diversity*. Association for Canadian Studies, 2011 [consulta 21-6-2014]. Ver : <http://www.acs-aec.ca/en/social-research/identity-values/?limit=all&start=0&csort=&order=>

*predicated on the faith that in the marketplace of ideas, the best solutions to public problems will rise to the top. Inevitably, there will be dissenting voices. A democratic system of government is committed to considering those dissenting voices, and seeking to acknowledge and address those voices in the laws by which all in the community must live*²⁴⁷”. Esta apelación al diálogo y a la negociación, es imprescindible para construir una sociedad donde puedan convivir ideas y criterios distintos. Es por ello, que debemos criticar las actitudes sostenidas desde Quebec, pero también desde Ottawa, a causa del debate secesionista, siendo su mayor y mejor expresión las disposiciones contradictorias contenidas en la *Clarity Act* y en la Ley 99.

Sin duda, Quebec tiene que respetar el marco jurídico-constitucional en el que se encuentra inserto, respetando la Constitución y teniendo en cuenta lo expresado por la Corte Suprema canadiense. En consecuencia, a día de hoy, no hay cabida para la secesión unilateral de una provincia de la federación canadiense. Sería sin duda alguna inconstitucional, que como resultado de una consulta donde mayoritariamente se vote a favor de la secesión, esta se imponga directamente al resto de la federación y a la población contraria que habita en Quebec.

Del mismo modo, como se observó en capítulos anteriores, los resultados de un referendo como el anteriormente descrito, no carecerían de absoluta ineficacia. Atendiendo a los deseos democrática y legítimamente expresados por la población de una provincia, el gobierno federal, según la Corte Suprema, tiene la obligación de prestarles atención, procurando satisfacer aquellas peticiones que sean justas y legales.

La expresión legítima de la voluntad de la población, dentro de un Estado democrático y de derecho, genera una obligación de negociar y cooperar entre todos los actores políticos responsables del asunto en cuestión, a fin de intentar alcanzar el bien de todos, a través de la solidaridad y el diálogo. No hay cabida para la negociación si las partes se enrocan en posturas extremas o defienden sus intereses de manera intransigente. En ocasiones, en Canadá la cerrazón de los actores políticos ha servido únicamente para enrarecer la situación y dividir a la ciudadanía, obligándoles a elegir entre Canadá o Quebec, como si no fuese posible compaginar ambas realidades. En consecuencia, es necesario dar pasos que ayuden al entendimiento y a la comprensión

²⁴⁷ *Quebec Secession Reference* [1998] 2 SCR 217, párr. 68.

de los intereses de todos, sin las suspicacias de otros tiempos y con el compromiso de escucharse mutuamente.

A la luz de este examen de la realidad actual de la provincia de Quebec y el momento en el que se encuentra el debate secesionista, convendría tener en cuenta los siguientes aspectos clave, si queremos reflexionar sobre las perspectivas de dicho debate:

- En primer lugar hay que recordar, que *unidad no significa uniformidad*. Mantener unida la federación canadiense, no debe implicar la implementación de un programa de homogeneización nacional, que suprima las particularidades de las distintas provincias con el objetivo de “canadianizarlas”. Al contrario, como ya se ha dicho, la diversidad de Canadá es parte de ese patrimonio intangible que lo hace un país enormemente rico. Los rasgos únicos que constituyen la esencia de la provincia de Quebec (su lengua, su derecho, su cultura...), deben ser respetados e incluso promovidos dentro de la federación para así derribar los muros de una recíproca desconfianza entre canadienses.
- Por otro lado, la evolución hacia un *federalismo asimétrico* en Canadá puede ser parte de la solución a las demandas de más autonomía presentadas, no solo por Quebec, sino también por otras provincias. No obstante, esta distribución de competencias entre Ottawa y las provincias, debe llevarse a cabo con responsabilidad por parte de todos para no desembocar en la creación de desigualdades, incoherencias o privilegios dentro de la federación que frustren a la población y discriminen entre ciudadanos dependiendo de su provincia de origen.
- También sería necesario, en aras de evitar nuevas incertidumbres y temores en el futuro, que tanto la *Clarity Act* como la Ley 99 se *reformasen*. Ya hemos analizado su polémico contenido²⁴⁸, de ahí que, el hecho de que ambas sigan aún en vigor (incluso tras años de gobierno del Partido Liberal de Quebec), no permite crear un clima distendido entre Quebec y Ottawa. Las dos partes deberían hacer un ejercicio de responsabilidad política con el objetivo de reformar la legislación actual sobre la manera de interpretar los resultados de un referéndum, de acuerdo con el *Renvoi* de la Corte Suprema canadiense y evitando visiones partidistas e interesadas.

²⁴⁸ Ver capítulos 5.1. La *Clarity Act* y 5.2. La Ley 99.

- Algunos²⁴⁹ abogan por la constitucionalización²⁵⁰ del proceso de *secesión* de la federación canadiense. Podría sin lugar a dudas esta ser una solución eficaz a numerosas cuestiones de orden práctico y jurídico del debate secesionista, creando además una seguridad jurídica avalada por la propia Constitución y debiendo los tribunales canadienses tener en cuenta tales disposiciones a la hora de tomar sus decisiones. No obstante, para lograr esta enmienda constitucional, parece necesario que con anterioridad se den los pasos antes descritos además de otros. Una reforma constitucional de este calado, podría aportar soluciones, pero hasta entonces podría abrir la Caja de Pandora. ¿Cómo negociar el *íter* de un proceso secesionista con la *Clarity Act* o la Ley 99 intactas? ¿Cómo ganarse el apoyo de las provincias a las que el debate secesionista no interesa o asusta? ¿Sería correcto convocar un referéndum a nivel federal para aprobar esta reforma aunque quizás no fuese constitucionalmente necesario?

Sean cuales sean las propuestas para regenerar las relaciones entre Ottawa y Quebec, es imprescindible que sus líderes actúen siempre de acuerdo con los principios fundamentales que vertebran el sistema jurídico de Canada: federalismo, democracia, imperio de la ley y supremacía constitucional, así como el respeto a las minorías. La Corte Suprema, respecto de la negociación que debe seguir a los resultados claros de un hipotético referéndum secesionista afirmaba: “*The negotiation process would require the reconciliation of various rights and obligations by negotiation between two legitimate majorities, namely, the majority of the population of Quebec, and that of Canada as a whole. A political majority at either level that does not act in accordance with the underlying constitutional principles we have mentioned puts at risk the legitimacy of its exercise of its rights, and the ultimate acceptance of the result by the international community*”²⁵¹. Sin embargo, esta actitud debería presidir cualquier negociación entre el gobierno federal y las provincias.

²⁴⁹ CLOUTIER, A. *op. cit.*, pág. 77.

²⁵⁰ Actualmente, únicamente las Constituciones de Etiopía (1994) y la de San Cristóbal y Nieves (1983) reconocen el derecho a la secesión. AUCLAIR, Nicolas. *La démocratie et la Loi sur la clarté : réflexions sur la règle de la majorité dans le cadre d'un référendum*. Director : Luc B. Tremblay. Université de Montréal, Faculté de Droit, 2003, págs. 73 y ss.

²⁵¹ *Quebec Secession Reference* [1998] 2 SCR 217, párr. 152.

En el año 2015 tendrán lugar las elecciones federales²⁵² al Parlamento de Canadá, los resultados, sobre todo, los de las circunscripciones de Quebec, serán interpretados de nuevo para determinar las fuerzas del nacionalismo quebequés. Empero, con Couillard a la cabeza del gobierno de Quebec y un ejecutivo que esté abierto al diálogo en Ottawa, a medio plazo podrían tomarse medidas que alejen cada vez más, el fantasma de un tercer referéndum secesionista en Quebec y sus imprevisibles consecuencias.

Wilfrid Laurier, séptimo Primer Ministro de Canadá y el primero de origen quebequés, tuvo también que hacer frente a las tensiones divisorias ya existentes hace más de un siglo con estas palabras: *“I will say this, that we are all Canadians. Below the Island of Montreal, the water that comes from the north, from the Ottawa, unites with the waters that comes from the western lakes, but uniting they do not mix. There they run parallel, separate, distinguishable, and yet are one stream, flowing within the same banks, the mighty St. Lawrence and rolling on toward the sea, bearing the commerce of a nation upon its bosom - a perfect image of our nation. We may not assimilate, we may not blend, but for all that, we are still the component parts of the same country”*²⁵³.

El futuro de un Canadá fuerte, moderno y avanzado depende de que Quebec siga formando parte de la federación canadiense e igualmente, la garantía de un Quebec próspero y atrayente, va ligada a su convivencia con el resto de Canadá. En adelante, el talento y la valía de los actores políticos canadienses no se deberá medir de acuerdo con la capacidad de imponer su visión de la realidad, sino según sus habilidades de diálogo y cooperación, que siguiendo las directrices de la Corte Suprema, logren mantener Canadá unido.

²⁵² Las pasadas elecciones generales tuvieron lugar en el 2011, luego de acuerdo con la reforma introducida en 2007 por la *An Act to amend the Canada Elections Act*, estos comicios tendrán lugar cada cuatro años. *Elections*. Parlinfo. Parliament of Canada, 2014 [consulta 25-6-2014]. Disponible en: <http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/Compilations/ElectionsAndRidings/Elections.aspx?Language=E&Menu=ElectionsRidings-Election&ElectionType=ByElections>

²⁵³ *Text of remarks by Desmond Morton, director of the McGill Institute for the Study of Canada to a parliamentary committee considering a law to proclaim Macdonald-Laurier Day*. Proceedings of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 2001 [consulta 23-6-2014]. Disponible en : http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/371/soci/08ape.htm?comm_id=47&Language=E&Parl=37&Ses=1

8. Bibliografía

Monografías, artículos e informes:

AJA, Eliseo. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza editorial, 2014. Págs. 144 y ss. ISBN: 9788420684642.

AUCLAIR, Nicolas. *La démocratie et la Loi sur la clarté : réflexions sur la règle de la majorité dans le cadre d'un référendum*. Director : Luc B. Tremblay. Université de Montréal, Faculté de Droit, 2003.

BISCARETTI DI RUFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*. 3º edición. Madrid: Editorial Tecnos 1987. Págs. 69 y ss. ISBN: 84-309-1368-8.

BRUN, H., TREMBLAY, G., y BROUILLET, E. *Droit Constitutionnel*. 5º édition. Canadá : Éditions Yvon Blais, 2008. ISBN: 978-2-89635-171-8.

CHACÓN PIQUERAS, Carmen y RUIZ ROBLEDO, Agustín. El Dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario. *Revista Teoría y Realidad Constitucional*. 1999, nº3. ISBN: 84-923768-9-9.

CLOUTIER, Alexandre. *Pour une constitutionnalisation du droit à la sécession au Canada*. Director: Daniel Turp. Université de Montréal, Faculté de droit, 2003.

CONTIADES Xenophon y FOTIADOU Alkmene, Part I: Constitutional reactions in comparative perspective, how Constitutions reacted to the financial crisis. En, Xenophon CONTIADES, *Constitutions in the Global Financial Crisis : a Comparative Analysis*. Primera edición. Reino Unido: Ashgate, 2013, Págs. 9 a 63. ISBN: 978-1-4094-6631-4.

DION, Stéphane. Democracia, unidad, secesión: el caso de Quebec. En: *Cuadernos de pensamiento político*. Fundación FAES, 2003, Nº3. Pág. 49 y ss.

ECCLES, W. J. *The government of New France. Historical Booklet Nr. 18*. 3º edición. Ottawa: The Canadian Historical Association Booklets, 1971. ISSN: 1715-8621.

GAGNON, Alain-G. *Época de incertidumbres. Ensayo sobre el federalismo y la diversidad nacional*. Primera edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. ISBN: 978-84-9033-732-5.

GAGNON, Alain-G. *El federalismo canadiense contemporáneo. Fundamentos, tradiciones e instituciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. ISBN: 978-84-9876-267-9.

GRAU CREUS, M. y MÉNDEZ LAGO, M. El sistema político de Canada. En, *Sistemas políticos contemporáneos*. CHÁVARRI SIDERA, P. y DELGADO SOTILLOS, I. (coordinadoras). Madrid: UNED, 2011. Págs 553 a 598. ISBN: 9788436262766.

HOGG, W. Petter. *Constitutional Law of Canada*. Student's Edition 2008. Toronto: Thomson Carswell, 2008. Pág. 3. ISBN: 978-0-7798-1683-5.

LÓPEZ BASAGUREN, Alberto. Los referendos de secesión de Quebec y la doctrina de la Corte Suprema. En, *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*. Zaragoza: Editorial Comuniter S.L. 2013. Págs. 53 a 93. ISBN: 978-84-15126-47-8.

NELLES, H.V. *Une brève histoire du Canada*. Primera edición. Canadá: Fides, 2005. ISBN: 2-7621-2667-3.

PÉREZ TREMP, Pablo. *El marco (a)constitucional del debate sobre la secesión de Quebec*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 2004. ISBN: 84-95417-41-3.

SEIJAS VILLADANGOS, M.E., Significado de los nuevos derechos en el proceso de eventual federalización del modelo autonómico. El grado de federalidad del Estado español. En MATIA PORTILLA, F.J. (DIR.) *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*. Madrid, CEPC. ISBN: 9788425915154. Págs. 257-287, págs. 277.

SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther. Referéndum y consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía. En, *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*. Zaragoza: Editorial Comuniter S.L. 2013. Págs. 131 a 173. ISBN: 978-84-15126-47-8.

ST-HILAIRE M. et BICH-CARRIÈRE L. La constitution juridique et politique du Canada : notions, sources et principes. En, *JurisClasseur Québec: Droit Constitutionnel*. Canadá: LexisNexis, Version étudiante 2013-2014. Págs. 14 y ss. ISBN: 978-0-443-47585-9.

TREMBLAY, André. *Droit Constitutionnel: Principes*. 2º edición. Montréal: Édition Thémis, 2000. ISBN : 289400124X.

TURP, Daniel. *Le droit de choisir : essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même*. Montréal: Édition Thémis, 2001. ISBN: 2894001584.

WARREN, Newman. Réflexions sur la portée véritable des principes constitutionnels dans l'interprétation et l'application de la Constitution du Canada. En : *National Journal of Constitutional Law*. Canadá : Carswell, 2001. Págs. 118 y ss.

WARREN, Newman. *Le renvoi relatif à la sécession du Québec : la primauté du droit et la position du procureur général du Canada*. Toronto: Université de York, 1999. ISBN: 1550143859.

WOERHLING, José y MORIN, Jacques-Yvan. *Demain, le Québec ... : choix politiques et constitutionnels d'un pays en devenir*. Sillery, Québec : Septentrion, 1994. ISBN : 289448013X.

Codification administrative des Lois Constitutionnelles de 1867 à 1982. Ottawa : Ministère de la Justice du Canada, Lois codifiées au 1 janvier 2013. ISBN : 987-0-660-67458-2

Le statut politique et constitutionnel du Québec: historique et évolution. *Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes du Conseil exécutif*, 1999. ISBN : 2-550-34791-7.

Sitios web:

- Tribunal Supremo de Canadá
<http://www.scc-csc.gc.ca/>
- Parlamento de Canadá
<http://www.parl.gc.ca/>
- Ministerio de asuntos intergubernamentales
<http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=eng&page=index>
- Asamblea Nacional de Quebec
<http://www.assnat.qc.ca/fr/index.html>
- Secretaría para asuntos intergubernamentales canadienses
http://www.saic.gouv.qc.ca/index_en.htm
- Biblioteca de la Universidad de Montreal
<http://www.bib.umontreal.ca/>
- The Canadian Encyclopedia
<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/>
- Congreso de los diputados de España
<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>
- Tribunal Constitucional de España
<http://www.tribunalconstitucional.es/es/Paginas/Home.aspx>
- Generalidad de Cataluña
<http://www.gencat.cat/>

Referencias jurisprudenciales esenciales:

Re: Resolution to amend the Constitution, [1981] 1 S.C.R. 753.

Re: Objection to a Resolution to Amend the Constitution, [1982] 2 SCR 793.

Re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217.

STC nº 103/2008, de 11 de septiembre de 2011.

STC nº 42/2014, de 25 de marzo de 2014.

