

Secesión y democracia: una perspectiva canadiense

Notas para una alocución de D. Stéphane Dion

Real Instituto Elcano. 9 de abril de 2013 (versión en español)

Stéphane Dion | Miembro del Consejo Privado de Canadá y diputado federal por la circunscripción de St-Laurent / Cartierville. Cámara de los Comunes de Canadá

Yo amo y admiro a España, incluyendo, naturalmente, Cataluña y la magnífica ciudad de Barcelona. Pero como parlamentario extranjero, no me pertenece tomar posición en los debates políticos internos españoles. La unidad de España concierne a los españoles, como la unidad canadiense es cosa de los canadienses. Por ello, con respecto a la unidad de España, me limitaré a decir que Canadá tiene en gran estima su relación de amistad con una España unida y que todo lo demás se sitúa en el ámbito de la política interior española.

Una vez dicho esto, habría que ser sordo para no oír ciertas preguntas que se plantean insistentemente en el contexto español actual en relación con la secesión en una democracia.

Los organizadores de esta conferencia me hacen el honor de pensar que podría darles respuestas útiles. Es lo que me dispongo a hacer examinando, por turno, cada una de las preguntas. Mis respuestas se van a circunscribir estrictamente al contexto canadiense pero estableceré una relación con ciertos principios que considero de alcance universal. Ustedes juzgarán si mis argumentos tienen alguna validez para el caso de su país.

Como Canadá es una democracia pluralista, habrá canadienses que pondrán en tela de juicio mis respuestas, principalmente entre los seguidores del movimiento independentista quebequense. A mi entender, estas respuestas son exactas desde el punto de vista jurídico y, además, van en interés del conjunto de los canadienses — principalmente de los quebequenses — incluso de los partidarios de la secesión. Volveré a tratar este aspecto en la conclusión.

1. ¿En qué se basa el movimiento secesionista quebequense?

Ante todo, se trata de un movimiento identitario. Aunque los partidos independentistas quebequenses se esfuerzan por convencer a sus conciudadanos de la rentabilidad económica de la independencia, su punto de vista sigue siendo minoritario. Quebec es una provincia menos rica que la media canadiense y el conjunto de Canadá ofrece posibilidades económicas mucho más variadas que cada una de sus diez provincias por separado.

Quebec es una provincia con fuerte mayoría francófona en un continente que no es multilingüe como Europa. Los ocho millones de quebequenses están rodeados por unos trescientos veinticinco millones de anglófonos (México queda lejos) y los francófonos sienten la fuerza asimiladora del inglés. Por cierto, el francés es, junto al inglés, una de las dos lenguas oficiales de Canadá y en las otras provincias canadienses se encuentran también comunidades francófonas. Pero los francófonos sólo constituyen un porcentaje importante de la población en Nuevo Brunswick, provincia limítrofe con Quebec.

Los independentistas quebequenses sólo cuentan con el apoyo importante de los francófonos, lo cual demuestra el carácter identitario de este movimiento. En definitiva, el principal argumento de los independentistas es que los quebequenses formamos una nación y, por ello, debemos hacernos cargo de nuestro destino en lugar de contentarnos con ser una provincia de otra nación.

A pesar de todo, los independentistas son minoritarios en Quebec. Sus propuestas fueron derrotadas en los dos referéndums celebrados hasta ahora (1980 y 1995) y los resultados de los sondeos no les son favorables. Aunque el partido que gobierna actualmente en Quebec es independentista, la mayoría de los quebequenses no es favorable a la independencia y se opone fuertemente a la idea de celebrar un tercer referéndum.

El apoyo mayoritario a la unidad canadiense también tiene una base identitaria. Las ventajas materiales de pertenecer a Canadá no lo explican todo. Los sondeos de opinión muestran constantemente que la mayoría de los quebequenses se siente orgullosa de ser canadiense, orgullosa de este país a cuya construcción han contribuido los quebequenses con los otros canadienses y que es admirado en todo el mundo.

Son muchos los quebequenses que consideran que su doble pertenencia —quebequense y canadiense— es una ventaja, no una contradicción. En este sentido, el reto del movimiento independentista, con el que se obstina desde hace décadas, consiste en convencer a los quebequenses de que serían más felices si dejaran de ser canadienses.

2. ¿Se considera Canadá un país divisible?

Sí.

Ningún partido político reconocido en el Parlamento o en las asambleas legislativas provinciales se ha declarado a favor de retener a los quebequenses contra su voluntad, siempre que su deseo de secesión se exprese claramente y que se negocie debidamente un acuerdo de separación dentro del marco constitucional canadiense con ánimo de justicia para todos.

En Canadá no existe el equivalente del artículo 2 de la Constitución española que dice: *“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”*.

España dista mucho de ser la única democracia que se afirma como entidad indisoluble. Ya sea en su Constitución, o bien a través de su jurisprudencia, muchos países se declaran indivisibles: Francia, Estados Unidos, Italia, Australia, etc. Estos estados democráticos consideran que el país no puede ser dividido, ya que cada parcela del territorio nacional pertenece al conjunto de los ciudadanos, y garantizan a todos sus ciudadanos que la pertenencia al conjunto del país es un legado que podrán transmitir a sus descendientes.

Canadá ha llegado a una conclusión diferente. Pero hay que ser muy claro: si, como canadienses, aceptamos nuestra divisibilidad, no es que creamos que Canadá, su unidad, su identidad o su ciudadanía merezcan menos respeto que el que se debe a los demás países. Lo que ocurre es que pensamos que nuestra identidad canadiense es demasiado valiosa para apoyarse en otra cosa que el deseo de vivir juntos.

3. ¿En Canadá, es un derecho la secesión?

No.

La secesión se admite como una posibilidad, no como un derecho. El gobierno de una provincia no tiene derecho a autoproclamarse gobierno de un Estado independiente. Conforme al derecho, no puede realizar la secesión unilateralmente sin un acuerdo negociado con el Estado canadiense. Ni el derecho internacional ni el canadiense le otorgan este derecho. En su dictamen de 1998, la Corte Suprema de Canadá confirmó que *“en términos jurídicos, se considera que la secesión de una provincia de Canadá debe requerir una modificación de la Constitución, lo cual exige necesariamente una negociación”* (párrafo 84) *“dentro del marco constitucional existente”* (párrafo 149).

El gobierno de Quebec no puede arrogarse un derecho a la secesión unilateral alegando que los quebequenses forman un pueblo o una nación. Como dijo la Corte Suprema: *“(…) sea cual sea la definición exacta de pueblo(s) que se aplique a este contexto, el derecho a la autodeterminación no puede ser, en las circunstancias actuales, el fundamento de un derecho a la secesión unilateral”*.

4. ¿Tiene derecho el gobierno de una provincia canadiense a celebrar un referéndum sobre la secesión?

Sí.

El gobierno de una provincia puede consultar a su población mediante referéndum sobre cualquier cuestión y decidir el enunciado de la pregunta.

No obstante, los referéndums en Canadá tienen carácter consultivo, no decisorio. Como indica la Corte Suprema: *“este voto democrático, sea cual sea la amplitud de la mayoría, no tendrá de por sí ningún efecto jurídico”*.

5. ¿El hecho de que un referéndum sea tan sólo una consulta significa que Canadá podría mantenerse indiferente a la expresión, a través de un referéndum, de una voluntad clara de secesión?

No.

Pero esta voluntad de secesión debe establecerse claramente para que haya obligación de entablar negociaciones sobre la secesión.

Jean Chrétien, ex primer ministro de Canadá, declaró el 8 de diciembre de 1997: *“Ante esta situación (un apoyo claro a la secesión), indudablemente habrá negociaciones con el gobierno federal”*. Yo mismo he destacado muchas veces este principio en mis discursos y cartas públicas, empezando por mi primera declaración como ministro en 1996: *“Si, desafortunadamente, Quebec votara con una mayoría firme sobre una pregunta clara a favor de la secesión, considero que el resto de Canadá tiene la obligación moral de negociar el reparto del territorio”*.

El dictamen de la Corte Suprema en 1998 confirmó que esta obligación de negociar sólo puede plantearse ante *“una mayoría clara de la población de Quebec favorable a la secesión, en respuesta a una pregunta clara”* (párrafo 93). Esta obligación no existe si la expresión de la voluntad democrática está *“en sí, llena de ambigüedades”*.

Por lo tanto, hay negociación si el apoyo a la secesión es claro; pero si este apoyo no es claro, no hay negociación; y sin negociación, no hay secesión. Aquel es el dictamen emitido por la Corte Suprema en 1998, dictamen puesto en aplicación por la *Ley sobre la claridad*, adoptada por el Parlamento de Canadá en 2000.

6. ¿Si la obligación de negociar la secesión depende sólo de un apoyo claro, quién debe evaluar la claridad?

La Corte Suprema asigna este papel a los actores políticos: *“Sólo los actores políticos tendrían la información y la competencia para juzgar en qué momento deberían resolverse estas ambigüedades en un sentido o en otro”*.

Le incumbe al gobierno de la provincia elegir la pregunta que se debe formular. La *Ley sobre la claridad* establece que la Cámara de los Comunes, tras las debidas consultas y deliberaciones, deberá determinar, mediante una resolución y antes del referéndum, si la pregunta es clara. Si, según la Cámara, la pregunta no está formulada claramente, el referéndum no puede conducir a la negociación de la secesión.

Después de un referéndum sobre una pregunta clara, si el gobierno provincial cree que ha obtenido un apoyo claro a la secesión, la Cámara de los Comunes estudiará la claridad de la mayoría. Únicamente si, tras las consultas y deliberaciones debidas, la Cámara concluye, mediante una resolución, que existe una mayoría clara, el gobierno de Canadá puede y debe iniciar las negociaciones sobre la secesión.

En resumidas cuentas, se necesita una pregunta clara y una mayoría clara.

7. ¿Qué es una pregunta clara?

Todos sabemos lo que sería una pregunta clara sobre la secesión. Lo complicado es imaginar una pregunta confusa. La Corte Suprema habla de *“la voluntad de no seguir formando parte de Canadá”*. Cuanto más se acerque la pregunta a este enunciado, más clara resultará. Pero se puede formular de muchas maneras: *“¿Desea usted que su provincia se separe de Canadá?”* o: *“¿Desea usted que su provincia deje de formar parte de Canadá y se convierta en un país independiente?”*

Si la Corte Suprema de Canadá, en su dictamen de 1998, insistió sobre la claridad de la pregunta, se debe indudablemente a que esta claridad fue cuestionada durante los referéndums quebequenses de 1980 y 1995. Las preguntas habían sido redactadas por el gobierno del Partido Quebequense con el fin de incrementar artificialmente el apoyo a la respuesta afirmativa, sobre todo mezclando el proyecto de independencia y el mantenimiento de una posible asociación con Canadá. La pregunta de 1995 fue la siguiente: *“¿Está de acuerdo con que Quebec sea soberano después de haber hecho una oferta formal a Canadá para una nueva asociación económica y política en el marco del proyecto de ley sobre el futuro de Quebec y del acuerdo firmado el 12 de junio 1995?”*

Es obvio que una pregunta que trata de algo distinto a la secesión y que incluye otras consideraciones no puede ser una pregunta clara. Si el gobierno secesionista confía en poder contar con el apoyo de la población, en su propio interés y en el de todos, necesita formular la pregunta de forma clara y que no se preste a ninguna duda.

8. ¿Qué es una mayoría clara?

La Corte declara que el principio de la democracia va más allá de la regla de la mayoría simple. De este modo, confirma que la obligación de entablar una negociación sobre la secesión sólo puede surgir *“de una mayoría clara de la población de Quebec a favor de la secesión en respuesta a una pregunta clara”*. En su dictamen, la Corte menciona al menos trece veces la expresión *“mayoría clara”* o *“clara mayoría”*, además de hablar de *“la amplitud”* de la mayoría. También se refiere a una *“mayoría clara de la población de Quebec”*, lo cual abarca algo más que la cantidad de personas que voten.

Existen dos razones fundamentales por las que la negociación de una secesión debería llevarse a cabo sobre la base de una mayoría clara. La primera es que, cuanto más pone en tela de juicio una decisión los derechos de los ciudadanos, más irreversible resulta, más compromete a las generaciones futuras, y más exigente debe ser la democracia con respecto al procedimiento a seguir para adoptar dicha decisión. Es indudable que la secesión es un acto grave y probablemente irreversible. Se trata de un gesto que compromete a las generaciones futuras y tiene consecuencias importantes para todos los ciudadanos del país dividido.

La segunda razón es que la negociación de la escisión de un Estado moderno sería, inevitablemente y a pesar de la mejor voluntad del mundo, una tarea difícil y llena de obstáculos. No debería ocurrir que, mientras los negociadores tratan de llegar a un acuerdo de separación, la mayoría cambie de opinión y se oponga a la secesión. Sería una situación insostenible. Por ello, el proceso sólo debería ponerse en marcha cuando haya una mayoría clara, para que dicha mayoría tenga posibilidades de mantenerse a pesar de las dificultades de la negociación.

Sin embargo, la Corte Suprema nos invita a no tratar de establecer por adelantado los límites de una mayoría: *“corresponde a los actores políticos decidir en qué consiste ‘una mayoría en respuesta a una pregunta clara’, según las circunstancias en las que se celebrara el futuro referéndum”*.

La Corte emite así una opinión muy sabia. El examen de la claridad de una mayoría tiene una dimensión cualitativa que exige una evaluación política para la cual se necesita conocer muy bien las circunstancias concretas.

Además, establecer por adelantado los límites de una mayoría, sean cuales fueren, nos expondría al riesgo de que una decisión tan grave como la de elegir un país dependa de los resultados de un recuento judicial o de un examen de los votos rechazados. Sería una situación insostenible, e incluso insensata.

Para limitar los riesgos de desacuerdo sobre la claridad de la mayoría, basta con que el gobierno que propone la secesión no celebre el referéndum antes que tenga la seguridad razonable de que puede salir victorioso de él. Esta seguridad se desprendería de diversos indicadores: mayorías claras y estables a favor de la secesión (según los sondeos) y adhesión, a esta idea, de las distintas fuerzas políticas.

9. ¿Deben las negociaciones desembocar obligatoriamente en la secesión?

No.

La obligación de negociar no equivale a una obligación de llegar a resultados, pero todos los participantes en las negociaciones sobre la secesión deberían obrar conforme a cuatro principios constitucionales establecidos por la Corte suprema: *“el federalismo, la democracia, el constitucionalismo y la primacía del derecho y la protección de las minorías”* (párrafo 90). El gobierno de Quebec no podría decidir por sí solo lo que sería negociable y lo que no. *“No podría tratar de invocar un derecho a la autodeterminación para dictar a las otras partes las condiciones de la secesión”* (párrafo 91). Tendría *“derecho a tratar de realizar la secesión”* (párrafo 92) mediante negociaciones basadas en los principios mencionados.

Estas negociaciones, *“periodo de incertidumbre y de trastornos profundos”*, tratarían inevitablemente de *“multitud de cuestiones muy difíciles y muy complejas”*, según indica la Corte Suprema. La Corte menciona las cuestiones económicas, la deuda, los derechos de las minorías, los pueblos indígenas y las fronteras territoriales. Debido precisamente a la dificultad inherente de esta tarea, sólo puede plantearse en el marco del derecho y sobre la base de un apoyo claro.

10. ¿Podría el gobierno independentista desdeñar el derecho y realizar la secesión unilateralmente?

No.

La Corte Suprema nos dice que un intento de secesión unilateral se haría *“fuera del derecho”* y en un contexto en el que las instituciones que gobiernan en Quebec *“no pueden, según el derecho internacional, realizar unilateralmente la secesión de Quebec de Canadá”*.

De este modo, el gobierno secesionista no podría contar con la norma jurídica que le permitiría imponer la secesión unilateral a quienes no la desean. No tendría medios de lograr que se le obedezca y haría correr a toda la sociedad peligros inaceptables en una democracia. Para realizar la secesión se necesitaría no sólo el consentimiento sino también la participación activa del gobierno de Canadá, aunque sólo sea por consideraciones prácticas.

Habría que encontrar la forma de transferir miles de funcionarios de los ministerios y organismos federales a la función pública quebequense, así como toneladas de leyes y reglamentos, millones de declaraciones de rentas, etc. La escisión de un Estado moderno como Canadá podría convertirse en un caos administrativo. Es obvio que sólo podría efectuarse con el asentimiento y la participación del gobierno de Canadá.

Esta participación necesaria del gobierno de Canadá no se podría obtener en caso de declaración unilateral de independencia. Al contrario, la secesión unilateral es imposible en la práctica además de carecer de fundamento jurídico.

11. ¿Podría obtener reconocimiento internacional un intento de secesión unilateral?

No.

La Corte Suprema analiza esta posibilidad de manera muy prudente y realista; previene que cualquier intransigencia canadiense aumentaría “probablemente” las posibilidades de reconocimiento internacional de un intento de secesión unilateral. Pero de hecho, no existen precedentes: ningún Estado creado mediante secesión unilateral ha sido admitido en las Naciones Unidas contra la voluntad manifiesta del gobierno del Estado anterior. La práctica de los Estados demuestra una reticencia extrema a reconocer las secesiones unilaterales fuera del contexto colonial. Un intento de secesión unilateral de Quebec con respecto a Canadá sería un gesto irresponsable y la comunidad internacional lo percibiría como tal.

Por lo tanto, los quebequenses no deberíamos optar por una secesión pensando que podríamos contar con un apoyo internacional que iría contra la voluntad del Estado canadiense, porque esto iría contra la práctica de los Estados. En vez de ello, deberíamos contar con la rectitud de los otros canadienses. Deberíamos apostar por los valores de tolerancia que todos compartimos en Canadá y que serían indispensables para llevar a cabo unas negociaciones penosas y difíciles.

Conclusión

En definitiva, la secesión es una empresa peligrosa y difícil que conviene resolver en el marco general de la primacía del derecho, mediante negociaciones basadas en los principios que definen a un país, cuales, en nuestro caso, son el federalismo, la democracia, el constitucionalismo y la primacía del derecho y la protección de las minorías. El elemento de activación de estas negociaciones sería la expresión de un apoyo claro a la secesión.

Estos son los principios sencillos que enuncia la Corte Suprema de Canadá y que pone en aplicación la *Ley sobre la claridad* para proteger los derechos y los intereses de todos los canadienses, particularmente de los quebequenses.

Los quebequenses somos tan canadienses como los habitantes de las otras provincias y territorios de Canadá. Tenemos derecho a disfrutar plenamente de las ventajas que nos ofrecen la nacionalidad canadiense, la Constitución canadiense y la Carta Canadiense de Derechos y Libertades. Tenemos derecho a disfrutar plenamente de la protección que nos ofrecen las leyes de Canadá y del deber de asistencia que tienen los gobiernos de la federación canadiense hacia todos los canadienses, en Canadá y en el extranjero. Tenemos derecho a participar plenamente en la construcción de este país igual que todos los canadienses. Nadie puede quitarnos estos derechos plenos y enteros. Ningún primer ministro, ningún gobierno, ningún político, ¡nadie! A menos que los quebequenses renunciemos claramente a ellos.

Si los quebequenses renunciamos claramente a Canadá, con una clara mayoría y en respuesta a una pregunta clara sobre la secesión, los gobiernos tendrían el deber de entablar negociaciones sobre la secesión, que deberían llevarse a cabo dentro del marco constitucional canadiense, con el fin de llegar a un acuerdo de separación que sea justo para todos.

Independientemente de que estemos por la unidad canadiense o por la independencia de Quebec, debemos ponernos de acuerdo sobre un principio fundamental: un consentimiento expresado claramente. La secesión de Quebec del resto de Canadá sólo debe intentarse cuando los quebequenses la hayan apoyado claramente.

En la introducción les dije que iba a referirme únicamente al contexto canadiense y que basaría mis respuestas en principios que considero universales y que establecen la relación entre la secesión y la democracia. Permítanme que resuma estos principios.

El ideal democrático alienta a todos los ciudadanos de un país a ser leales entre sí, más allá de las consideraciones de lengua, raza, religión o pertenencia regional. En cambio, la secesión pide a los ciudadanos que rompan este lazo de solidaridad que los une y que procedan así, casi siempre, sobre la base de pertenencias específicas a una lengua o a una etnia. La secesión es un ejercicio, raro e inusitado en la democracia, por el que se elige a los conciudadanos que se desea conservar y los que se desea convertir en extranjeros.

Una filosofía de la democracia basada en la lógica de la secesión no podría funcionar, ya que incitaría a los grupos a separarse en vez de entenderse y acercarse. La secesión automática impediría a la democracia absorber las tensiones propias de las diferencias. El reconocimiento del derecho a la secesión cuando se solicite invitaría a la ruptura desde el momento en el que se planteen las primeras dificultades, según divergencias que podrían crearse en función de atributos colectivos, como la religión, la lengua o la etnia.

Ello no significa que un Estado democrático debe rechazar cualquier solicitud secesionista que se produzca en él. Ante la voluntad clara de secesión, el Estado puede llegar a la conclusión de que aceptar dicha secesión es la solución menos mala. Pero un gobierno democrático tiene la obligación de asegurarse de que esta voluntad de secesión sea verdaderamente clara, que no contenga ninguna ambigüedad y que se proceda a ella no de manera unilateral, sino conforme al derecho y con ánimo de justicia para todos.