

**EI DICTAMEN SOBRE LA SECESIÓN DE QUEBEC:  
UN COMENTARIO**

**PUNT DE VISTA 5**

**EL DICTAMEN SOBRE LA SECESIÓN DE QUEBEC:  
UN COMENTARIO**

Carmen Chacón Piqueras  
Agustín Ruiz Robledo

PUNT DE VISTA

5

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

Título original:

Comentario del Dictamen del Tribunal Supremo canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre  
la secesión de Quebec. Este trabajo fue publicado en la revista Teoría y Realidad  
Constitucional, número 3, de 1999.

Revisión de textos:

Eva Garrido

Composición:

Ester Villanueva

© de la edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis

Autonòmics i Locals

Barcelona, octubre de 1999

Depósito legal n°: .....

ISBN: 84-923768-9-9

## CONTENIDOS

1. Introducción .....
2. Los antecedentes .....
3. Las consideraciones del Tribunal Supremo .....
4. Reflexiones finales .....
5. Anexo: extracto del Dictamen.....

## EL DICTAMEN SOBRE LA SECESIÓN DE QUEBEC: UN COMENTARIO

*Carmen Chacón Piqueras*, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Girona.

*Agustín Ruiz Robledo*, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

### 1. Introducción

Canadá parece un Estado especializado en no adecuarse a los cánones de la teoría constitucional. Así, aunque se viene considerando que surge como Estado independiente en 1867, lo cierto es que la modificación formal de su Constitución estuvo en manos del Parlamento británico hasta 1982. Es el Estado federal más descentralizado del Mundo (al menos, si se mide en términos de gasto público: en ninguna otra federación los entes autónomos gestionan el 54% de ese gasto) y sin embargo las Provincias no tienen ni autonomía constitucional, ni poder judicial propio ni la cláusula residual le es favorable, como pide la teoría federal. En fin, ni siquiera se puede decir que el contenido normativo de su Constitución se imponga siempre a las leyes ordinarias porque el artículo 33 de la Carta de derechos y libertades permite aprobar leyes contrarias a algunos de sus derechos sin otro requisito que su advertencia formal (cláusula *no obstante*).

Con estos antecedentes, no debe extrañar demasiado que desde agosto de 1998, el Derecho constitucional canadiense establezca -al menos a grandes rasgos- un procedimiento para la secesión de una Provincia, decisión sin precedentes (recuérdese que en los vecinos Estados Unidos se denegó la secesión a los Estados Sureños en 1861), o de precedentes tan poco operativos como el artículo 72 de la fenecida Constitución soviética de 1977. El establecimiento de este procedimiento es, en nuestra opinión, el resultado último del Dictamen del Tribunal Supremo Canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Quebec. Y como para llegar a esa conclusión recorre caminos gratos para los dos sectores contendientes, tampoco hay que extrañarse de que cada uno de ellos haya puesto el acento en lo que le favorece. El observador más imparcial podrá encontrar en este Dictamen un breve tratado del Derecho constitucional, una salomónica apelación al Derecho - y sus límites - como instrumento de ordenación pacífica y consensuada de la vida en sociedad. Además de una llamada al compromiso, a la tolerancia y al manejo de la buena fe entre las

partes como vía de solución de los problemas políticos dentro del marco jurídico de un Estado democrático.

## 2. Antecedentes

Exagerando un poco, podríamos decir que la federación canadiense está en crisis desde que nació en marzo de 1867 porque el pacto por el que surgió el *Dominio* del Canadá fue rechazado casi por la mitad de los diputados francófonos y porque en septiembre de ese mismo año Nueva Escocia intentó abandonar la Confederación. Después de esa fecha fundacional, los desencuentros entre los francófonos y los anglófonos fueron continuos, y casi siempre se saldaron a favor de los segundos como en la ejecución de Louis Riel, el líder de la rebelión de los *metís* (mestizos francófonos) en Manitoba en 1885, en la participación -con reclutamiento forzoso- en las dos Guerras mundiales, etc.

Al principio de la década de 1960 lo que venía siendo un vago sentimiento de diferencia quebequesa cristalizó en un poderoso movimiento de reivindicación de mayor autonomía para Quebec. El Partido Liberal de Quebec supo dirigir una “*révolution tranquille*” que transformó la rural y conservadora sociedad quebequesa en una moderna sociedad industrial que reclamaba ser “*maîtres chez nous*”, jefes de nuestra casa. Precisamente, fue el fracaso en cambiar el status constitucional de la *Bella Provincia*, lo que propició una escisión del Partido Liberal que desembocó en 1968 en la fundación de un partido nacionalista radical, el *Parti Québécois* (PQ). El PQ alcanzó el poder provincial en 1976 y en 1980 organizó un referéndum en el que solicitaba autorización a los ciudadanos quebequeses para negociar con el Gobierno de Canadá una fórmula de soberanía-asociación entre iguales. La propuesta fue rechazada por el 59'56% de los votantes y en ese alto porcentaje tuvo mucho que ver el carismático Primer Ministro canadiense, Pierre Trudeau, y su propuesta de reformar la Constitución.

Fiel a su palabra, Trudeau presentó a los diez *premiers* provinciales un amplio catálogo de reformas constitucionales que, aunque en un primer momento fue rechazado por la mayoría de ellos (Conferencia de septiembre de 1980), terminó siendo aceptado por los nueve anglófonos en noviembre de 1981, gracias a una serie de cambios en sentido pro autonómico como una “*amending formula*” más favorable a las Provincias y como la

cláusula *no obstante*, ya mencionada. Sin embargo, René Levesque, el primer ministro quebequés, no aceptó el acuerdo y se opuso a la Ley Constitucional de 1982 porque consideró que violaba el “derecho de veto” de Quebec. A su favor, tenía dos importantes precedentes: en 1964 y en 1971 la reforma constitucional se abandonó por la negativa de Quebec a aceptar lo pactado por todas las demás provincias.

El Tribunal Supremo no fue ajeno a todo este proceso político: el 28 de septiembre de 1981 emitió un dictamen<sup>1</sup> en el que consideró que legalmente no era necesario el consentimiento de las provincias para *repatriar* la Constitución, pero que sí era una exigencia convencional, exigida por la tradición política del país. Retengamos que, como ha sucedido con el dictamen de 1998, ambas partes contendientes (el Gobierno canadiense y los provinciales de Quebec, Manitoba y Terranova) encontraron en él elementos para confirmar sus tesis. Sin embargo, en un punto sí fue el Tribunal Supremo claro: ni las leyes, ni las convenciones constitucionales exigían la unanimidad para reformar la Constitución, sino sólo un “substantial degree” de acuerdos provinciales. El 6 de diciembre de 1982 el Tribunal Supremo sentenció, como era previsible a tenor de su dictamen anterior, que la Ley Constitucional de 1982 era válida porque, sencillamente, no existía un “derecho de veto” de Quebec.

Pero los problemas políticos no siempre se resuelven con sentencias judiciales. Así que el rechazo de Quebec a la Constitución de 1982 no quedó resuelto políticamente por la sentencia del Supremo. Para integrar a Quebec en “la gran familia canadiense” el nuevo Gobierno conservador federal hizo nuevas propuestas, que fueron aceptadas por el nuevo Gobierno liberal de Quebec. Así los 11 *premiers* se pusieron de acuerdo en dos ocasiones para reformar la Constitución de 1982: en las Conferencias del Lago Meech de 1987 y en la de Charlottetown de 1992. Sin embargo, estos acuerdos no fueron refrendados: el del

---

<sup>1</sup> El sistema constitucional canadiense prevé la figura de la “opinión consultiva”, consistente en una consulta jurídica que se realiza a los tribunales de apelación provinciales o al Tribunal Supremo, respecto a una cuestión de derecho constitucional. Mientras el Gobierno Federal puede solicitar una “opinión consultiva” directamente al Tribunal Supremo, como es el caso que da título a nuestro comentario, los gobiernos provinciales deben solicitarlas a sus respectivos tribunales de apelación, cuyas decisiones, no obstante, serán recurribles ante el Tribunal Supremo. De forma que, al final, también los gobiernos provinciales pueden acceder al máximo órgano judicial solicitando una *advisory opinion/avis consultatif*, que por sus características de consulta jurídica y falta de vinculación, hemos optado por traducir como *dictamen*, en lugar de *declaración*, expresión usada por el artículo 78 de nuestra LOTC para los requerimientos que el Gobierno o cualquiera de ambas Cámaras puede realizar sobre la constitucionalidad de un tratado internacional todavía no ratificado por España.

Lago Meech no obtuvo la aprobación de los Parlamentos de Manitoba y Terranova y el de Charlottetown fue rechazado en referéndum por el 54'3% de los votantes, posiblemente porque para los de Quebec era demasiado poco, y demasiado tarde para los demás (los del *ROC, Rest of Canada*) justo porque pensaban lo contrario.

Ante tanto fracaso parece lógico que las posteriores elecciones fueran ganadas por los partidos de la oposición, los liberales en Canadá y el PQ en Quebec. La posición de ambos partidos no podía ser más diferente: los liberales de Jean Chrétien prometían olvidarse de las reformas constitucionales y concentrarse en la economía y los problemas cotidianos, mientras que los *pequistas* de Jacques Parizeau querían organizar otro referéndum para alcanzar la soberanía. Así las cosas, en 1995 el Gobierno de Quebec convocó un referéndum que obtuvo resultado negativo por el estrecho margen de 50.000 votos (50'56% contra 49'44%). El Gobierno de Quebec, con su nuevo Primer Ministro Lucien Bouchard al frente, anunció que si ganaba las siguientes elecciones provinciales (como efectivamente sucedió en noviembre de 1998) convocaría un tercer referéndum cuando existieran las “condiciones ganadoras”.

A su vez, el Gobierno de Ottawa -acusado de inacción por muchos canadienses- puso en marcha algunas medidas para convencer a los quebequeses de mantenerse dentro de la Confederación, como la aprobación de una ley federal en la que se reconoce el carácter de “sociedad distinta” de Quebec; al mismo tiempo que, cambiando de estrategia<sup>2</sup> y dando origen a lo que se viene llamando el “Plan B” para retener a Quebec dentro de Canadá, decidió acudir al Tribunal Supremo para que aclarara, tanto las condiciones de un posible tercer referéndum, como las de un eventual proceso de secesión.

En este contexto político es el que se produce la *Reference Re Secession of Quebec*<sup>3</sup> de 20 de agosto de 1998, que comentamos aquí y en el que el Tribunal Supremo afrontó la

---

<sup>2</sup> Antes del referéndum de 30 de octubre de 1995 el Gobierno federal canadiense en ningún momento llevó ante los Tribunales el proyecto del Gobierno quebequés de secesión unilateral. Sí, en cambio, lo había impugnado un ciudadano particular, Guy Bertrand (antiguo dirigente *pequistas*), quien en 1995 obtuvo del Tribunal Superior de Quebec una declaración afirmando la inconstitucionalidad de dicho proyecto, ya que Quebec no podía declarar de forma unilateral su independencia al margen de los procesos de reforma constitucional previstos en la Ley Constitucional de 1982 (*Bertrand v. Quebec* (1995) 127 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 408 (Que. S.C.)).

<sup>3</sup> (1998), 161 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 385. Hemos traducido su texto íntegro en *Cuadernos de la Cátedra Furio Ceriol*, 1999, núm. 24, en prensa.



solicitud del Gobierno federal de 30 de septiembre de 1996 en la que le pedía respuesta a tres cuestiones, que de forma resumida, eran:

- 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?

### **3. Las consideraciones del Tribunal Supremo**

a) Antes de entrar en el fondo del asunto, el Tribunal Supremo cuestiona su propia competencia para responder a las preguntas que se le formulan. Ello sucede en atención a las alegaciones del *amicus curiae* - nombrado por el propio Tribunal tras el rechazo del Gobierno quebequés a personarse en el proceso, que considera aborda cuestiones estrictamente políticas- de falta de jurisdicción del Tribunal Supremo y, en su defecto, de falta de enjuiciabilidad de las preguntas.

Apelando a su capacidad, en calidad de tribunal nacional, para otorgar respuesta a “cuestiones jurídicas concernientes al futuro de la Federación canadiense”<sup>4</sup> y cuya resolución, además, demanda la simple “concreción del marco jurídico en que la decisión política debe ser tomada”<sup>5</sup>, el Tribunal considera que debe responder a unas preguntas que “son de una importancia fundamental para el público y no son tan imprecisas o ambiguas como para que no pueda responder a ellas de forma ajustada a derecho”<sup>6</sup>. Aquí empezaría la que podríamos considerar lección canadiense respecto a la relación que debe existir entre las decisiones jurídicas y los sujetos que se ven afectados por ellas, en este caso, el conjunto de los ciudadanos canadienses. El Tribunal Supremo se muestra especialmente preocupado por aportar, por medio de un lenguaje comprensible, claridad a sus exposiciones. No sólo en el repaso de la historia de la Federación, y en un uso inteligente de lo que haberle llamado el “quinto método” de interpretación, el uso de la jurisprudencia de los Tribunales extranjeros e internacionales, sino asimismo en la presentación de la doctrina constitucional en la que basará la resolución del caso: los principios

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, párrafo 20.

<sup>5</sup> *Idem*, párrafo 27.

<sup>6</sup> *Idem*, párrafo 31.

constitucionales del federalismo, la democracia, el constitucionalismo y la primacía del derecho así como el respeto por las minorías.

b) La primera de las cuestiones enjuiciadas viene referida a la adecuación a la Constitución del Canadá de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de las provincias que conforman la Federación, cuestión a la que el Tribunal responde negativamente. La segunda, que obtiene resolución en idéntico sentido, a la adecuación de dicho proyecto a los postulados del Derecho internacional público. En este aspecto el Tribunal se hace eco de la doctrina internacional clásica respecto al derecho de autodeterminación, capaz de legitimar una declaración unilateral de independencia en casos perfectamente tasados, alejados todos ellos del quebequés. La tercera pregunta se verá sin respuesta al quedar sin objeto, pues demandaba una declaración de cuál debía ser el derecho prioritario si las respuestas ofrecidas a las preguntas primera y segunda entraran en conflicto.

c) Si el Tribunal Supremo se hubiera limitado a estos pronunciamientos habría colmado sobradamente las expectativas del Gobierno federal canadiense. Pero la *Reference Re Secession of Quebec* ha ido más lejos y ha deparado alguna que otra sorpresa, aunque no lo sea -en términos absolutos- la respuesta negativa de los magistrados en lo que ya era, teniendo en cuenta el simple tenor literal de la Constitución y los propios precedentes judiciales, la “crónica de una decisión anunciada”. El Tribunal constata la inadecuación a una Constitución, que prevé sus propios mecanismos de reforma, de una declaración de independencia unilateral por parte de la provincia francófona. El procedimiento por el que ha optado Quebec para llevar a cabo la secesión del Canadá, por ejemplo en los casos de 1980 y 1995, es pues, inconstitucional. Pero es únicamente la “unilateralidad” del proyecto secesionista lo que reprueba el Tribunal porque a continuación señala que la Constitución ésta formada no sólo por el texto escrito sino por “todo el sistema de reglas y principios que rigen el ejercicio del poder constitucional”, de donde deduce que en caso de un referéndum secesionista favorable, ambas partes -Quebec por un lado y “Canadá en su conjunto” por otro- están obligadas a negociar en un eventual proceso de secesión.

Es decir, si el Gobierno de Quebec, en un nuevo proyecto por su independencia, somete a referéndum de su población una “pregunta clara” a la que responde afirmativamente “una clara mayoría de quebequeses”, existe una obligación constitucional -y por ello jurídica- de

negociar la modificación constitucional respecto a la asunción del pacto federativo de la provincia francófona. De esa forma, los procedimientos de reforma expresamente recogidos en los artículos 38 a 49 de la Ley Constitucional de 1982 quedan en segundo lugar ante la operatividad de unos principios generales que se superponen al tenor literal del texto escrito.

d) Esta primera respuesta del Tribunal Supremo canadiense sume, a buen seguro, al constitucionalista en un cúmulo de reflexiones. La primera, la de la relativización de la imperatividad del texto constitucional, que se ve desplazada por lo que los magistrados consideran “la arquitectura interna de la Constitución”<sup>7</sup>, constituida por “cuatro principios fundamentales e informadores de la Constitución: el federalismo, la democracia, el constitucionalismo y la primacía del derecho, así como el respeto a las minorías”<sup>8</sup>. En una decisión que parece casi una síntesis entre el constitucionalismo de corte americano y la soberanía parlamentaria británica, entre la asunción de la rigidez constitucional y la comprensión de su necesaria flexibilidad, el Tribunal Supremo comienza por ratificar el sistema constitucional, para terminar innovándolo. De la conjunción entre los principios federal y democrático se origina un deber de las partes de negociar una modificación constitucional para satisfacer el deseo de una provincia de realizar la secesión. Ello cuando exista, por parte de la población de dicha provincia, “una repudiación clara del orden jurídico existente y una expresión clara” del deseo de secesión<sup>9</sup>. Este supuesto, por sí solo, conferiría legitimidad a un proyecto de separación territorial “e impondría a las otras provincias y al Gobierno federal la obligación de tomar en consideración y de respetar esta expresión de la voluntad democrática entrando a formar parte de las negociaciones y siguiéndolas de conformidad con los principios constitucionales subyacentes antes mencionados”<sup>10</sup>.

e) Aclarado el marco jurídico -el de un sistema constitucional que va más allá de la letra escrita de la Norma Suprema- en el que debe ser tomada la decisión secesionista, el Tribunal apela, a renglón seguido, al *self-restraint*. Lo hace para así dejar en manos de los actores políticos el determinar no sólo “en qué consiste una mayoría clara en respuesta a

---

<sup>7</sup> *Idem*, párrafo 4.

<sup>8</sup> *Idem*, párrafo 32.

<sup>9</sup> *Idem*, párrafo 88.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

una pregunta clara”, sino también el contenido de las negociaciones y el proceso que debería seguirse. Establecida la obligación jurídica de la existencia de negociación entre las partes, su vulneración -por medio de la omisión de tal deber o su consecución de mala fe- acarreará sanciones sólo de tipo político “oscureciendo la legitimidad de las eventuales demandas posteriores de la parte incumplidora (...) lo que puede tener repercusiones importantes en el ámbito internacional”<sup>11</sup>. El Tribunal articula en este punto elementos del Derecho interno y del Derecho internacional para dar a entender que la sanción política derivada del incumplimiento jurídico sería la propia del control extranjero de la negociación<sup>12</sup>. Los terceros estados estarían más o menos dispuestos a reconocer al nuevo estado independiente en función de quién hubiera sido el que se hubiera comportado de forma inadecuada en el proceso, el establecido por el propio tribunal canadiense para la secesión. Un Quebec poco razonable en sus pretensiones o un Canadá intransigente y menos dispuesto a alcanzar acuerdos que a provocar la parálisis del proceso, serían los decantadores de la balanza en el juicio de la comunidad internacional.

Sin embargo, no debe olvidarse que resta en el campo político el negociar, y bien, materias que son de importancia fundamental para el futuro, tanto de Quebec como del Canadá, y que se saben altamente controvertidas. No es fácil entrever qué tipo de sanción pueda acarrear la violación del deber de negociar bien, de no paralizar el proceso, cuando se hallen sobre la mesa cuestiones político-jurídicas cuya transacción, la medida o desmesura de la misma, sólo parece verdaderamente valorable por las propias partes.

f) Así, el camino jurídico que, de considerarlo conveniente, debe seguir Quebec para alcanzar la soberanía se prevé largo y difícil. Primero debe comprobarse la voluntad de los quebequeses mediante un referéndum que debe ser sobre una “pregunta clara” y obtener una mayoría también “clara”. Después de ese aval democrático, se abriría un periodo de negociación, en el que “todo” es negociable y que debe regirse por la buena fe y los principios informadores de la Constitución, los que conforman su arquitectura interna. Este nos parece, en conclusión, el elemento innovador del Tribunal Supremo en su decisión: la existencia de un deber constitucional de negociar, de buena fe, entre la provincia de

---

<sup>11</sup> *Idem*, párrafo 102.

<sup>12</sup> Sin ánimo de hacer ninguna comparación, recordemos que uno de los motivos alegados por la OTAN para intervenir militarmente en Kosovo ha sido el incumplimiento del Gobierno yugoslavo de su propia Constitución en lo referente a la autonomía kosovar.

Quebec y el Canadá en su conjunto, en pro de un acuerdo sobre la separación de Quebec. Eso sí, siempre y cuando el pueblo quebequés así lo haya decidido en referéndum por medio de una clara mayoría y en contestación a una pregunta igualmente clara. Tan constitucional -ajustado al derecho interno- parece el uso de este procedimiento para la secesión de una provincia canadiense de la Federación, como el realizable por medio del pertinente procedimiento de reforma previsto en la Ley Constitucional de 1982. Ambos obtienen fundamento en la “Constitución del Canadá”. De esta forma, el Tribunal Supremo, conjugando magistralmente constitucionalismo, federalismo, democracia y respeto por las minorías consigue reconducir a términos jurídicos lo que venía siendo simple vía de hecho del Gobierno quebequés.

g) La respuesta a la segunda pregunta que se formula ante el Tribunal responde a la doctrina clásica del Derecho internacional sobre la autodeterminación. La existencia del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos es un principio del Derecho internacional público reconocido en la Carta de las Naciones Unidas, en gran número de sus convenciones y resoluciones, así como en otros documentos jurídicos internacionales<sup>13</sup>. El derecho a la autodeterminación, en su ámbito externo, es inaplicable más allá de los casos de dominación colonial para permitir a la colonia desprenderse del “poder imperial”<sup>14</sup>, o los casos de pueblos sometidos “al yugo, la dominación o la ocupación extranjeras”<sup>15</sup>. Y en su ámbito interno, el derecho a la autodeterminación puede permitir la realización de una secesión unilateral, pero en determinados casos muy alejados del quebequés. Sólo cuando en el ámbito de un Estado se niegue a uno de los pueblos que lo integren su derecho a la autodeterminación -disposición de sus propios asuntos en la legalidad y sin discriminación, realizando sus opciones políticas en libertad así como su desarrollo económico, social y cultural- tal derecho legitimará un proyecto unilateral secesionista. Circunstancias pues, todas ellas, que, en ningún caso, permitirían a la provincia canadiense de Quebec, bajo los auspicios del Derecho internacional, realizar la secesión unilateral cobijada en el derecho de autodeterminación de los pueblos.

---

<sup>13</sup> *Idem*, párrafos 113 a 122.

<sup>14</sup> *Idem*, párrafo 132.

<sup>15</sup> *Idem*, párrafo 133.

h) Por último y respecto a la tercera pregunta, como ya comentamos, la falta de contradicción entre las respuestas dadas por el Tribunal a las cuestiones primera y segunda, la vacían de objeto y por tanto, hacen innecesaria el darle respuesta.

#### **4. Reflexiones finales**

Como apuntábamos al introducir este comentario, nos será difícil hallar en el Derecho Comparado otro ejemplo de sistema federal que permita a una de sus provincias o estados miembros la secesión. Si a la luz del simple sentido común y de la razón política un referéndum favorable a la separación obligaría al Estado central a negociar, ahora existe un deber jurídico de cooperación entre las partes -la provincia en que se de ese supuesto y la Federación en su conjunto- para proceder a su secesión. En cierta forma esa declaración no puede dejar de considerarse como un refuerzo jurídico a la postura del Gobierno de Quebec. La arquitectura interna de la Constitución canadiense, el conjunto de su letra escrita y los principios informadores de la misma, todos ellos con idéntica fuerza normativa, procuran una decisión judicial que devuelve al derecho su papel de pacificador social.

A su vez, la claridad expositiva de la decisión respecto de lo que son los principios que informan la Constitución canadiense en su conjunto, demuestra el esfuerzo del Tribunal por hacer comprensible su decisión jurídica al común de los ciudadanos. Un pronunciamiento que expone el marco jurídico en el que deba tomarse la decisión política, pero sin olvidar su papel: absteniéndose el Tribunal de imponer soluciones concretas que pertenecen a los representantes de la ciudadanía; de tal forma que se mantienen en pie una gran batería de cuestiones que, *prima facie*, corresponde resolver a los actores políticos y sobre los que no hay mucho consenso sobre ellos, como pueden ser la claridad de la pregunta<sup>16</sup>, la mayoría requerida para considerar legítima la decisión<sup>17</sup>, las fronteras del

---

<sup>16</sup> Aunque el TS nada dice al respecto, no parece que las dos preguntas de los referendos anteriores cumplieran este requisito: “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 populations lors d’un autre référendum; en conséquence, accordez-vous au gouvernement du Québec le mandat de négocier l’entente proposé entre le Québec et le Canada?” (1998). “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

Quebec escindido, los derechos de los pueblos aborígenes existentes en el territorio de la actual provincia quebequesa y el reparto de la deuda pública canadiense. En definitiva, una solución salomónica que otorga idéntica fuerza normativa a la letra de la Constitución, y a los principios del federalismo, la democracia, el imperio de la ley y el respeto por las minorías. Sin duda, un dictamen de lectura recomendable y del que se pueden extraer conclusiones útiles para los Estados compuestos con problemas de integración territorial.

---

l'avenir du Québec et de l'entente signée le 12 juin 1995?" (1995). Desde el propio campo independentista se han alzado voces para redactar una pregunta clara, así Jean Parizeau, ex Primer Ministro de Quebec, ha propuesto unos términos que son, poco más o menos, los que ha venido reclamando Jean Crétienne: "Voulez-vous que le Québec devienne un pays souverain (ou indépendant)?" [*Le Devoir*, 3 de septiembre de 1998].

<sup>17</sup>Este parece un punto en el que el acuerdo es más difícil que el anterior ya que el PQ considera suficiente la mitad más uno, mientras que el Gobierno de Ottawa estima que no se puede tomar una decisión de esa trascendencia por tan escaso margen. El precedente más parecido que existe es el referéndum de 1949 en Terranova para su incorporación a Canadá, donde triunfó el sí por el 52% de los votos.

## 5. Anexo: extracto del Dictamen\*

EN EL ASUNTO DEL artículo 53 de la Ley del Tribunal Supremo (*Supreme Court Act*, R.S.C., 1985, c. s-26/*Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. s- 26);

Y EN EL ASUNTO DEL dictamen solicitado por el Gobierno Federal en referencia a ciertas preguntas en relación con la secesión de Quebec del resto del Canadá, formuladas en el Decreto 1497/1996 (Order in Council P.C. 1996-1497/décret C.P. 1996-1497), de 30 de septiembre de 1996.

Referenciado como: Dictamen sobre la secesión de Quebec

Nº de Expediente: 25506

16, 17, 18 y 19 de febrero de 1998; 20 de agosto de 1998

Presentes: Los magistrados Lamer, Presidente del Tribunal, L'Hereux- Dubé, Gauthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Major, Bastarache et Binnie.

A continuación, se transcriben las preguntas formuladas por el Gobierno Federal al Tribunal Supremo, y las correspondientes respuestas:

### **1ª ¿Pueden, en virtud de la Constitución del Canadá, la Asamblea Nacional, el Poder legislativo provincial, o el Gobierno de Quebec proceder unilateralmente a la secesión de Quebec del Canadá?**

La Constitución no es sólo un texto escrito. Ésta engloba todo el sistema de reglas y principios que rige el ejercicio del poder constitucional. Una lectura superficial de determinadas decisiones específicas del texto de la Constitución, sin más, podría inducir a error. Es necesario realizar un examen más profundo de los principios subyacentes que informan el conjunto de nuestra Constitución, entre los que se hallan el federalismo, la democracia, el constitucionalismo y la primacía del derecho, así como el respeto por las minorías. Estos principios deben guiar nuestra apreciación global de los derechos y obligaciones constitucionales que entrarían en juego si una mayoría clara de quebequeses, en respuesta a una pregunta también clara, votaran en favor de la secesión.

El dictamen requiere al Tribunal para que determine si Quebec tiene derecho a realizar la secesión de forma unilateral. Los argumentos que apoyan la existencia del mencionado derecho se han basado primordialmente en el principio democrático. La democracia, sin embargo, significa algo más que la simple regla de la mayoría. La jurisprudencia

---

\* **Nota:** El texto íntegro de la de la traducción castellana del dictamen está publicado en el Documento INAP número 18, "Opiniones sobre la secesión de Quebec", de diciembre de 1998, o bien, puede ser consultado en la sede de la Fundació Carles Pi i Sunyer, d'Estudis Autònoms i Locals.



constitucional muestra que la democracia existe en el contexto más amplio de otros valores constitucionales. Desde la Confederación, los habitantes de las provincias y territorios han creado unas relaciones estrechas de interdependencia (económica, social, política y cultural) basadas en valores comunes que comprenden el federalismo, la democracia, el constitucionalismo y la primacía del derecho, así como el respeto por las minorías. Una decisión democrática de los quebequeses en favor de la secesión comprometería estas relaciones. La Constitución asegura el orden y la estabilidad y, consecuentemente, la secesión de una provincia no puede llevarse a cabo de forma unilateral "en virtud de la Constitución", es decir, sin negociaciones basadas en estos principios con el resto de participantes en la Confederación, en el marco constitucional existente.

Nuestras instituciones democráticas necesariamente permiten un proceso continuo de discusión y evolución, como así atestigua el derecho reconocido por la Constitución a todos los participantes en la federación de iniciar un procedimiento de reforma constitucional. Este derecho comporta la obligación recíproca del resto de participantes de discutir cualquier proyecto legítimo de modificación del orden constitucional. Un voto que suponga la existencia de una mayoría clara en Quebec en favor de la secesión, en respuesta a una pregunta clara, conferiría al proyecto de secesión una legitimidad democrática que el resto de participantes en la Confederación tendrían la obligación de reconocer.

Quebec no podría, a pesar de un resultado refrendario claro, invocar un derecho a la autodeterminación para imponer a las otras partes de la federación, las condiciones de un proyecto de secesión. El voto democrático, fuera cual fuera la amplitud de la mayoría, no tendría por sí mismo ningún efecto jurídico y no podría desplazar los principios del federalismo y de la primacía del derecho, los derechos de la persona y de las minorías, así como tampoco el funcionamiento de la democracia en las otras provincias o en el conjunto del Canadá. Los derechos democráticos establecidos en la Constitución no pueden disociarse de las obligaciones constitucionales. La proposición inversa tampoco es aceptable: el orden constitucional canadiense existente no podría permanecer indiferente ante la expresión clara, por parte de una clara mayoría de quebequeses, de su voluntad de no seguir formando parte del Canadá. El resto de provincias y el Gobierno Federal no tendrían ninguna razón válida para negar al Gobierno de Quebec el derecho a perseguir la consecución de la secesión, si una mayoría clara de la población de Quebec optara por ello,

durante tanto tiempo y de forma que, en dicha persecución, Quebec respetara los derechos de otros. Las negociaciones que seguirían a un voto de este tipo, se referirían al acto potencial de secesión y a sus eventuales condiciones si ésta debiera efectivamente llevarse a cabo. No habría ninguna conclusión predeterminada en derecho sobre ningún aspecto del tema. Las negociaciones deberían tratar los intereses de las otras provincias, del Gobierno Federal, de Quebec y, de hecho, de los derechos de todos los canadienses dentro y fuera de Quebec, y en particular, de los derechos de las minorías.

El proceso de negociación exigiría la conciliación de diversos derechos y obligaciones por vía de la negociación entre dos mayorías legítimas, la de la población de Quebec por una parte, y por otra, la del conjunto de Canadá. Una mayoría política, a uno u otro nivel, que no actuara de acuerdo con los principios informadores de la Constitución, pondría en peligro la legitimidad del ejercicio de estos derechos y, finalmente, la aceptación del resultado por parte de la comunidad internacional.

El trabajo del Tribunal Supremo ha sido el de clarificar el marco jurídico dentro del que las decisiones políticas deben ser tomadas "en virtud de la Constitución", y no el de usurpar las prerrogativas de las fuerzas políticas que actúan en el interior de dicho marco. Las obligaciones establecidas por el Tribunal son obligaciones imperativas en virtud de la Constitución. Sin embargo, será tarea de los actores políticos determinar en qué consiste "una mayoría clara en respuesta a una pregunta clara", en las circunstancias en las que un futuro referéndum podría llevarse a cabo. Asimismo, si se demostrara un apoyo mayoritario en favor de la secesión de Quebec, incumbiría a los actores políticos determinar el contenido de las negociaciones y el proceso que debería seguirse. La conciliación de los diferentes intereses constitucionales legítimos pertenece más al terreno político que al terreno judicial, precisamente porque tal conciliación sólo puede alcanzarse por medio del juego de concesiones recíprocas que caracteriza a las negociaciones políticas. En la medida en que las cuestiones abordadas en el curso de las negociaciones serían políticas, los tribunales, conscientes del papel que desempeñan en el sistema constitucional, no tendrían ningún papel de supervisión que desempeñar.

**2ª ¿Poseen, en virtud del Derecho internacional, la Asamblea Nacional, el Poder legislativo provincial, o el Gobierno de Quebec el derecho a separarse de forma unilateral del Canadá? Respecto a esta cuestión y en virtud del Derecho internacional, ¿existe un derecho a la autodeterminación que atribuya a la Asamblea Nacional, el Poder legislativo provincial, o el Gobierno de Quebec, el derecho a separarse del Canadá de forma unilateral?**

También se ha requerido al Tribunal Supremo la consideración de si existe, en virtud del Derecho internacional, un derecho de secesión unilateral. Parte de quienes apoyan una respuesta afirmativa a la pregunta, lo hacen sobre la base del reconocido derecho de autodeterminación que pertenece a todos los "pueblos". Aunque es cierto que la mayor parte de la población de Quebec comparte la mayoría de las características definitorias de un pueblo, no es necesario considerar el tema de la existencia de un pueblo, porque, fuera cual fuera la determinación correcta de esta cuestión en el contexto quebequés, un derecho a la secesión sólo nace en virtud del principio de autodeterminación de los pueblos en Derecho internacional, en el caso de un "pueblo" gobernado como parte de un imperio colonial, en el caso de un "pueblo" sometido al yugo, dominación o explotación extranjeras y, también posiblemente, en el caso de un "pueblo" al que se impida ejercer de forma efectiva su derecho a la autodeterminación en el interior del Estado del que forme parte. En el resto de circunstancias, se considera que los pueblos deben alcanzar la autodeterminación en el marco del Estado existente al que pertenecen. Un Estado cuyo gobierno representa el conjunto del pueblo o de los pueblos residentes sobre su territorio, basándose en la igualdad y sin discriminaciones, y que respeta los principios de autodeterminación en sus asuntos internos, tiene derecho al mantenimiento de su integridad territorial en virtud del Derecho internacional y al reconocimiento de dicha integridad territorial por parte de los otros Estados. Quebec no constituye un pueblo colonizado u oprimido y tampoco puede pretenderse que los quebequeses hayan visto rechazado un acceso efectivo al gobierno para asegurar su desarrollo político, económico, cultural y social. En tales circunstancias, la Asamblea Nacional, el Poder legislativo provincial, o el Gobierno de Quebec no poseen, en virtud del Derecho internacional, el derecho a proceder unilateralmente a la secesión de Quebec del Canadá.

Aunque no exista un derecho de secesión unilateral en virtud de la Constitución o del Derecho internacional, ello no descarta la posibilidad de una declaración inconstitucional de secesión, conducente a una secesión de facto. El éxito final de una secesión de este tipo

dependería de su reconocimiento por parte de la comunidad internacional, quien, para aceptar o no tal reconocimiento, tomaría, probablemente, en consideración la legalidad y legitimidad de la secesión teniendo en cuenta, entre otros factores, las conductas de Quebec y Canadá. Aunque el mencionado reconocimiento fuese aceptado, éste no proveería justificación retroactiva alguna al acto de secesión, en virtud de la Constitución o del Derecho internacional.

**3ª En caso de conflicto entre el derecho interno y el Derecho internacional respecto al derecho de Quebec de separarse de forma unilateral del resto de Canadá, ¿cuál de ellos prevalecería?**

Tomando en consideración las respuestas a las preguntas 1 y 2, no existe, entre el derecho interno y el Derecho internacional, ningún conflicto que deba examinarse en el contexto del dictamen.