

ESTUDIOS

«QUEBEC & ROC»: UNA CRISIS CONSTITUCIONAL (ACTUALIZACIÓN DEL DEBATE FEDERAL CANADIENSE)

Juan Fernando López Aguilar
Catedrático de derecho constitucional

Sumario

- Introducción: El malestar constitucional canadiense y la emergencia doctrinal del «federalismo asimétrico».
- I. Repasando la reciente peripecia constitucional canadiense: los fracasos de Lake Meech, Charlottetown... y «el día después» del segundo referéndum quebequés.
 - II. El inacabado debate sobre el estatus político constitucional de Quebec.
 - III. Las demandas de Quebec.
 - IV. Un lugar bajo el sol: la posición de Quebec en la Constitución de Canadá.
 - V. Las perspectivas de cambio frente al *statu quo*: las vías constitucionales y extraconstitucionales.
 - VI. El problema instrumental: «Which way to the front?» (La selección de la fórmula de enmienda constitucional).
 - VII. Los cinco procedimientos para la reforma constitucional: opciones desechables y opciones a considerar.
 - VIII. La incomodidad de Quebec dentro del «traje constitucional»: la exploración de las vías extraconstitucionales hacia la soberanía.
 - IX. El malestar quebequés y la exploración de las vías «revolucionarias»: sus reflejos doctrinales.
 - X. Prospectiva constitucional: la discusión a propósito de las eventuales estrategias pos-referendarias.
- Conclusiones.

Introducción: el malestar constitucional canadiense y la emergencia doctrinal del «federalismo asimétrico»

En esta peculiar veta comparatística que para los politólogos y los constitucionalistas representa la *canadianística* es ya un lugar habitual comenzar por subrayar el importante contraste existente entre la, por lo general, envidiada realidad *estructural* de Canadá y su agotadoramente problemática realidad *superestructural*.¹

1. La doctrina constitucional comparada ha acuñado el término *canadianística* como referencia a la literatura acerca de las singularidades de la estructura constitucional, política y cultural de este país. Desde hace ya cierto tiempo, el propio Gobierno federal canadiense —acompañado, cada vez más, por universidades y fundaciones privadas— viene patrocinando el interés de los investigadores y los analistas foráneos por un mejor conocimiento de estas especialidades.

Entre las múltiples referencias bibliográficas canadienses que pueden muy bien ilustrar el interés de esta veta para el comparatista, *cfr.* J. Peter Meekeson: *Canadian Federalism, Myth or Reality*, 2, Metheusen, Toronto, 1991; del mismo autor: *Canada's Quest for Constitutional Perfection*, Canada Bar Association, 1993; Alan C. Cairns y D. W. Williams: *Reconfiguration of Canadian Citizenship & Constitutional Change*, Mc Lelland & Stewart, Toronto, 1995; P. Monahan y L. Covello: *A New Division of Powers for Canada: An Agenda for Constitutional Reform (Final Report)*, Center for Public

Nos explicaremos: Canadá, suele anticipar el ensayista, es sin lugar a dudas uno de los países más privilegiados de la Tierra. Todos los indicadores de bienestar y fortuna así lo corroboran. Ello no obstante, nada ha impedido a este país de todos envidiado embarcarse en una aparentemente interminable terapia grupal acerca de la propia identidad colectiva, uno de cuyos elementos es sin duda la redefinición constitucional del país. Basta, para comprobarlo, con echar una ojeada a las novedades en la ensayística canadiense: «reimaginar Canadá»² emerge como el objetivo de un malestar (*malaise*) cada vez más familiar para la comunidad de sus cultivadores.³

En esas coordenadas que los estudios españoles han comenzado, seguramente por vez primera, a prestar a Canadá la atención que sus singularidades merecen. Recientes incursiones comparativas ponen en evidencia el interés extraordinario de la actualidad canadiense para el estudioso español. Ahora, la curiosidad es recíproca, máxime si se amplía el espectro hasta abarcar los desafíos planteados a la imaginación jurídica por la construcción europea.⁴

En efecto, el federalismo canadiense, ese «federalismo casi olvidado»,⁵ encierra analogías con España que no pueden ser subestimadas: su carga de historicidad y de complejidad en la articulación de una sociedad estatal pluricultural —y, con toda probabilidad, también plurinacional— son especialmente elevadas. De ahí que la desembocadura en una continuada reflexión sobre lo que ha dado en llamarse «federalismo asimétrico» o simplemente «asimetría» haya sido inevitable, aun cuando la adecuación de esta aproximación a la realidad —y no al mito— de la experiencia canadiense haya sido contestada, dentro y fuera del Canadá, por los más reputados analistas.⁶

Law & Public Policy, York Univ., 1991; A. Burrelle: *Le mal canadien: essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Fides, Quebec, 1995.

Para un repaso de la bibliografía disponible, ver, por todos, en castellano, A. Ruiz Robledo: «Introducción» a su *Bibliografía de Derecho Constitucional Canadiense*, La Laguna, 1993.

2. Este es el título del reciente y sugestivo ensayo de Jeremy Webber: *Reimagining Canada (Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution)*, Mc Gill Queens, Montreal, 1997.

3. Doblemente interesante resulta, por la misma razón, desde la perspectiva del analista foráneo. Así aparece reflejado en dos relevantes aportaciones al estudio comparativo de los sistemas federales: M. Croisat: *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, 1995; D. V. Verney: «Federalism, Federative Systems and Federations: US, Canada and India», *Publius*, núm. 2, 1995.

4. Más adelante habremos de volver sobre esta corriente cruzada de interés por la experiencia de la integración jurídica supranacional en Europa. Por el momento, sírvanos la referencia al estudio de P. Monahan: *Political and Economic Integration. The European Experience and Lessons for Canada*, N. Y. Center for Public Law & Public Policy, 1992.

5. Véase A. Ruiz Robledo: «Canadá, un federalismo casi olvidado», *REP*, núm. 69, 1990.

6. Como es sabido, la expresión «asimetría» o «federalismo asimétrico» ha venido abriéndose paso entre nosotros en los últimos años, aproximando el modelo autonómico de distribución territorial del poder al de otras experiencias en que las partes resultan ser desiguales entre sí, sea en su propia geometría competencial, sea en su modalidad de relación con el todo. El origen de la locución proviene de la ciencia política: concretamente, se atribuye su acuñación a Charles D. Tariton, autor de un breve ensayo de carácter eminentemente politológico, cuya virtualidad residiría en haber introducido en la doctrina la especulación a propósito de la desigualdad entre las partes de una entidad federativa: «Symmetry and Assymetry as Elements of Federation: a Theoretical Speculation», *Journal of Politics*, núm. 4, 1965, pág. 861 y ss. En España, la reflexión a propósito de la validez analítica de esta categoría respecto a la estructuración territorial auspiciada por la Constitución española de 1978 se ha

I. Repasando la reciente peripecia constitucional canadiense: los fracasos de Lake Meech, Charlottetown... y «el día después» del segundo referéndum quebequés

Distinguiendo tres planos que ya han ido cobrando cuerpo entre nosotros (los planos competencial, institucional y financiero), estudios valiosos han dado ya cuenta, de forma suficientemente actualizada, de los episodios más notables de esa peripecia constitucional canadiense que recorre la segunda mitad de los ochenta (fracaso de Lake Meech) y primera de los noventa (fracaso de Charlottetown y del segundo referéndum quebequés).⁷

abierto paso de la mano, entre otros, de G. Trujillo («Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico», *Documentación Administrativa: El Estado autonómico, hoy*, núm. 232-233, 1993); E. Fossas («Autonomía y asimetría», en *Informe sobre las comunidades autónomas 1994* de la Fundación Pi i Sunyer, 1995), y F. Requejo («Diferencias nacionales y federalismo asimétrico», *Claves de Razón Práctica*, núm. 59, 1996).

En la doctrina canadiense, la adecuación de esta fórmula para describir la realidad del federalismo canadiense ha sido tradicionalmente objeto de polémica, si bien los tratadistas de mayor predicamento tienden a negar la existencia de elementos objetivos que consientan la aplicación de la idea de «asimetría» en este ordenamiento. Así, esta es la tesis de P. W. Hogg, probablemente el constitucionista canadiense más conocido en el exterior. Cfr. su *Constitutional Law of Canada*, Toronto, 1996 (3.ª ed.); así como su ensayo *Is the Canadian Constitution Ready for the XXI Century?*, Center for Public Law & Public Policy, York Univ., 1991. Otras opiniones más matizadas son las que se recogen, por ejemplo, en R. Harmsen: *The Puzzle of Constitutional Asymmetry: Recent Canadian and European Debates*, Queen's Univ., 1996; J. Boase: *The Scope of Asymmetrical Federalism in Canada*, Windon, 1994. En la doctrina española, A. Saiz Arnaiz ha subrayado la impropiedad de una visión de Canadá «asimétrica» (analizando para ello los parámetros competencial, financiero e institucional-orgánico «intraestatal») en su documentado trabajo *Estado federal y «estatuto particular» (La posición constitucional de la provincia de Quebec en la Federación canadiense)*, IVAP/Marcial Pons, Madrid, 1997.

7. Se alude con estas referencias a los conocidos procesos de negociaciones que, partiendo de los Acuerdos de Lake Meech (1987) y Charlottetown (1992), fueron conducidos por el Gobierno federal en interlocución con las diez provincias de la Federación para posibilitar un «reajuste» constitucional que permitiese cerrar la crisis abierta con la defección de Quebec ante la conclusión de la operación de «repatriación» de la Constitución. Se habla con ello de la atribución de la plena soberanía constitucional a Canadá, culminada con la Ley sobre el Canadá de 15 de abril de 1982, cuyo anexo B contempla la Ley constitucional —LC 1982— en cuyos art. 1 a 35 (parte I) se contiene la Carta canadiense de derechos y libertades.

Como es notorio, la operación de «patriación» (sobre cuya validez recaerían, en sendos *Reference Cases*, los *Avis Consultatifs/Decisions* del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1981, en *Re Repatriation*, y 6 de diciembre de 1982, en *Re Objection by Quebec to Resolution to Amend the Constitution*) no sólo comportó la fractura del inveterado consenso constitucional entre las dos culturas (o «naciones») canadienses (toda vez que la reforma se perfeccionó con el apoyo de las nueve provincias anglófonas, no así con el de Quebec), sino también el «fin del sueño pacticio» implícito en la adopción de la *British North America Act* de 29 de marzo de 1867 (cfr. J. Y. Morin y J. Woehrling: *Les Constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*, Thémis, Montreal, 1994, tomo I, pág. 158 y 159, donde los autores defienden la deducción de una *intentio constituentis* —impresa en los art. 93 y 133 BNA 1867 y hasta cierto punto en el preámbulo, donde se habla de un Canadá compuesto por las provincias *federally united*— de configurar Canadá como una *dualité* confederacional).

En efecto, la ensoñación de que la confederación canadiense era resultado del pacto entre «dos pueblos fundadores» —encarnados, en la trabazón confederacional de 1867, por los dos «padres fundadores», el anglófono John A. Mc Donald y el francófono George-Étienne Cartier— quedaba desarbolada a partir de la afirmación jurisprudencial de la inexistencia de poder de veto alguno por

Una extensa literatura ha dado, sobradamente, cobertura doctrinal a los sucesivos fracasos que jalonan los esfuerzos del contemporáneo Canadá por, digámoslo así, ponerse en paz consigo mismo. Tanto es así que la canadianística española —escasa aún, emergente, pero nutrida ya con aportaciones documentadas e incisivas— ha encontrado en este aspecto el filón preferencial —de lejos, el más provechoso— a efectos comparativos con la situación española.⁸

parte de la provincia francófona quebequesa (tal y como expresó el segundo de los *Avis* del Tribunal Supremo anteriormente citados).

En todo caso, la *Loi sur le Canada* de 1982 modificó profundamente la tradicional ordenación constitucional configurada en la *British North America Act*, BNA, de 29 de marzo de 1867. Sobre este proceso, por todos, *cf.* C. Philip: «Le Québec et le repatriement de la Constitution canadienne», *Revue de Droit Public*, núm. 6, 1982; P. H. Russell: *Constitutional Odyssey (Can Canada Become a Sovereign People?)*, Univ. Toronto Press, Toronto, 1991 (2.ª ed.); M. Burgess: «Constitutional Reform in Canada and the 1992 Referendum», *Parliamentary Affairs*, julio 1993; A. Tremblay: *La réforme de la Constitution au Canada*, Thémis, Montreal, 1995.

Como es también conocido, ambos procesos fracasaron, dando lugar a interpretaciones politológicas controvertidas, pero en todo caso multicausales. Toda la doctrina insiste, sin embargo, en subrayar, en la sucesión de ambos fracasos, la coincidencia de dos movimientos de rechazo: rechazo quebequés, primero, a la cicertería con que la Federación convino en traducir las propuestas diferencialistas propugnadas desde Quebec por el Gobierno liberal de R. Bourassa (a partir de 1985), aminorando sensiblemente las más radicales demandas de los anteriores gobiernos nacionalistas de R. Lévesque (entre 1976 y 1985); y rechazo del Canadá anglófono a las pretensiones del Canadá francófono (Manitoba y Terranova habían denegado ya su voto favorable a Lake Meech, con lo que, en 1990, transcurrieron sin éxito los tres años mandatados por la LC 1982 para que todas las provincias dieran su consentimiento a la proyectada reforma de la Constitución), demandas interpretadas por muchos como búsqueda de privilegios carente de fundamento.

En este sentido un analista foráneo como el italiano N. Olivetti Rasson ha podido esgrimir la experiencia canadiense como antimodelo a propósito de cómo no acometer la apertura del «melón constitucional». *Vid.* su trabajo «Canada 1982-1992: come non si modifica la Costituzione», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 1993.

Sobre los eslabones de esta secuencia, *cf.*, en la doctrina canadiense, por todos: R. Burton: *Why Meech Failed: Lessons for Canadian Constitution-Making*, Toronto, 1992; K. Mc Roberts y P. Monahan (Eds.): *The Charlottetown Accord, the Referendum and the Future of Canada*, Univ. Toronto Press, 1993; P. Fournier: *Autopsie du Lac Meech: La souveraineté, est-elle inévitable?*, Montreal, 1990. En la literatura española puede consultarse I. Bullain: «Quebec y el Acuerdo constitucional de Lac Meech», REP, núm. 69, 1990, pág. 217 y ss.; A. Brañ y A. Milian i Massana: «Canadá 1992. El fracaso del Acuerdo de Charlottetown», en *Informe sobre Comunidades Autónomas 1992*, Fundación Pi i Sunyer, Barcelona, 1993, pág. 486 y ss.

8. Las referencias bibliográficas disponibles sobre este extremo en la literatura constitucional canadiense son muy numerosas. Entre las más clásicas, *cf.* E. Mc Whinney: *Quebec and the Constitution*, Univ. Toronto Press, 1970; W. R. Lederman: *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*, Butterworth, Toronto, 1981. Entre las más recientes, por todos, *cf.* M. Manning: *Rights, Freedoms & the Courts (A Practical Analysis of the Constitution Act)*, Montgomery, Toronto, 1983; P. Monahan: *Politics and the Constitution (The Charter, Federalism & The Supreme Court of Canada)*, Carswell, Toronto, 1987; varios autores: *Multiculturalism and the Charter (A Legal Perspective)*, Carswell, Toronto, 1987.

En todo caso, en la contrastación entre la literatura producida en inglés sobre la materia y la producida por autores francófonos, es un lugar común el hecho de que estos últimos identifiquen la operación de «patriación» y la inclusión en la misma de la adopción de una carta federal de derechos y libertades como el punto de inflexión hacia una prolongada crisis de desconfianza y desafección de Quebec frente a la Federación. La razón más evidente es la de que se utilizó esta novación constitucional como ocasión para «descolgar» a Quebec del pacto confederal originario, al tiempo que se utilizaba la Carta como instrumento «recentralizador» y «centripetador» que en nada o en poco contribuiría

Este estudio se propone contribuir a una actualización de la visión general que del interés para España pueda desprender el conocimiento de la experiencia canadiense, a partir de los resabios, del amargo sabor de boca, de la perplejidad colectiva y, por qué no, de las enseñanzas derivadas de los fracasos, yuxtapuestos pero acumulativos, de los intentos de abordar una gran reforma constitucional del federalismo canadiense sobre las bases concordadas en Lake Meech y Charlottetown (fracasada en 1990, la primera, por entenderse excesiva desde las provincias anglófonas, y la segunda, en 1992, por ser entendida insuficiente por todas las partes implicadas, incluida Quebec) y la igualmente fallida ratificación popular, ya en 1995, de la propuesta de soberanía para Quebec apoyada, desde esta provincia, por su gobierno nacionalista bajo la dirección del antiguo liberal y luego *soberanista* (separatista *québécois*) Lucien Bouchard.

Dada la estrecha imbricación constatable entre los dos polos del circuito de problemas aquí apenas sugerido, acierta plenamente A. Sáiz Arnáiz cuando —centrando su aproximación a la situación del debate constitucional canadiense a partir de la ideación de un «estatuto particular» para Quebec en la Federación— subraya implícitamente hasta qué punto la práctica totalidad de los retos actuales con que se enfrenta la clase política canadiense (y de su mano los tratadistas del federalismo) puede ser acometida a partir de los planteamientos lanzados desde Quebec o a su propósito.⁹ Desde lo más abstracto (simetría y asimetría; constitución federal y principio de igualdad; el derecho a la autodeterminación de los pueblos y la integridad territorial de los estados en derecho internacional y en derecho constitucional...) hasta lo más concreto (qué cooficialidad lingüística; qué modelo de escuela; qué participación en las instituciones federales o qué peculiar técnica de revisión constitucional ha de entenderse aplicable para resolver una u otra pretensión).

Es por ello comprensible que los puntos que este ensayo se propone acometer quieran valerse igualmente del «punto de partida quebequés». Revisaremos sucintamente cuál es la situación a partir del resultado del segundo referéndum sobre la soberanía. Examinaremos los factores de desentendimiento y sus perspectivas de resolución o encauzamiento. En caso de que éstas no sean, como no son, estimulantes, habremos de ver qué instrumentos jurídicos están siendo barajados en el

a incrementar las garantías individuales de los ciudadanos quebequeses, beneficiarios ya, desde 1975, de una Carta de derechos y libertades de la persona adoptada por la Asamblea Nacional de la provincia francófona. Ver, en este sentido, M. Chevrier: «Federalismo canadiense y autonomía de Quebec: perspectiva histórica» (versión española del fascículo de la serie *Études et documents* del Ministerio de Relaciones Internacionales del Gobierno de Quebec, 1997).

Acerca del concepto de «multiculturalismo» utilizado como subterfugio para diluir la ambición diferencial de Quebec, véase K. Mc Roberts: «Dans l'oeil du castor», *Possibles*, 1992, pág. 35 y ss.

Por su parte, las incursiones doctrinales que, en la literatura española, ejemplifican este énfasis, son ya, por fortuna, frecuentes. Sírvannos como muestra los trabajos de A. Braën y A. Millian i Massana: «Canadá 1992: el fracaso de Charlottetown», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1992*, Fundación Pi i Sunyer, Barcelona, 1993, pág. 486 y ss.; Carmen M. Chacón Piqueras: «La Carta de Derechos y Libertades Canadiense: un camino hacia la diversidad provincial», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadique Furió Ceriol*, núm. 16, 1996, pág. 133 y ss.

9. Una primera aproximación de A. Sáiz Arnáiz a la materia en «La reforma constitucional en Canadá», RVAP, núm. 35 (II), 1993; con posterioridad, su concienzuda monografía *Estado federal y «estatuto particular» (La posición constitucional de la provincia de Quebec en la Federación canadiense)*, IVAP/Marcial Pons, Madrid, 1997.

debate a propósito del desbloqueo, de un modo u otro, del estancamiento actual: la imposible reforma constitucional; el referéndum y su problemática jurídica y política; la vindicación secesionista, su viabilidad fáctica y los escenarios perceptibles para el hipotético «día después» de la cada vez menos hipotética, por verosímil, separación unilateral de Quebec.¹⁰

II. El inacabado debate sobre el estatus político-constitucional de Quebec

La recuperación de este término, *político-constitucional*, que acabamos de utilizar, no es casual sino deliberada. La razón es sencilla: la estrecha imbricación existente, en el particular contexto canadiense, entre los elementos más técnicos del debate jurídico-constitucional con otros que, de este lado del Atlántico, entendemos habitualmente emplazados en el ámbito natural de la actividad política y de las manifestaciones más o menos disponibles de sus márgenes de opción: las convenciones y prácticas aplicativas de preceptos de las leyes con rango constitucional son, a menudo, comprendidas por la doctrina y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo federal, como parte de la «Constitución de Canadá», en el sentido —conocido de la doctrina— en que el art. 52 de la Ley constitucional de 1982 emplea esta expresión.¹¹

10. En la contemporánea literatura iuspublicística canadiense son cada vez más frecuentes las prospecciones a propósito de ese hipotético «día después». Por su minuciosidad y agudeza en la anticipación de los problemas, merece de entrada destacarse el trabajo de J. Y. Morin y J. Woehrling: *Demain, le Québec (Choix politiques et constitutionnels d'un pays en devenir)*, Septentrion, Quebec, 1993.

11. La determinación de lo que sea «Constitución de Canadá» (derecho escrito, reglas de *Common Law*, convenciones como la evolución de la prerrogativa regia...) en el contexto del derecho constitucional canadiense sigue siendo hoy, como siempre, objeto de viva discusión en la doctrina especializada. Cabría apuntar en seguida que la razón principal de esta situación reside en el entrecruzamiento que en Canadá se opera respecto de dos influencias constitucionales diversas y hasta contradictorias: la soberanía parlamentaria (derivada del cuño británico, teóricamente operativo hasta 1982) y la supremacía de la Constitución escrita (derivada del pacto federal de 1867).

Existe acuerdo, por supuesto, acerca del punto de partida desde el que construir una delimitación objetual de la Constitución (el art. 52 de la Ley constitucional de 15 de abril de 1982 —anexo B de la Ley sobre el Canadá de la misma fecha—, de acuerdo con el cual la Constitución de Canadá es la Ley suprema de Canadá, hace «inefectivas» e «inoperantes» las disposiciones incompatibles de cualquier otra norma jurídica y comprende: la Ley sobre el Canadá de 15 de abril de 1982 (adoptada, no se olvide, por el Parlamento británico como último acto de disposición legislativa de la soberanía de Westminster sobre el *Dominion* de Canadá); los textos legislativos y decretos anexos a la misma (hasta un total de treinta textos normativos: dieciocho leyes aprobadas por el Parlamento británico; ocho leyes adoptadas por el Parlamento canadiense y cuatro *Orders in Council*).

Entre estos textos normativos comprendidos en anexos se encuentran la *British North America Act* de 29 de marzo de 1867 y la Ley constitucional de 1982 (que encierra, a su vez, diversos contenidos normativos: entre ellos la Carta canadiense de derechos y libertades: la parte I, art. 1 a 35, y la parte V, art. 38 a 49, reguladora de los procedimientos de reforma y revisión constitucional), más sus modificaciones. No existe unanimidad, en cambio, sobre el alcance objetivo de las remisiones a otros documentos (algunas constituciones provinciales: las de las provincias fundadoras: Quebec, Ontario —entonces *Lower Canada*—, Nueva Escocia, Nuevo Brunswick e Isla Príncipe Eduardo (esta última incorporada en 1873, conforme a lo previsto en el art. 146 BNA 1867; no todas, por tanto) y, sobre todo, a las fuentes convencionales que los complementan.

Es en este contexto donde la discusión a propósito del lugar de Quebec en el entramado constitutivo de la Federación —una discusión interminable, al menos desde la célebre «Revolución tranquila» de los años sesenta— permanece viva e, incluso, ha experimentado llamativos reverdecimientos.¹²

Si bien no resulta fácil sintetizar los numerosos puntos de interés de esta reflexión colectiva, parece claro que, de un lado, uno de sus puntos fuertes ha venido descansando sin duda en las posibilidades que el marco constitucional actual ofrece para la obtención de una «redefinición» de su estatus político-constitucional. Mientras que, por otro lado, una derivación que debe ser reseñada sería la que apuntaría hacia una eventual ruptura o quebratamiento, puro y duro, de ese expresado marco: apostando por la que se ha denominado «*sécession unilatéral*» o, en la literatura anglófona, «*Unilateral Declaration of Independence*» (UDI).¹³

Es aquí —especialmente en el segundo de los planos citados— donde, proba-

Acerca de los peculiares problemas suscitados por la nada pacífica determinación objetual del moderno derecho constitucional canadiense (entre los cuales, por cierto, figura la de por sí conflictiva proyección normativa del mandato contenido en el art. 55 de la LC 1982 acerca de la traducción al francés de textos normativos hasta entonces —y en algún caso, hasta hoy— disponibles tan sólo en versión oficial inglesa), la literatura es, naturalmente, vastísima. Baste aquí remitir, al respecto, a P. W. Hogg: *Constitutional Law of Canada*, 3.ª ed., Toronto, 1996; G. Beaudoin: *La Constitution du Canada*, Montreal, 1990; J. Y. Morin y J. Woehrling: *Les Constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*, Thémis, Montreal, tomo I, 1994. Otras referencias importantes en la moderna doctrina constitucional canadiense son, sin duda, J. E. Magnet: *Constitutional Law of Canada (Cases, Notes and Materials)*, Y. Blanch, 1989; H. Brun y G. Tremblay: *Droit Constitutionnel*, Y. Blais, 1990; A. Tremblay: *Droit Constitutionnel (Principes)*, Thémis, Montreal, 1993; F. Chevette y H. Marx: *Droit Constitutionnel*, Press. Univ. Montreal, 1994.

12. Por «Revolución tranquila» entiende la canadianística la transformación paulatina de la posición relativa de la provincia de Quebec en el seno de la Federación (y cuyo precursor suele identificarse en Maurice Duplessis, que gobernó en Quebec en 1936-1939 y 1944-1959), a lo largo de la década de los sesenta, con la llegada al poder del liberal Jean Lesage (1960) y la puesta en marcha, en 1963, de la *Comission Royale sur le Biculturalisme et le Bilinguisme* o *Commission BB* (aunque, para algunos historiadores, el periplo arranca en 1955; *cf.* K. Mc Roberts y D. Posgate: *Développement et modernisation de Québec*, Boreal Express, Montreal, 1983), continuada después por los gobiernos de *Union Nationale* de Daniel Johnson y Jean Jacques Bertrand (1966-1970), y así hasta la década de los setenta (bajo el mandato liberal de Robert Bourassa), bajo la máxima política —desde entonces expresiva del período— que inspiraba su deseo de ser «*maîtres chez nous*». Su punto álgido se sitúa en 1967, año de la creación del Partido Quebequés por el antiguo ministro liberal René Lévesque: nueve años más tarde, en 1976, el *Parti Québécois* llegaba al poder con la promesa de convocar un referéndum por la soberanía política de Quebec, en combinación con una asociación económica y monetaria con el Canadá inglés. Esta primera consulta tendría lugar el 20 de mayo de 1980, con el voto a favor del 40,44% de los votantes, y el voto en contra del 59,56%.

El período recorre desde su situación como provincia comparativamente atrasada y políticamente débil hacia su afirmación como una sociedad optimista, económicamente desarrollada, dinámica y políticamente resuelta a plantear reivindicaciones distintivas en el seno de las instituciones federales. Al respecto, y sobre sus implicaciones en diversos planos (político, jurídico e institucional), la literatura es abundante. Una síntesis en J. Y. Morin y J. Woehrling: *Demain, le Québec*, *cit.*, pág. 31-40.

13. Como hemos de ver *infra*, la hipótesis de la UDI es cada vez más un material de trabajo para los iuspublicistas canadienses. Una incisiva incursión en la materia puede hallarse en J. Webber: «The Legality of a Unilateral Declaration of Independence under Canadian Law», *Mc Gill Law Journal*, núm. 2, 1997, pág. 281 y ss., CRP, York Univ. Press, 1993; N. Finkelstein y G. Veigh: *The Separation of Quebec and the Constitution of Canada*, CRP, York Univ. Press, 1992; D. Turp: «Quebec's Democratic Right to Self-Determination: a Critical and Legal Reflection», en S. H. Hartt *et al.* (ed.): *Tangled Web: Legal Aspects of Desconfederation*, C. D. Howe Institute, 1992, pág. 99 y ss.

blemente, una actualización del seguimiento español del debate canadiense debe detenerse y prestar una mayor atención. No solamente por su coincidencia objetiva con las estrategias políticas abiertamente sometidas a la consideración y «escrutinio» de la opinión pública (quebequesa, canadiense e internacional), sino también, lo que no es poco, porque son tantas y tan variadas las cuestiones constitucionales implicadas en la pretensión expresada que su solo repaso nos ha de prestar ocasión para sobrevolar algunos de los más recurrentes objetos de discusión del iuspublicismo canadiense.

Y para reflexionar, dicho sea de paso, sobre otras tantas cuestiones, persistentemente abiertas, de la teoría constitucional democrática.¹⁴

1. *El problema de la superación de las limitaciones del marco constitucional para dar satisfacción a la formulación de «ambiciones nacionales» a la búsqueda de encaje en el Estado federal*

En efecto, el primero de los elementos cuya dimensión constitucional debe ser considerada por el analista es el del creciente consenso acerca de la insuficiencia del actual marco constitucional para procurar la producción de arreglos satisfactorios frente a los retos y demandas concretamente planteados. Viene con ello a decirse que lo más representativo de la doctrina iuspublicista canadiense trabaja ya —sin atender siquiera a cualesquiera otras hipótesis— desde el presupuesto de la necesidad de reformas constitucionales específicas para producir variaciones en el actual *statu quo*. Un primer elemento de interés reside, pues, en la pacífica detección de

14. De hecho, este aspecto emerge, entre otros más específicos, en la medida en que el problema de la segregación se plantea en un contexto normoinstitucional que no se encuentra aquejado de problemas de legitimación desde el punto de vista democrático. Y lo hace, además, ateniéndose estrictamente a cauces procedimentales democráticos, desde la invocación expresa de los valores sustantivos que son propios de esta cultura. Al respecto resultan sumamente ilustrativas, como veremos *infra*, las alegaciones jurídicas controvertidas en este *Reference Case* sometido al enjuiciamiento del Tribunal Supremo de Canadá, «*In the matter of Section 53 of the S. Ct. Act., RCS 1985, Chap. S-26, and in the matter of a Reference by the Governor in Council concerning certain questions relating to the secession of Quebec from Canada, as set out in Order in Council PC 1996-1997, dated the 20 September 1996*».

Ha de tenerse en cuenta, por lo demás, que en este interesante caso —pendiente de enjuiciamiento, anunciada su resolución para el primer semestre de 1998— se ha acumulado la decisión concerniente a la acción declaratoria de la constitucionalidad de la política soberanista quebequesa, interpuesta por un actor particular (el abogado quebequés Guy Bertrand, dirigente de una asociación ciudadana profederal en la provincia francófona): *Bertrand v. Quebec* (AG), 1996, 18 DRL (4.ª ed.), 481 S. Ct.

Por su parte, este mismo actor particular había dado lugar ya con anterioridad a un primer pronunciamiento —aunque no sobre el fondo de las cuestiones constitucionales implicadas, sino exclusivamente sobre la procedencia de una decisión sobre aquél— en el llamado *Jugement Lesage* (8 de septiembre de 1995). En esta resolución, el T. S. *Justice Lesage* aborda la petición del particular Guy Bertrand de dictar un interdicto (*injunction*) prohibiendo la prosecución de las medidas secesionistas anunciadas por el Gobierno nacionalista quebequés, vista la alegación de su incompatibilidad con la Constitución. El auto de *Lesage* evita un pronunciamiento de fondo («*Le T.S. ne peut empêcher les forces politiques de s'exercer; ne peut cautionner une violation de l'ordre constitutionnel*») pero advierte que las prerrogativas parlamentarias (*privileges*) no pueden colocar a la Asamblea Nacional quebequesa por encima de la Constitución del Canadá, ni pueden atacar la Constitución de la que deriva su poder. Los tribunales deben, con sus actuaciones, «fiscalzar toda medida anticonstitucional». Ver al respecto J. Woehrling: «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», *Revue Québécoise de Droit International*, núm. 7, 1991, pág. 12-41.

los temas (*topoi*) sobre los que se concentra la reflexión iusconstitucional sobre la *malaise* canadiense y muy particularmente sobre la cuestión quebequesa.

Ahora, el problema no es éste —por contra, es de por sí un avance, un paso adelante, este bienentendido—; el problema es instrumental alguna medida concreta a partir de dicho presupuesto, toda vez que, en primer lugar, no existe consenso en absoluto —sino, aquí, todo lo contrario— acerca de cuál pueda ser el específico procedimiento de reforma constitucional al que debería acudir para asegurar esa buscada variación del estatus constitucional de Quebec, al tiempo que, en segundo lugar, incluso si se arribase al acuerdo político (más decisivo, desde luego, que el meramente doctrinal) sobre un arreglo concreto instrumentable a través de un procedimiento de reforma concreto, vuelve de nuevo a haber consenso acerca de la inviabilidad práctica de ese resorte, de modo que la complejidad y dificultad, técnica y política, de los procedimientos de reforma instituidos en su parte V (art. 38 a 49) por la Ley constitucional de 1982 habrá configurado una suerte de «intangibilidad *inconfesa*» y *formal* (no *material*) de las claves esenciales de la Constitución de Canadá.¹⁵

Una vez introducidos este primer y segundo problemas, el tercero de los encadenados es, con diferencia, el de mayor enjundia y merecedor por tanto de mayor preocupación, dentro y fuera de las fronteras del actual Canadá: se trata nada menos que de la viabilidad —formal y material— de una secesión quebequesa respecto de la Federación.

2. *El problema de la secesión unilateral de una «parte» compositiva de un «todo» en el contexto del constitucionalismo democrático*¹⁶

He introducido la cuestión aludiendo exclusivamente a la viabilidad —fáctica— de la propuesta y no, como se colige de inmediato, a su viabilidad *stricto sensu* constitucional.

Y ello motivadamente: cualquier comparatista que se pasee por la más reciente literatura iuspublicista canadiense tropezará con una pléyade —una red cada vez más tupida— de escritos doctrinales en los que el objeto de reflexión científica, académica y técnica no es ya el apuntalamiento o sometimiento a escrutinio de la anunciada intención del actual gobierno nacionalista quebequés de caminar hacia la afirmación de la «soberanía de Quebec» (con lo que las tesis «soberanistas» vienen así a oponerse a las «federalistas» en la jerga del debate), desde un exclusivo prisma de legalidad conforme al derecho constitucional actual, sino, yendo más allá, explorar todas las hipótesis —sin descuidar las que apelan a la legitimidad de hecho o a la práctica internacional de las secesiones unilaterales— para asegurar ese efecto. En el mejor de los casos, el matiz técnico aparece a la hora de considerar algunos de los más previsibles «efectos colaterales» o costes indeseados de una secesión hipotética, a fin de anticipar respuestas jurídico-políticas proporcionadas o adecuadas a la intensidad de aquéllos.

15. Tal fue el sentido de la contribución, aún inédita, de J. Woehrling al coloquio convocado por el Senado canadiense sobre el futuro del federalismo, los días 13-16 de agosto de 1997, en Ottawa.

16. Una exposición actualizada de las cuestiones planteadas por esta visión teórica de los estados compuestos en, por todos, F. López Ruiz: «Los conceptos de todo y parte aplicados al estudio de los Estados compuestos», REDC, núm. 49, 1997.

Con toda probabilidad, es en este tercer plano de análisis donde cabe detectar los más interesantes desarrollos del actual debate constitucional canadiense, al menos desde la óptica del observador extranjero. Tal como vamos a ver, las incidencias registradas —las más de ellas, en el plano de la jurisprudencia constitucional del Tribunal Supremo—¹⁷ en este tercer plano no tienen desperdicio y ofrecen enseñanzas de enjundia para comprender la realidad canadiense en su profundidad y en su complejidad, más allá de sus bien conocidos —y por lo general envidiables— indicadores económico-sociales, así como de la mítica imagen de «paraíso de la tierra» que ante los ojos de tantos la ha caracterizado.

III. Las demandas de Quebec

Para ordenar las cuestiones que acaban de relacionarse, conviene empezar por subrayar su dimensión relacional. En efecto, la discusión a propósito de la imposibilidad de satisfacer las demandas sostenidas por Quebec o de compatibilizarlas con las posiciones expresadas desde las restantes provincias de la Federación se halla íntimamente vinculada con el entendimiento que se esgrima respecto de lo que del estatuto de Quebec tiene reflejo o no en la Constitución canadiense y, aun más, en los diferentes procedimientos de reforma contemplados por ésta. Asimismo, la discusión a propósito de la mayor conveniencia o la mejor adecuación técnica de uno u otro de los procedimientos es del todo dependiente de la individualización exacta

17. La jurisdicción consultiva, a través de los *Reference Cases*, es una de las atribuciones del Tribunal Supremo del Canadá en su función de Tribunal de la constitucionalidad. Un *Reference* (en su cita jurisprudencial, se trata de los casos *Re*) es el proceso constitucional por el que el Gobierno federal de Canadá (el *Governor in Council*) somete una cuestión jurídica a la jurisdicción consultiva y vinculante (*opinion/avis consultatif*) del Tribunal Supremo de Canadá. Indirectamente, existe asimismo una vía jurisdiccional para su interposición, en la medida en que también una *opinion* dictada por una *Court of Appeal* provincial puede ser recurrida ante el Tribunal Supremo. (Por lo demás, el propio Tribunal disfruta de amplia discreción para decidir cuándo un actor particular, por hallarse directamente afectado, disfruta de legitimación para accionar un proceso de constitucionalidad.) Las reglas de procedimiento por las que actúa el Tribunal Supremo (*Supreme Court Act*, S. C. Act, 1985) confieren a éste un amplio margen de discreción en la conducción del proceso, pudiendo —en el supuesto de hallarse afectada una norma provincial— dar trámite para alegaciones a los *Attorney General* provinciales y a las legislaturas provinciales, así como, en su caso, a la representación letrada de algún interés relevante que no esté representado *ex officio* en el proceso (*amicus curiae*). En el caso de que la normativa enjuiciada comporte la afectación de las especificidades quebequesas, la composición del órgano enjuiciador (Tribunal Supremo, en pleno o en sección) deberá asegurar la presencia de la cuota de juristas especializados en *Civil Law* (normalmente de origen quebequés).

A estas alturas, los pronunciamientos recaídos en su día sobre sendas consultas interpuestas a propósito de la validez constitucional de la operación de «repatriación» consumada por el Gobierno federal, bajo la dirección del *premier* P. E. Trudeau, y de la pretensión de Quebec de hacer valer un derecho de veto sobre dicho proceso, alegadamente fundado en una convención constitucional que atribuiría un carácter pacticio y binacional a la Confederación (*Decisions/Avis Consultatifs* de 28 de septiembre de 1981, en *Re Repatriation*, y de 6 de diciembre de 1982, en *Re Objection by Quebec to Resolution to Amend the Constitution*, por las que el Tribunal Supremo dio respuesta a ambas consultas en sentido desfavorable a las pretensiones quebequesas) resultan suficientemente conocidos en la doctrina española.

Por todos, puede consultarse la síntesis de las mismas que ofrece A. Saiz Arnaiz en «La reforma...», *art. cit.*, así como en J. Y. Morin y J. Woehling: *Les Constitutions du Canada et du Québec*, *cit.*, pág. 441-457.

(no aproximativa, porque aquí los matices y detalles son técnicamente decisivos) del reto a acometer, del objetivo a conseguir o del problema a resolver.

Teniendo en cuenta esta premisa, conviene atender primero, de forma sucinta, a la individualización de aquellos problemas —revestidos, naturalmente, de entidad constitucional— que de forma más constante se han revelado en el punto de mira de la doctrina especializada. Resulta obligado, pues, relacionar cuando menos las siguientes cuestiones: *a)* El debate a propósito de la formalización de un reconocimiento especial del carácter «distinto» de la sociedad quebequesa; *b)* El reconocimiento en favor de Quebec de una diferencial prerrogativa de veto sobre determinadas modificaciones constitucionales; *c)* El tratamiento de Quebec frente a determinadas cuestiones de ordenación competencial y de reparto de poderes entre la Federación y las provincias; *d)* El tratamiento que Quebec haya de recibir en la reordenación de ciertas y cualificadas instituciones federales (en especial, el Senado y el Tribunal Supremo y, fuera ya del plano orgánico, el denominado *derecho fiduciario* y el régimen jurídico de los pueblos autóctonos o aborígenes del Canadá (parte II LC 1982, art. 35)).¹⁸

Es sólo a partir de una adecuada ponderación de las demandas así sintetizadas como procederá abordar después la valoración doctrinal de los cinco procedimientos de reforma introducidos por la Ley constitucional de 1982 como instrumento manifiestamente inadecuado para afrontar razonablemente el problema político aquí implicado. Quiere con ello afirmarse que, independientemente de la opción teórico-constitucional o académica por la que se apueste de cara a abordar un reajuste para un efecto concreto, no será difícil convenir en su inmanejabilidad en la práctica.

La desolada conclusión a que llegan los más representativos exponentes de la doctrina se formula meridianamente: no hay perspectiva alguna de reforma constitucional que pueda encarar satisfactoriamente ninguno de los frentes abiertos a que acaba de aludirse.¹⁹

18. En el análisis de A. Sáiz Arnáiz (*op. cit.*, pág. 146 y ss.), las objeciones para el reconocimiento de las demandas quebequesas pueden entenderse de tres tipos: las constitucionalmente debidas a la idea básica de la igualdad entre provincias de una federación; las debidas al juego de las convenciones que arbitran la participación de Quebec en las instituciones federales, y las debidas a su impopularidad política en el resto de Canadá. A este último orden de consideraciones, sobre todo, habría que imputar el fracaso del referéndum de Charlottetown el 26 de octubre de 1992.

Un repaso a los tratamientos más relevantes en doctrina sobre las pretensiones constitucionales de Quebec puede obtenerse, además de en los trabajos de J. Woehrling citados, en P. Monahan: *Constituent Assemblies: the Canadian Debate in Comparative and Historical Context*, York Univ., 1992; del mismo autor, ver también: *Cooler Heads Shall Prevail: Assessing the Costs and Consequences of Quebec Separation*, C. D. Howe Institute, Toronto, 1995; Ian Mc Gilp: *The Distinct Society Clause and the Charter of Rights and Freedoms*, York Univ. Press, 1992; R. Young: *Political Impasse: L'indépendance du Québec. La sécession du Québec et l'avenir de Québec*, Press de l'Univ. de Laval, 1995; L. Dion: *Le duel constitutionnel Québec-Canada*, Quebec-Boreal, 1995; R. Young: *The Secession of Quebec and the Future of Canada*, Queens Univ., Kingston, 1995; D. Turp: *L'Avant-Projet de Loi sur la souveraineté du Québec*, Cowansville, 1995. Sobre los problemas planteados por el régimen jurídico de los pobladores autóctonos (o poblaciones aborígenes), véase N. Lyon: *Aboriginal Peoples and Constitutional Reform in the 90s*, York Univ., 1991.

19. A título ilustrativo, y sin pretensiones, por tanto, de exhaustividad, sírvannos las valoraciones que del *statu quo* ofrecen analistas reputados, tales como P. Boyer: *Hands on Democracy: How Can People Take Part in Canada's Renewal*, Toronto, 1993; P. Fafard: *Addressing the Democratic Deficit of*

IV. Un lugar bajo el sol: la posición de Quebec en la Constitución de Canadá

En el primero de los frentes expresados, procede recordar cómo la proclamación de un estatuto peculiar o «particular» que tome pie en el reconocimiento, por parte de la Constitución federal, de que Quebec constituye una «sociedad distinta» ha constituido desde hace años una de las piezas clave de la tabla reivindicativa del Partido Quebequés y de los sucesivos gobiernos de esta provincia.

Y aun a pesar de las múltiples —y no siempre conciliables entre sí— teorías explicativas que han sido argüidas por la doctrina para intentar dar cuenta de los sucesivos fracasos de los acuerdos de Lake Meech (1987-1990) y Charlottetown (1992) para «restablecer el lugar de Quebec en la Federación», de lo que no cabe duda es de que una de las razones cruciales que aparecen apuntadas en todas las quinielas estriba en la incomodidad que en el resto de la Federación produce la sola idea de aceptar que Quebec sea un efectivo y real punto y aparte, una nación en concierto con otra nación —ROC («The Rest of Canada», por el Canadá anglohablante)— en la que se integrarían las restantes nueve provincias y los dos territorios autónomos.²⁰ No parece, pues, vislumbrarse en el futuro espacio para un «Quebec Round» tal y como querrían no los soberanistas sino los federalistas sensibles con el problema quebequés.²¹ Dos dialécticas distintas se confrontan ante esta pretensión.

De un lado, se insiste en que el único sentido que cabe inferir de la misma es el de servir de soporte a la consecución de privilegios especiales por parte de la provincia vindicante. Tales privilegios serían, de acuerdo con este primer enfoque doctrinal, difícilmente compatibles con el principio de igualdad y con las opciones esenciales sobre las que originariamente se asentó el pacto confederal.²² De otro, se

Canadian Federalism: Some Lessons from the EC, Calgary Univ., Kingston, 1994; K. Mc Roberts: *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, Oxford Univ. Press, 1997.

20. Para una primera aproximación a la red de problemas que en este ámbito se cruzan, véase A. Buchanan: *Secession: the Morality of Political Divorce. From Fort Sumner and Lithuania to Quebec*, Oxford Univ. Press, 1992; M. Coté y D. Johnson: *If Quebec Goes: the Role of Constitutional Politics*, Toronto, 1991; M. Cowell: *Thinking about ROC: Options for Canada without Quebec*, York Univ., 1992.

21. La dialéctica confrontacional por la que se aprecia el contraste entre las posiciones mayoritarias en la doctrina federalista, de acento mayoritariamente anglófono, y las posiciones minoritarias, con acento francófono, queda ejemplificada en las posiciones mantenidas, de un lado, por A. C. Cairns: *Charter vs. Federalism: the Dilemmas of Constitutional Reform*, Mc Gill-Queens, Kingston, 1992; D. Brown: *Canada: the State of Federalism*, Queens, Kingston, 1992; S. A. Scott: «Secession or Reform? Mechanisms and Direction of Constitutional Change in Canada», en varios autores: *Federalism in Peril: Will Canada Survive?*, Fraser Inst., Vancouver, 1992; al tiempo que, de otro lado, por H. Beran: «A Liberal Theory of Secession», *Political Studies*, 1984, pág. 21 y ss.; J. Brossard: *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec: conditions et modalités politico-juridiques*, Montreal Univ. Presses, 1976. Ello no obstante, también es posible encontrar posiciones de simpatía hacia las pretensiones diferenciales quebequesas entre los especialistas anglófonos (así, K. Mc Roberts: *Misconceiving Canada...*, *op. cit.*; o J. Webber: *Reimagining Canada...*, *op. cit.*) y viceversa (L. Dion: «Pour sortir de l'impasse constitutionnel», en *Rapport et Avis de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, Quebec, 1991). Como de costumbre, las diferentes posiciones resultan mucho más matizadas cuando se las contrasta directamente en sus fuentes que cuando se asume críticamente la imagen maniquea que de ciertos autores o de sus posiciones esgrimen sus contradictores.

22. Para una incursión en la perspectiva histórica de los orígenes confederales del Canadá, véase G. H. Wheeler: *Confederation Law of Canada*, Eyre Spotsweel, Londres, 1897; A. H. F. Lefroy: *Canada's Federal System*, Carswell, Toronto, 1913.

insiste en que ningún orden federal puede funcionar a partir de un entendimiento mecánico —y mucho menos estático— de la lógica confederal, al tiempo que, se recuerda, la aceptación de la cláusula de la sociedad distinta no comporta tampoco el acarreo de privilegios específicos, concentrándose en el plano simbólico y principal su virtualidad primaria.

En esta segunda línea de razonamiento, se han desplegado todas las capacidades de persuasión en el sentido de asegurar que ninguna de las proyecciones jurídicas del reconocimiento pudiera lesionar posiciones jurídicas previamente aseguradas por la Carta canadiense de derechos y libertades adoptada por la legislatura federal en 1982 (art. 1 a 35 de la Ley Constitucional 1982, anexo B, parte I, a la Ley sobre el Canadá, de 15 de abril de 1982) o cualesquiera otras garantías constitucionales firmes. Aun así, no hay inconveniente en apreciar hasta qué punto el problema no ha radicado nunca tanto en los aspectos jurídicos o dogmáticos (el fuero) cuanto en la asunción explícita de que la Federación entraña una composición binacional, cuya línea de fractura más aparente residiría en la lengua.²³

Tal reconocimiento serviría al objetivo —mucho más que simbólico— de restablecer los equilibrios constitutivos básicos a partir del punto y hora en que —como sostiene la doctrina constitucional quebequesa más representativa— la Constitución federal estipula obligaciones desigualmente gravosas para la provincia francófona en beneficio de las anglófonas (en especial, en el art. 133 de la BNA de 29 de marzo de 1867, primera consagración constitucional de bilingüismo, que afectan a la Federación y a la provincia de Quebec; no así a las demás provincias). Y vendría a hacerlo en el sentido de afirmar la igualdad esencial entre los (presupuestos) «dos pueblos fundadores» de la Federación: el originariamente francés y el de procedencia británica.

Por su parte, un segundo punto de apoyo para este razonamiento estriba en la contemplación de las varias ocasiones en que la Constitución federal reconoce ya,

23. En forma aparentemente paradójica, la adopción de una carta federal de derechos y libertades (consumada, como se ha observado, en 1982, en el marco de los anexos a la Ley sobre el Canadá) en un país con bien merecido prestigio en la observancia regular de todos los estándares democráticos y de derechos humanos fue objeto de viva controversia y enconada resistencia. La razón es simple: tanto la élite política como la doctrina entrevieron prontamente el trasfondo centralizador, laminador de especialidades jurídicas provinciales y uniformador de esa Carta. Los peores pronósticos parecieron confirmarse cuando, como hemos de ver, a partir de dicho texto fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Supremo —así en *Ford vs. Quebec* (1988)— algunas de las medidas legislativas quebequesas (notoriamente, la Ley 101, de 1977) para proteger el impulso de recuperación lingüística. La prevención doctrinal frente al efecto «centralizador» de la Carta de derechos encuentra un buen exponente, por ejemplo, en P. H. Russell: «The Political Purposes of the Canadian Charter of Rights and Freedoms», *Canadian Bar Review*, núm. 31, 1983, pág. 30-54.

Para un análisis especializado en la dualidad lingüística canadiense, *cf.* J. E. Magnet: *Official Languages of Canada: Perspectives from Law, Policy and the Future*, Van Blais, Quebec, 1995. En España, la importancia de la fractura lingüística en la comprensión del malestar constitucional quebequés ha sido percibida claramente por la doctrina, especialmente en Cataluña. Véase, al respecto, A. Milian i Massana: *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*, Madrid, 1994; más recientemente, C. Chacón Piqueras: «La Carta de Derechos y Libertades canadiense», *art. cit.* Una exposición sintética de la difícil convivencia de las distintas cláusulas lingüísticas (cláusulas «universal», «Canadá» y «unidad familiar») presentes en el art. 23 de la LC 1982, en A. Sáiz Arnáiz, *op. cit.*, pág. 72 y ss.

de iure y de facto, tratamientos especiales, en otras tantas disposiciones, para determinadas situaciones, como se manifiesta en el plano de los derechos lingüísticos (ex art. 133 BNA, LC 1867).

Por encima de todo ello, lo cierto es que la mayoría de los ciudadanos canadienses objetan su reconocimiento cabalmente sobre el plano de la cuestión de principio. Paradójicamente, la transacción de un conato de concesión al respecto (el reconocimiento por medio de una simple resolución parlamentaria, en consecuencia con la cual la consideración de Quebec como sociedad con carácter distinto debiera inspirar e informar la acción de los poderes públicos, adoptada por la Cámara de Representantes el 29 de noviembre de 1995 y por el Senado el 11 de diciembre de 1995, en cumplimiento de una promesa hecha por el primer ministro, el liberal Jean Chrétien, durante su campaña en contra del segundo referéndum pro soberanía en Quebec, sostenido el 30 de octubre de 1995) no sólo no ha apaciguado a los animadores de esta reivindicación, sino que ha azuzado las ascuas de su dimensión simbólica, no estrictamente jurídica.²⁴

V. Las perspectivas de cambio frente al *statu quo*: las vías constitucionales y extraconstitucionales

1. *La reforma constitucional y sus dificultades*

Pues bien, ahora, en cuanto al segundo frente, el de la prosecución del reconocimiento formal del (hasta ahora supuesto, pero nunca confirmado) derecho de Quebec a vetar las modificaciones constitucionales lesivas para su posición en el seno de una federación a la que esta provincia entiende binacional, las resistencias provenientes del ROC (recuérdese, «the Rest of Canada») no han sido desde luego menores.

La reivindicación del veto concierne, como es conocido, sobre todo a la eventual creación de nuevas provincias (en rigor, la conversión en provincias de los hoy territorios autónomos de Yukón y del Noroeste, conforme a las previsiones del art. 146 BNA 1867).

Pero, de hecho, la neutralización de esta inveterada pretensión se ha abierto

24. En efecto, durante la campaña en favor del no a la soberanía quebequesa ante el segundo referéndum (sostenido el 30 de octubre de 1995, y en el que el 49,9 % de los votantes apostó por el sí; frente al 50,6 %, que lo hizo por el no), el *premier* liberal J. Chrétien se comprometió a adoptar una serie de medidas tendentes a satisfacer viejas aspiraciones diferencialistas de la provincia francófona: en concreto, el derecho de veto ante nuevas modificaciones de la Carta constitucional y la formalización jurídica del estatuto quebequés como sociedad distinta. La prevista atribución de un derecho de veto se efectuó, como es sabido, mediante una Ley ordinaria (la *Loi concernant les modifications constitutionnelles*, o Ley de vetos regionales, de 6 de febrero de 1996), por la que simplemente se limita la iniciativa gubernamental para la revisión constitucional de modo que se requiere el previo consentimiento de Quebec, pero también de Ontario, de las provincias del oeste (cuatro, agrupadas a estos efectos), de las provincias atlánticas (otras cuatro, a estos mismos efectos), así como de Columbia Británica. En cuanto a la definición del carácter distinto de Quebec, ésta se llevaría a cabo por medio de una mera resolución parlamentaria, sin carácter vinculante (y contra la que, por tanto, votó el *Bloc Québécois*), adoptada el 11 de diciembre de 1995, y por la que se pretende que la Federación inspire en el futuro su legislación positiva.

paso esencialmente a través de su extensión universal a la totalidad de las provincias (hipótesis sobre la que trabajaron los acuerdos de Lake Meech y Charlottetown), finalmente devengada en un arreglo infraconstitucional por el cual, con posterioridad a los sucesivos fracasos cosechados en las rondas antes aludidas, y mediante el instrumento de una ley federal específica (*Loi concernant les modifications constitutionnelles*, más conocida como Ley de vetos regionales, adoptada finalmente por la Cámara de los Comunes el 13 de enero de 1996 y por el Senado el 6 de febrero de 1996, fecha esta última de su entrada en vigor), ha sido convenido un reparto de oportunidades de veto entre cuatro actores constitucionales; dos de ellos compuestos a su vez por grupos heteróclitos de provincias: de un lado, y a partes iguales, las dos provincias más pobladas y extensas (Ontario y el propio Quebec); de otro, las llamadas provincias atlánticas (Nuevo Brunswick, Nueva Escocia, Isla Príncipe Eduardo y Terranova); de otro, las denominadas provincias del oeste (Alberta, Manitoba, Saskatchewan y Columbia Británica), con el aditamento de que en este último caso el veto puede ser ejercido en representación de un tanto por ciento determinado de la población censada (el 50% de las provincias del oeste), lo que, en la práctica, supone conceder un inconfeso derecho uniprovincial de veto a la más poblada de ellas: Alberta.²⁵

2. Las contradicciones interprovinciales

Por lo que respecta a la reordenación competencial entre el Estado (la Federación) y las provincias, la discusión pivota sobre la formalización de una asimetría que, hasta hoy (tal y como han mostrado las más afinadas investigaciones), es más un *desideratum* que un *datum* o una apuesta constitucional expresa.

Por supuesto, la readecuación de los poderes de gasto de la Federación y de los poderes fiscales de las provincias (en coordinación con los de la Federación) ocupa un lugar primordial en la determinación de esa futurible agenda de asimetrías *in fieri*; pero no agota el debate. Las reclamadas competencias en materia de desarrollo regional, en recursos naturales y, sobre todo, en inmigración (un área en la que, en la actualidad, coexisten delicadamente competencias provinciales y federales, con prevalencia de esta última) y en las relaciones internacionales vinculadas a la pesca, la explotación de los recursos costeros y la inmigración, han enfrentado reiteradamente a Quebec con Ottawa en el transcurso de los últimos años.

Hasta la fecha, ninguna de estas reivindicaciones ha conseguido abrirse paso en las negociaciones bilaterales. Sin embargo, las coordinadas en las cuales viene desenvolviéndose el debate federal permiten vislumbrar nuevos horizontes en el medio plazo. De un lado, efectivamente, el Gobierno federal ha comenzado a limitar progresivamente, de forma convenida con las provincias pero apuntando una tendencia

25. Sobre la problemática cuestión del reivindicado veto quebequés, véase A. Saiz Arnaiz: *Estado federal...*, op. cit., pág. 85-92. Conviene advertir, empero, que no nos hallamos aquí ante una cuestión técnicamente resuelta. Primero, por las novaciones todavía recientes producidas en derecho positivo (la Ley, de rango por tanto infraconstitucional, de mayorías regionales es de fecha tan reciente como febrero de 1996); segundo, porque persiste cierta discusión acerca del alcance y de la plasmación positiva de los arreglos subconstitucionales o paraconstitucionales hasta ahora convenidos en el Parlamento federal.

difícilmente reversible, las transferencias financieras que tradicionalmente ha impu-
tado a la manifestación de su poder de gasto (*pouvoir de dépenser, spending power*).

Es ésta, evidentemente, una expresión —una más— de la renombrada crisis fiscal y presupuestaria que afecta a la mayor parte de las economías de los países desarrollados. Pero, al tiempo, de otro lado, se ha puesto de manifiesto cómo la globalización de la economía, acelerada en Canadá por la conclusión del NAFTA, que viene forzando progresivamente una reconcepción de las relaciones competenciales, en materia de ordenación de la economía y el comercio, entre la Federación y las provincias. Desde el punto de vista jurídico, nuevas técnicas de delegación o «recentralización» de competencias podrían tener lugar en el próximo futuro: ahora bien, resulta perfectamente previsible la resistencia que las provincias menos ricas habrían de interponer frente a cualquier tendencia a la dimisión del papel «compensador» (*equalizer/péréquateur*, parte III LC 1982, art. 36), redistributivo y garante de la solidaridad que sólo la Federación se halla en condiciones de asegurar. Por otra parte, esta preocupación sólo puede acrecer si se constata que, en rigor, la posibilidad de proceder a una limitación del poder federal de gasto no exigiría recurrir a una modificación constitucional formal (bastaría con una práctica de reorientación presupuestaria), aun cuando la prohibición de las políticas de gasto federal seguidas hasta la fecha sí exigiría, lógicamente, una operación de reforma constitucional expresa.²⁶

3. *El problema constitucional de la conformación de la voluntad de los órganos federales*

Nos queda por revisar el estado de la discusión a propósito de la participación de Quebec en los órganos de la Federación —en especial, en la composición del Tribunal Supremo²⁷ y del Senado—,²⁸ así como su afectación en función del actual

26. A este delicado aspecto del alegado «diferencialismo» quebequés (y a otros colaterales, como los derechos de *opting out/retrait* y las compensaciones federales) dedica A. Saiz Arnaiz un excelente capítulo de su monografía varias veces citada. La tesis de este analista descansa en la percepción de una «actitud autonomista de la provincia francófona» en materia tributaria y financiera cuyas bases constitucionales son, empero, compartidas indistintamente por las restantes provincias de la Federación. *Cfr. op. cit.*, pág. 103-128.

27. Una vez más, llama la atención del comparatista el sistema de designación de los miembros de la judicatura en un ordenamiento constitucional prestigioso —dada su militancia, desde sus orígenes, en el cuadro de honor del constitucionalismo liberal— como es el de Canadá. Para empezar, Canadá constituye una anomalía en el cuadro comparativo de los estados federales, toda vez que se estructura sobre un poder judicial básicamente unitario —bajo autoridad federal—, cuyos integrantes son designados por el ejecutivo federal (el gobernador general, a propuesta del primer ministro: secciones 101, 96 y 97 BNA 1867, *Federal Courts Act*, 1985) entre juristas que reúnan determinados requisitos. Como desarrollo de la sección 92.14 BNA 1867, las provincias han establecido *Superior Courts*, regidas por leyes adoptadas por las legislaturas provinciales, aun cuando la entidad de su significación en el sistema judicial canadiense apenas desdibuja el carácter esencialmente unitario de su edificio jurisdiccional.

En el Tribunal Supremo (regido por la *Supreme Court Act*, 1985) impera una regla práctica (desde la «repatriación» de esta jurisdicción como la superior en todos los órdenes para el Canadá, efectuada por medio de la supresión del recurso ante el *Privy Council* de su majestad británica, adoptada en 1949) por la que tres de sus nueve miembros deben ser designados entre abogados adscritos al *Barreau du Quebec*, con objeto de observar la dualidad jurídica (*civil law y common law*) del sistema canadiense. De hecho, opera también una alternancia en su presidencia (*Chief Justice*) entre los *justices* anglófonos y los francófonos, como, por otra parte, opera igualmente en casi todas las instituciones

régimen jurídico de determinadas políticas federales (la protección de los pueblos autóctonos o aborígenes del Canadá).

De modo muy especial debe atribuirse un específico relieve a la reforma del Senado.²⁹

Es éste uno de los puntos en que la comparación con España cobra mayor sentido. Efectivamente, tanto Canadá como España militan en ese reducido —pero, a muchos efectos, selecto— club de países vigorosamente descentralizados, caracterizados por una intensa y extensa distribución de poderes y competencias entre un centro o sistema de órganos e instituciones generales y varios subsistemas territoriales, compositivos del todo. Sea bajo una denominación expresamente federal, sea bajo otra fórmula (por razones que, en nuestro caso, podríamos sintetizar como de orden sociohistórico), lo cierto es que ambos países fracasan relativamente al incorporar a una sede organizativa adecuada la participación de los entes compositivos del todo en la formación de su voluntad.³⁰

Esa sede, como es conocido, no es otra, en derecho comparado, que el Senado entendido como cámara de representación de los territorios. Ni en España ni en Canadá, ello no obstante, resulta transparente ni pacífica esa funcionalidad. Antes al contrario, desde hace ya bastantes años tiene lugar una agitada discusión con expresiones políticas y doctrinales de profundo calado, cuya desembocadura práctica no debería ser otra, en su día, que una reforma constitucional con ese objeto.

Pues bien, al igual que en España, también en este importante punto se concitan en Canadá planteamientos políticos que, acompasados con sus correlativos trasuntos doctrinales, no sólo resultan inconciliables con otros concurrentes sino que, al chocar con éstos, se neutralizan recíprocamente y bloquean, *ex negativo*, cualquier expectativa seria de variación sobre el *statu quo* en sede constitucional de la segunda cámara.³¹

relevantes de la federación (*Governor* y *Prime Minister* incluidos). El debate constitucional canadiense incluye, también aquí, la discusión a propósito de la cuota quebequesa y de la modalidad para la formalización de esa asignación de puestos en el Tribunal Supremo.

28. Cfr. A. Saiz Arnaiz: *Estado federal...*, *op. cit.*, pág. 129-137.

29. En la literatura canadiense es igualmente habitual protestar por los defectos de la legitimación de origen de una segunda cámara que, a pesar de su caracterización colegislativa, integra a 104 miembros cuya «representación» no es electiva, sino atribuida, por designación política, por el ejecutivo. Sobre las perspectivas y propuestas de reforma, puede consultarse R. Jarda: *Re-balancing the Federation through the Senate Reform. Another Look at the Bundesrat*, York Univ. Press, 1992; J. Woehrling: «Les enjeux de la réforme du Sénat canadien», RGD, núm. 23, 1992, pág. 81-107. En castellano, véase E. Albertí: «El Senado canadiense», en varios autores: *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996.

30. Una exposición más extensa de la utilidad de acometer un análisis comparativo entre las experiencias canadiense y española puede encontrarse en J. F. López Aguilar: *Estado autonómico y hechos diferenciales* (en prensa), 1997. Para una visión diacrónica de los problemas planteados por la redistribución territorial del poder a partir de, y no de conformidad por lo ordenado por, la Constitución, pueden seguirse los *Informes sobre Comunidades Autónomas* de la Fundación Pi i Sunyer y del Instituto de Estudios Autonómicos, bajo la dirección de E. Aja (desde 1989 a 1996; existe una edición anual en dos volúmenes).

31. Como es de sobra conocido por los comparatistas, la anomalía distintiva del Senado federal canadiense reside en su concepción como cámara no electiva sino designada, íntegramente, desde criterios políticos, hasta su total actual de 112 miembros, por el gobernador general a propuesta del primer ministro federal (secc. 24 y 26 BNA 1867).

De un lado, efectivamente, las provincias del oeste se han caracterizado por una cerrada defensa de un «senado triple E» (*Equal, Elected, Effective*: es decir, todo lo contrario de lo que ahora define al Senado canadiense), cuyos supuestos políticos no pueden en modo alguno ser compartidos por Quebec: un senado investido de poderes sustantivos, electo directamente pero representativo, con un número igual de miembros, de la población de todas y cada una de las provincias. De otro, el interés en última instancia estratégico de la provincia francófona propende al fortalecimiento de su posición relativa en el reparto de poder intrainstitucional, desde la constatación de su pérdida de peso demográfico (y, consiguientemente, de presencia en la Cámara, que ya se rige por criterios de proporcionalidad respecto a la población) y de la congruencia con la tesis de partida de que las instituciones centrales o federales deben dar cuenta en todo caso del alegado carácter binacional o pacticio, entre los dos grandes actores constitucionales que encarnan las naciones fundadoras, a que se viene aludiendo.³²

Buscando fundamento en el principio democrático, sostiene además Quebec cómo la representación provincial igualitaria arrastraría implicaciones difícilmente tolerables. Por señalar la más notable: las seis provincias menos pobladas detentarían en conjunto el 60 % de los votos en una segunda cámara sensiblemente reforzada, representando solamente al 17,4 % de la población canadiense. Otros argumentos mucho más discutibles (inviabilidad de una lógica electiva común a las dos cámaras; inconveniencia de reproducir la dinámica partidaria, que ya patronea a la Cámara de Representantes, en el Senado; dificultad de conciliar los principios de responsabilidad política de un gabinete fiduciario de la confianza de la Cámara con la naturaleza igualmente electiva de un Senado colegislativo...) concurren en la desconfianza con que, en este particular punto, Quebec objeta un planteamiento constitucional que gana adeptos en otras provincias de la Federación, en forma aparentemente consistente con la justificación funcional de las segundas cámaras en estados complejos.

En cuanto a la afectación de Quebec por el reconocimiento, tanto a nivel constitucional (especialmente el art. 35, parte II de la Ley constitucional de 1982) como infraconstitucional, de los derechos de los pueblos autóctonos de Canadá, la cuestión reviste aquí tintes de complejidad desconocidos en otros planos, tanto por la singularidad de las instituciones implicadas (ni la problemática de los *inuit* y *nunavuk* exhibe parangón alguno con los federalismos de este lado del Atlántico, ni la «fiducia» de la que frente a ellos responde el Gobierno federal es una noción

Por su parte, la literatura producida por la ciencia constitucional española a propósito de la conveniencia de abordar la reforma del Senado para su conversión en lo que ya se denomina, a modo de latiguillo cada vez más alejado de un significado unívoco y preciso, «una verdadera Cámara de representación territorial» (de conformidad con lo que J. J. Solozábal llamó en su día «cláusula definitoria» del art. 69.1 CE, en «Acerca de la eficacia jurídica de las cláusulas definitorias constitucionales», REDC, núm. 15, 1985), es, a estas alturas, abundantísima. Por todos, merece la pena consultar tres trabajos colectivos: varios autores: *La reforma del Senado*, CEC, Madrid, 1995; *Ante el futuro del Senado*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1996; y *El Senado, cámara de representación territorial*, IV Jornadas de la AELP, Tecnos, Madrid, 1996.

32. Véase, sobre este punto, J. Woehrling: «Les enjeux de la réforme du Sénat canadien», *Revue Générale de Droit*, núm. 23, 1992, Ottawa, pág. 81-107. Desde otra perspectiva, *cf.* J. Webber: «Constitutional Theme», en *Reimagining Canada...*, *op. cit.*, pág. 75-90.

jurídica exportable o transponible a nuestros conceptos), cuanto porque, en última instancia, dicha afectación aparece revestida de una dimensión exterior (la proyección sobre Quebec de las obligaciones fiduciarias federales y la garantía de sus derechos) y de una dimensión interior (cómo instrumentar una separación de la Federación con observancia de los derechos de una minoría que exhibe, de manera sostenida, una clara voluntad de «permanecer canadiense» y resistir activamente la pulsión secesionista).³³

VI. El problema instrumental: «Which way to the front?» (La selección de la fórmula de enmienda constitucional)

1. El escenario

Si podemos afirmar que, en efecto, básicamente en torno a estas cuatro cuestiones ha girado hasta la fecha la contraposición de planteamientos doctrinales acerca de la redefinición de Quebec en el complejo de la Federación canadiense, procede recuperar prácticamente de inmediato la percepción meridiana de una contraposición notoriamente recrudescida en lo que hace a un aspecto que, aunque instrumental, dada su naturaleza y sede constitucional, no resulta en absoluto menos

33. Una primera aproximación a este problema —cuyas referencias normativas descansan en la sección 91.24 BNA 1867, sección 25 de la Carta canadiense de derechos y libertades y secciones 35 y 35.1 de la LC 1982— puede obtenerse en J. Woerhling: «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», *Revue Québécoise de Droit International*, núm. 7, 1991-1992, pág. 12-41. Ver también: D. Sanders: «If Quebec secedes from Canada, can the Cree secede from Quebec?», *Univ. Columbia Review*, vol. 19, 1995, pág. 143 y ss. De gran interés resulta, por varias razones, la consulta del *Final Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Ottawa, 1995, cuyo vol. I (*International Dimensions*), pág. 41-62, contiene S. J. Anaya, R. Falk y D. Pharand: «Canada's Fiduciary Obligation to Aboriginal Peoples in the Context of Accession to Sovereignty by Quebec»; y cuyo vol. II (*Domestic Dimensions*), pág. 62-69; contiene R. Dupuis y K. Mc Neil: «Canada's Fiduciary Obligation to Aboriginal Peoples in the Context of Accession to Sovereignty by Quebec».

Problema distinto es, sin embargo, la intensa polémica doctrinal centrada en la interpretación y alcance normativo que sea posible inferir del tenor literal del art. 35 LC 82 (receptor de unos inespecíficos «derechos ancestrales» y de «autogobierno» de los pobladores autóctonos, fundado en su antecedente: el art. 91.24 BNA 1867, sobre cuya definición, por cierto, se instituyó en su día la *Royal Commission on Aboriginal Peoples, Partners in Confederation, Aboriginal Peoples, Self-Government and the Constitution, Interim Report*, agosto 1993), cuyo párrafo 1 confiere a los pueblos aborígenes derecho a «ser consultados» en las modificaciones constitucionales que les afecten —incluidas las derivadas de tratados: son los *Land Treaty Rights*—, toda vez que algunas voces han querido colegir de esta previsión, aparentemente procedimental-formal, la garantía institucional de un «poder obstativo», dicho sea con expresión familiar al constitucionalista europeo continental. Al respecto, J. Webber, *art. cit.* pág. 292-293.

En cuanto a la amenazante apuesta «particionista» de la minoría anglófona quebequesa ante el escenario hipotético de la secesión de esta provincia tras un tercer referéndum, así como sobre los problemas constitucionales planteados por los grupos de aborígenes y pobladores autóctonos con los que la Federación se ha vinculado a través de un pacto fiduciario, pueden consultarse igualmente las beligerantes alegaciones jurídicas presentadas por el letrado Guy Bertrand en el *Reference Case Re Secession of Quebec from Canada* interpuesto en sede consultiva ante la jurisdicción del Tribunal Supremo de Canadá (1996 CSCR, núm. 421, QL), en buena parte reproducción de su acción particular declaratoria, interpuesta sobre análogo objeto, en el caso *Bertrand vs. Quebec, cit.*

relevante a la hora de comprender la paradójica situación en que se encuentra el persistente debate y, al mismo tiempo, bloqueo de las perspectivas para su modificación, cualquiera que ésta pueda ser y cualquiera que sea la dirección en que camine.

Se trata, como anunciábamos, de la selección de la vía constitucional de reforma a la que proceda apelar para poder apuntar a uno u otros objetivos.

El punto de partida es conocido de nuestra doctrina: la BNA de 1867 no contemplaba referencia alguna a la estipulación de procedimientos expresos de reforma constitucional. Quizá como hiperreacción, la Ley constitucional de 1982 ha entretenerado en su parte V una panoplia (hasta cinco grupos, con variaciones y modulaciones de importancia en cada uno de ellos) de procedimientos distintos. Sólo que a duras penas susceptibles de juego político y práctico; resultan, más bien, difícilmente operativas, al menos desde la perspectiva de una potencial optimización de sus posibilidades teóricas. Vamos a analizar de dónde proceden esas dificultades y cómo afectan las mismas a la actualización del debate constitucional que nos ocupa.

Seguidamente procederemos, como es obligado, a examinar las que se han denominado «estrategias político-constitucionales» para ser desplegadas con posterioridad al fracaso del segundo referéndum por la soberanía y al sucesivo anuncio de una tercera —acaso decisiva, en un sentido o en otro, aunque eso esté por ver— convocatoria por parte de un Gobierno quebequés cada vez más escorado hacia el secesionismo radical.³⁴ Una vez revisadas las estrategias agrupadas en las llamadas «opciones» o «planes» A, B (y, eventualmente, C, en buena medida síntesis de los anteriores), proseguiremos con el análisis de la peripecia jurídica (jurisdiccional ante el Tribunal Supremo) y doctrinal que acompaña a la, hasta la fecha, más radical de las hipótesis en juego: la declaración unilateral de independencia.³⁵

2. *La difícil coexistencia y la tensión entre el principio de igualdad y la estructura federal*

a) El debate político en derredor de la igualdad en un orden federal

La primera cuestión que conviene repasar, para penetrar en la tupida jungla de referencias políticas y doctrinales en la actualidad sometidas a consideración, estribará, probablemente, en la difícil coexistencia de los principios basilares de toda construcción federal —*ex pluribus unum*: así lo expresan las tres palabras que encierra la leyenda oficializada en el escudo de los EEUU de América— con los principios derivados de la naturaleza constitucional del valor de la igualdad (igualdad de dere-

34. Las estrategias posreferendarias han sido objeto de inteligentes análisis prospectivos por parte de la mejor doctrina quebequesa: J. Woehrling: «L'évolution constitutionnelle au Canada depuis le référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec», en *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, 1997.

35. Éste y no otro es el problema afrontado en el penetrante estudio de J. Webber: «The Legality of a Unilateral Declaration of Independence under Canadian Law», *McGill Law Journal*, vol. 42, núm. 2, 1997, pág. 281-319. Con carácter general, *cf.* también R. L. Watts: «The Survival or Disintegration of Federations», en R. M. Burns (ed.): *One Country or Two?*, McGill Univ., Montreal, 1971; R. A. Young: «How do peaceful secessions happen?», *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 27, núm. 4, pág. 773 y ss.

chos de todos los ciudadanos en la ley, ante la ley y en la aplicación de la ley; igualdad de derechos de los estados miembros y en la definición de su posición jurídica ante la Federación o el todo; libre circulación de personas, bienes y servicios; proscripción de toda suerte de discriminaciones u obstáculos de «efecto equivalente».³⁶

Porque, efectivamente, procede plantearse todavía si la Federación canadiense arranca de la asunción de una igualdad esencial entre las entidades preexistentes que habrían de confluír en la misma, con lo que se colegiría una paridad entre Quebec y las restantes provincias, o por el contrario resulta de un acuerdo de orden previo entre dos nacionalidades, dos naciones reconocibles como sujetos constituyentes: una nación francófona frente a una nación anglófona en la que se fundirían las nueve provincias restantes frente a la provincia-problema.

No es difícil percibir que la práctica totalidad de los planteamientos políticos propugnados desde Quebec arrancan de una intelección de la Federación mucho más próxima a la segunda tesis que a la primera. Esto es desde luego así en el espíritu del primer ciclo de gobierno soberanista —bajo la dirección de René Lévesque, primer ministro quebequés que, el 20 de mayo de 1980, convocó el primer referéndum por la soberanía—, pero también en el espíritu de los gobiernos liberales que, desde mediados de los años ochenta, bajo la dirección del federalista Robert Bourassa, intentaron reconducir la situación así activada con la mediación de una agenda en la que encontraban acomodo demandas hasta entonces esgrimidas, prácticamente en solitario, por los nacionalistas.

En concreto, el programa del gobierno de R. Bourassa —proyectado, de 1987 en adelante, en la definición de las posiciones quebequesas en los fracasados *arrangements* de Lake Meech y Charlottetown, y desde entonces objeto de una perceptible pátina de impopularidad en ROC— sentaba a partir de entonces las bases de toda negociación con el «Canadá anglófono» sobre los siguientes cinco puntos: 1. El reconocimiento de Quebec como «sociedad distinta»; 2. La atribución a Quebec de competencias diferenciadas en materia de inmigración (asunto este de estratégica importancia de cara a asegurar la identidad quebequesa y la presencia del francés en su sociedad «distinta»); 3. La participación del Gobierno quebequés en la designación de tres jueces (de un total de nueve) del Tribunal Supremo de Canadá; 4. La limitación del poder de gasto federal; 5. El reconocimiento de un diferencial derecho de veto en favor de Quebec sobre determinadas reformas operadas en las instituciones federales así como en la creación de nuevas provincias.

Es suficientemente conocida de nuestra doctrina la compleja secuencia que encadena los fracasos de Lake Meech (1987-1990) y Charlottetown (26 de octubre de 1992), con el consiguiente bloqueo de todos los esfuerzos de Quebec por afirmar, a través de la enunciada tabla reivindicativa, un estatuto diferencial. Menos conocida es, sin embargo, la relación entre esa secuencia y la contrarreacción que, sociológica y políticamente (con las inevitables consecuencias en el plano del dere-

36. Para una perspectiva actualizada de los federalismos, véase M. Croisat: *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, 1995. Para una visión del caso canadiense en perspectiva comparada, puede consultarse D. Brown: *Canada: the State of Federalism*, Queens Univ. Kingston, 1992; D. J. Elazar (ed.): *Federalism and Way to Peace*, Inst. of InterGovernmental Relations, Kingston, Ontario, 1994.

cho: bloqueo de toda perspectiva de reforma de la Constitución de cierto alcance sobre los temas cruciales), va decantándose con creciente y ampliada nitidez en las provincias anglófonas. Y cómo, al fin y a la postre, esta dinámica cruzada por los bloqueos recíprocos parece haber determinado la radicalización de las posiciones nacionalistas quebequesas, ya entrados los años noventa, bajo el liderazgo, primero, de Jacques Parizeau (quien dimitiría en enero de 1996, tras el fracaso, aunque por muy estrecho margen, del segundo referéndum, el 30 de octubre de 1995) y, luego, del ex-liberal converso al soberanismo radical, el actual primer ministro quebequés Lucien Bouchard (al punto de haber convertido al *Bloc Québécois* en principal grupo político de oposición en Ottawa entre 1993 y 1997, tras la derrota cosechada por el Partido Conservador Progresista de Kim Campbell en las elecciones federales que devolvieron el poder al Partido Liberal).³⁷

De hecho, no han faltado argumentos a la mejor doctrina para concluir, después de un repaso completo de la situación, cómo lo que en rigor vendría a caracterizar —*rectius*, caracteriza— la posición o «estatuto particular» de Quebec —esta vez, indeseado— no es sino la desventaja de una sujeción más estricta en la observancia de los derechos de las minorías lingüísticas, en todo caso más fuerte que aquélla a la que, a la recíproca, constriñe a las demás provincias (naturalmente, las anglófonas) a respetar los derechos de las minorías francófonas en sus respectivos ordenamientos.³⁸

b) La discutida paridad e igualdad de las provincias

Diversos son los planos en los que se pone de relieve la vivacidad de la dialéctica a propósito de la desigualdad tendencial de las provincias canadienses. Véamoslos someramente.

a) El primero, y quizá el más importante, es el de la representación de las provincias en el Senado.³⁹ Pues bien, a la luz de la ingente literatura doctrinal

37. Las elecciones federales celebradas el 2 de junio de 1997 han puesto fin a la anomalía —por otra parte debida al sistema electoral— supuesta en la conversión de un partido nacional-periférico (el *Bloc Québécois*, bajo la dirección de J. Brassard, subrogado del *Parti Québécois*, actualmente mayoritario en la Asamblea Nacional de esta provincia) en la *Official Opposition* en la Cámara de los Comunes en Ottawa: el *Bloc* (44 escaños) ha cedido este puesto al *Reform Party* de Preston Manning (60 escaños), continuando la mayoría (155 escaños, sobre un total de 301) en manos del *Liberal Party*.

38. En efecto, sobre esto puede seguirse el minucioso (y no exento de acento provocador) examen suscrito por J. Woehrling en «Le principe d'égalité, le système fédéral canadien et le caractère distinct du Québec», en P. Patenaude (dir.): *Québec-Communauté française de Belgique. Autonomie et spécificité dans le cadre d'un système fédéral*, Wilson & Lafleur, Montreal, pág. 119 y ss. A análogas conclusiones llega, en la doctrina española, el estudio de A. Sáiz Arnáiz, *op. cit.*, pág. 71 y ss.

39. Actualmente, las dos provincias más pobladas —Ontario y Quebec— disfrutan de una representación paritaria —26 escaños cada una en la segunda cámara— que asciende conjuntamente al 50% del Senado (las provincias del Atlántico y del oeste integran, a los efectos de la designación de senadores —puesto que el Senado federal canadiense no es una cámara electiva— por el gobernador general, a propuesta del primer ministro, otras dos «divisiones»). La segunda cámara se completa —hasta su total actual, de 112— con otros ocho senadores designados en 1990 por el entonces primer ministro federal Brian Mulroney, quien se valió para ello de una desusada cláusula constitucional específica para sortear con ello un bloqueo parlamentario que amenazaba con transformarse en una crisis política alrededor del *Goods and Services Tax*.

consumida en este objeto, resulta difícil esquivar la improbable conclusión de ninguna reforma constitucional canadiense que pudiese conducir al establecimiento en este país de una segunda cámara de configuración prototípicamente federal. Los recurrentes ejemplos de EEUU y Australia (cuyas segundas cámaras se integran paritariamente por un número igual de senadores por Estado federado) no se perfilan de recibo en la doctrina canadiense, en buena parte persuadida de la imposibilidad de conjugar un papel parlamentario no subordinado o simbólico con el principio de igualdad de la participación de las partes en la formación de la voluntad del todo.⁴⁰

b) El segundo lo sería la participación en las vías de modificación de la Constitución. Prescindiendo de otros matices, lo cierto es que la posición de Quebec se ha caracterizado por la reclamación de un distintivo derecho de veto que, desde su punto de vista, equipararía al Canadá francófono con el que, indirectamente, disfruta el Canadá anglófono (la otra nación componente del pacto confederal, desde su punto de vista). Pero tampoco este objetivo parece caminar, hasta ahora, hacia ninguna dirección ni viabilidad.

c) En tercer lugar, el reconocimiento del carácter distinto de la sociedad quebequesa se erige como obsesivo objeto de deseo para ésta. La doctrina quebequesa se ha esforzado en disuadir a la opinión especializada acerca de los alegados riesgos de la proclamación de la diferencialidad. Con basamento no sólo en la observancia quebequesa de los derechos reconocidos en la Carta canadiense de derechos y libertades (art. 23) y en la propia BNA 1867 (art. 133), sino también en la defensa de la filosofía política y constitucional de las más controvertidas innovaciones legislativas de la etapa nacionalista (en particular la célebre Ley 101 de Quebec, la *Charte de la langue française* adoptada en 1977, y cuyas vicisitudes —incluido el ejercicio, constitucional y políticamente controvertido, de la peculiar cláusula *override/nonobstant* prevenida en los art. 1 y 33 LC 1982, tendente a posibilitar la inaplicabilidad temporal, por cinco años, de algunos derechos constitucionales, los expresados en los art. 2 y 7 a 15 de la LC 1982, si así lo decide un parlamento o legislatura provincial, después de que se hubieran producido algunos no menos polémicos pronunciamientos jurisdiccionales del Tribunal Supremo⁴¹— han sido descritas con detalle y con acierto por cualificados analistas españoles).⁴²

40. Sobre el modelo australiano, puede consultarse P. H. Lane: *An Introduction to the Australian Constitution*, Law Book Co., Sidney, 1974; G. Winterton: *Monarchy to Republic: Australian Republican Government*, Oxford Univ. Press, Melbourne, 1994.

41. Notoriamente, el caso *Ford vs. Quebec* (AG), 1988, 54 DRL 4th ed., 2 S. Ct. R., 712, como veremos *infra*.

42. La secuencia descrita por las medidas y contramedidas adoptadas por el Gobierno quebequés para compensar la pérdida de terreno del francés representa, con toda probabilidad, una de las más interesantes y controvertidas para el comparatista. En concreto, la política lingüística conducida por las autoridades provinciales quebequesas a comienzos de los años setenta se proponía cumplir dos objetivos: uno, forzar en los inmigrantes un mejor conocimiento del francés; otro, convertir a esta lengua en la vehicular y normal de todas las relaciones en el ámbito territorial del Canadá francófono. Así, primero el Gobierno liberal de R. Bourassa (en cuyo período se adoptó la *Loi sur la langue officielle*, o Ley 22) y luego el nacionalista de R. Lévesque (bajo cuyo mandato se adoptó la polémica

c) Igualdad de las provincias y derechos de las minorías

También, consecutivamente, los derechos de las minorías y el desarrollo legislativo de los estatutos normativos de las lenguas oficiales se prestan a un examen crítico desde la perspectiva de la conjugación del principio de igualdad y la estructura federal. De acuerdo con la mejor doctrina quebequesa, la aplicación convenida de los art. 93 y 133 de la BNA 1867 habría contribuido a conformar un «panorama fuertemente desequilibrado» en perjuicio de la provincia francófona. Según la expresión más extrema —por asertiva— de estas tesis, «Quebec ha respetado escrupulosamente sus obligaciones constitucionales respecto de la minoría anglófona, en combinación con un régimen privilegiado en materia de enseñanza».

Pero importa subrayar cómo, en lo que concierne a la regulación de la lengua en la educación, la LC 1982 (art. 23.1.a y 59) ha podido establecer una falsa simetría, toda vez que proyecta reglas jurídicas iguales sobre realidades fácticas profundamente diferentes, contradiciendo así una de las dimensiones hoy estimadas como inescindibles de la configuración jurídica del principio de igualdad: el deber de corregir las desigualdades fácticas mediante la aplicación de patrones normativos fundada, razonable y legítimamente desiguales. Dicho ejemplificativamente, mien-

Ley 101) hicieron de la recuperación lingüística un elemento crucial del crecimiento económico y político quebequés. Empero, la repatriación y adopción de la Carta federal de derechos y libertades (anexo B, LC 1982) vinieron a imponer dificultades sobrevenidas —avizoradas, por otra parte, por buena parte de la doctrina y de la clase política quebequesa— al marco normativo de normalización del francés articulado a través de las disposiciones citadas.

Es en este marco sobrevenido en donde resulta preciso encuadrar las sentencias del Tribunal Supremo de Canadá *Blaikie vs. P.G. Québec*, 1978, S. C., 37; *Alliance des Professeurs c. P.G. Québec* (1985 S. C., 1272), *Acadian Society vs. Board of Parents*, 1986, 1 S. C., 549 y, sobre todo, *Ford vs. P.G. Québec* (1988, 2 S. C., 712). En esta última Sentencia, el Tribunal declaró incompatible con la Constitución (la libertad de expresión del art. 2 y los derechos lingüísticos del art. 23 LC 1982, anexo B de la Ley sobre el Canadá) los discutidos preceptos de la Ley 101 que regulaban imperativamente el uso del francés en las relaciones mercantiles y en la publicidad comercial, incluso en el interior de los establecimientos comerciales.

En respuesta a esta Sentencia *Ford*, el Parlamento quebequés aprobó la Ley 178 (1988). En su virtud, se renovaba la obligatoriedad del francés (matizada ahora por su preeminencia respecto del inglés) en la publicidad comercial, sirviéndose para ello de la aplicación práctica de la cláusula *non obstant* del art. 33 LC 1982. Esta medida proporcionaba así un lapso vital de cinco años a su asertiva política lingüística. En rigor, ya con anterioridad la Asamblea Nacional había aprobado, en previsión del impacto de la LC 1982 (contra la cual, no se olvide, se había posicionado Quebec, rompiendo con ello el consenso y la ensoñación del carácter pacticio y binacional de la Constitución canadiense), la Ley 62 (1982), por la que se introducía una cláusula *omnibus* en todas las leyes quebequesas por la que se hacía valer la excepción del art. 33 frente a la legislación federal. El cambio de mayoría (el *Parti Québécois* fue sustituido en el poder por el *Parti Liberal* de R. Bourassa), en diciembre de 1985, comportó el abandono de esta práctica indiscriminada y su sustitución por otra, más selectiva, en la que se incardina la *Loi 178 (1988)*, *modifiant la Loi 101*, aún actualmente en vigor.

Cfr., sobre todo ello, el capítulo que a esta cuestión dedica A Sáiz Arnáiz en su trabajo *Estado federal y estatuto particular*, op. cit., pág. 75 y ss. Sobre la cláusula *override/non obstant*, puede consultarse *ibidem*, pág. 79-84. Acerca de su aplicación para el tratamiento normativo del bilingüismo en Quebec, es útil la lectura de J. Woehrling: «La Constitution de Canada, la législation linguistique de Québec et les droits de la minorité angloquébécoise», en varios autores: *Colloque sur les droits des minorités* (dir.: J. Vanderlinden), Bruylant, 1997. Para una perspectiva más amplia de la conformación de esta rareza del derecho constitucional canadiense, véase R. Romanow, J. Whyte y H. Leeson: *Canada... notwithstanding (The Making of the Constitution 1976-1982)*, Carswell, Toronto, 1983.

tras los anglófonos de Quebec habrían disfrutado largamente de un régimen privilegiado, los francófonos de Quebec se hallarían todavía hoy necesitados de políticas activas de recuperación.⁴³

Viene a concluirse con ello que la igualdad constitucional de las provincias —como argumento teórico de cara a la proscripción del reconocimiento de la diferencialidad quebequesa— no se ha opuesto, sin embargo, a la inconfesada promoción de un contradictorio y genuino «estatuto particular» de la provincia de Quebec. Sólo que este «estatuto» consistiría cabalmente en un capítulo complejo de obligaciones lingüísticas más estrictas e inflexibles para la provincia francófona.⁴⁴

3. La respuesta institucional frente a las demandas políticas

Dicho esto, es notorio que existe una panoplia de dispositivos de rango constitucional que alimentan una teorización solvente de la compatibilidad de la diferencialidad quebequesa con la raíz constitutiva del principio federal. Así, en lo que concierne a un detallado análisis de la ordenación dispuesta por la LC 1982 y la BNA 1867,⁴⁵ ha sido posible individualizar disposiciones especiales en materia de religión (art. 93 BNA), lengua (art. 23.1.a y 59 LC 1982), acervo jurídico-civil (el derecho civil codificado salvaguardado, en los art. 92.13 y 94 BNA 1867, frente a eventuales pretensiones de uniformización jurídica), cultura (art. 27 LC 1982 y 94 BNA 1867), institucionales (art. 92.14 BNA, en lo que hace a la competencia en materia de Administración de Justicia y policía) e incluso minorías raciales (en la protección de los pueblos aborígenes o autóctonos: art. 25 y 35.1 LC 1982,⁴⁶ y 91.24 BNA 1867).⁴⁷ Y aun con mayor nitidez en la LC 1982: repásense, por ejemplo, en el sistema entreverado por los art. 15, 35 y 27, este último de la Carta canadiense de derechos y libertades (norma federal incorporada, en su calidad de anexo B, compositiva de la ley constitucional de 1982, junto con la Ley sobre el Canadá de 15 de abril de 1982).

Así, la interpretación sostenida por los tribunales federales y supremo de Ca-

43. Ver, al respecto, la documentada puesta al día que de la cuestión efectúa J. Woehrling en «La Constitution du Canada, la législation linguistique du Québec et les droits de la minorité angloquébécoise», en varios autores: *Colloque sur les droits des minorités* (dir.: J. Vanderlinden), Bruylant, 1997.

44. Esta es la tesis sostenida, en la doctrina canadiense, por J. Woehrling: «Principe d'égalité, le système fédéral canadien et le caractère distinct du Québec», en P. Patenaude (dir.): *Québec-Communauté française de Belgique: Autonomie et spécificité dans le cadre d'un système fédéral*, Montreal, Wilson & Lafleur, 1991, pág. 119-168.

45. Una vez más, entre nosotros, A. Sáiz Arnáiz, *art. cit.*

46. El art. 35 (parte II) de la LC 1982 consagra los «derechos existentes y ancestrales» de los pueblos aborígenes/autóctonos del Canadá pero no los define. Introduce, eso sí, un procedimiento por el que conducir las reivindicaciones de los representantes autóctonos frente a los gobiernos federal y provinciales, así como la audiencia de aquéllos en las modificaciones constitucionales que les afecten.

47. Este último extremo incorpora, ciertamente, una sutil singularidad del derecho constitucional canadiense cuyo tratamiento en extenso nos llevaría muy lejos y cuya utilidad a efectos comparativos aparece, sin embargo, claramente limitada. Permítaseme la remisión a J. Woehrling: «Les modifications au Statut constitutionnel et aux frontières du nord canadien à l'aube du XXI siècle», en *Études canadiennes/Canadian Studies*, núm. 39, 1995, pág. 27-43.

nadá ha permitido nutrir una cierta —limitada, pero innegable— «jurisprudencia de la diferencialidad».⁴⁸ Paralelamente, también ha podido sostenerse una lectura doctrinal de esa particularidad a partir de las diversas políticas legislativas y públicas promovidas por las provincias en ejercicio de sus atribuciones, así como en la aplicación de las políticas federales en un marco geográfico desuniforme, discontinuo, o, más simplemente, desigual. Aun a pesar, o por encima, de la tupida red de garantías que todo orden jurídico-fundamental asociado a la composición territorial del poder provee para evitar la irrazonable permeabilidad de «discontinuidades jurídicas» o impedimentos a la libre circulación de las oportunidades y las situaciones jurídico-subjetivas.

Pero lo cierto, con todo, es que si bien Canadá —en su Constitución— resulta hipotéticamente compatible y conjugable con la observancia en derecho de la particularidad, la dialéctica política parece insistentemente encarrilarse por otros derroteros. Los derroteros, acaso, de la cerrazón ante la diferencialidad, de la objeción perseverante de la mayoría estructural del Canadá anglófono frente a la ambición nacional del Canadá francófono. En este marco, Quebec se ha probado, hasta la fecha, incapaz de asegurar la prosperidad jurídica de su particularidad.

Puede actualizarse el seguimiento de este vívido debate por la doctrina española colacionando aquí el que probablemente puede ser calificado como el último episodio trascendente de la peripecia soberanista: la *vicenda* conducente a la convocatoria del segundo referéndum (30 de octubre de 1995), iluminada por dos decisiones político-legislativas de importancia, ambas bajo los auspicios y trabajos previos de una comisión especial.

En efecto, esta Comisión ha pasado a la pequeña historia del culebrón canadiense bajo el nombre de sus coponentes: Comisión Belanger-Campeau. En cuanto a los frutos legislativos de sus trabajos, dos leyes: una sobre el futuro político y constitucional de Quebec, y otra sobre la soberanía, preparatorias ambas de los escenarios jurídicos posteriores a una eventual (y favorable) opción democrática en pro de la soberanía.⁴⁹ Como es sabido, no ha sido así. No fue favorable el resultado del segundo referéndum: el 30 de octubre de 1995, el 50,6 % de los votantes quebequeses apostó, con un margen cada vez más estrecho, por permanecer canadienses.

Naturalmente, ello ha forzado el reverdecimiento de las tesis alternativas a la secesión consecuente con un mandato democrático: reforma constitucional y teorización jurídica de la secesión extra o praeterconstitucional. Pero también el de la imaginación y de la ingeniería doctrinal y constitucional de los federalistas, bajo la forma, como vamos a ver, de las así denominadas estrategias posreferendarias y planes A, B (y, en su caso, C), promovidos abiertamente desde el Gobierno federal.

Vamos a continuar nuestra actualización del debate canadiense con una apretada incursión en estas manifestaciones recientes del pensamiento que ese debate ha animado. A ello dedicaremos los sucesivos capítulos.

48. Véase E. Mc Whinney: «The Supreme Court of Canada and the Constitutional Division of Powers», en G. A. Beaudoin (ed.): *The Supreme Court of Canada*, Cowansville, 1986.

49. Las dos iniciativas político-legislativas aquí comentadas pueden ser examinadas en sus fuentes directas. Cfr. *Avant-Projet de Loi sur la souveraineté du Québec (Avec un message du Premier Ministre J. Parizeau)*, Quebec, 1994; *Projet de Loi sur l'avenir du Québec (Incluant la déclaration de souveraineté et l'entente du 12 juin 1995)*, Quebec, 1995; publicaciones ambas del Gobierno de Quebec.

VII. Los cinco procedimientos para la reforma constitucional: opciones desechables y opciones a considerar

De modo que, inevitablemente, la cuestión de los procedimientos de reforma constitucional ha venido a situarse, en el marco del reciente debate constitucional canadiense, en el epicentro mismo del que, con toda certeza, es hoy el círculo de preocupaciones más recurrente —si no obsesivo— entre los especialistas de la canadianística. De hecho, desde su mera y simple inexistencia en la BNA de 1867, se ha venido a transitar hacia una situación aparentemente opuesta, en la que sobreabundan, sí, los instrumentos formales de reforma... si bien no las expectativas de que por esos caminos se pueda llegar muy lejos.⁵⁰

La situación en 1867 combinaba dos rasgos distintivos del orden fundamental del que se dotaba el *Dominion* de Canadá: de un lado, su dependencia, a efectos de su reforma en los aspectos esenciales, del Parlamento británico; de otro, su sujeción al principio de soberanía parlamentaria y la consiguiente flexibilidad constitucional para permitir reformas parciales por ley ordinaria. Además, la sección 92.1 BNA 1867 proveía, originariamente, la posibilidad de que las legislaturas provinciales pudiesen reformar sus propias constituciones, excepto en lo relativo a la figura del teniente-gobernador.⁵¹

Esta situación no varió esencialmente con la formalización del estatuto de independencia de Canadá respecto del Reino Unido a partir del Estatuto de West-

50. Ambos datos de la situación constitucional descrita se encuentran, con toda probabilidad, interrelacionados, tal como agudamente ha sugerido B. Pelletier: *La modification constitutionnelle au Canada*, Carswell, Ontario, 1996. Ver, con carácter general, P. W. Hogg: *Constitutional Law of Canada*, op. cit.

51. A partir de este extremo J. Webber (cfr. «The Legality of a UDI...», art. cit., pág. 288-289) viene a construir su tesis de que la segregación de Quebec del resto de la Federación no resulta posible a través del procedimiento «general-residual» del art. 38 (hipótesis de trabajo por la que, en cambio, parece inclinarse J. Woehrling en «Les aspects juridiques d'une éventuelle sécession du Québec», *Canada Bar Review*, núm. 74, 1995, pág. 293 y ss.), sino por el procedimiento cualificado por la regla de la unanimidad del art. 41 LC 82.

Resulta, en este punto, difícil no estar de acuerdo con la bien construida y sólida argumentación de J. Webber. En efecto, aun cuando pueda entenderse que —por hallarse básicamente reguladas en normas infraconstitucionales— las restantes instituciones (notablemente, el Tribunal Supremo) de entre las relacionadas en el ámbito objetivo del art. 41 («fórmula de unanimidad») no se verían expresamente afectadas por la instrumentación jurídica de una eventual secesión de Quebec frente a ROC; sí, en cambio, sin duda razonable alguna, la figura del teniente-gobernador, integrante del «Gobierno en Consejo» y de la Legislatura provincial quebequesa, de modo que ninguna función constitucionalmente reconocible podría venirle imputada en un Quebec soberano. La posición de J. Woehrling, que aboga por la viabilidad de la «fórmula general» del art. 38 por exclusión del resto, parte por lo demás de la entensión de la *intention* política subyacente a la tesis de los defensores de la fórmula del art. 41 en la medida en que ésta es, con todo, la más dificultosa y haría, pues, más inviable —un poco más, si cabe— la pretensión soberanista.

Importa subrayar, con todo, que la posición de J. Webber (quebequés anglófono) no pretende cerrar el paso a toda «juridificación» de la secesión de Quebec: por el contrario, apuesta expresamente por la viabilidad de su edificación jurídica a partir de una reforma de la Constitución federal operada por la vía, legítima, del art. 41 LC 82. Una viabilidad respetuosa con una sostenida y consistente expresión de voluntad democrática en tal sentido, pero también con los rigores del imperio de la ley (*Rule of Law*) en la mejor tradición constitucional. Para un seguimiento directo de esta interesante polémica, vid. J. Webber, art. cit., pág. 289-291.

minster en 1931, aunque las convenciones de rango constitucional apuntasen en el sentido de proscribir cualquier reforma que no partiese de la iniciativa del Parlamento canadiense. De modo que, aun cuando algún limitado «poder de enmienda» (*Amending Power*) viniese ya residenciado en el Parlamento canadiense por la modificación de la BNA adoptada por el Parlamento británico en 1949, lo cierto es que sólo la operación de la repatriación de la Constitución perfeccionada el 15 de abril de 1982 conseguiría establecer un genuino poder constituyente constituido, bien que bajo diversas vestes, en aquella orilla del Atlántico. Por lo demás, es sabido que esta operación de repatriación daría pie precisamente a la jurisprudencia más relevante, hasta hoy, que en materia de reforma constitucional haya dictado el Tribunal Supremo de la Federación (los célebres *leading cases* consultivos de 1981 y 1982, recaídos en los respectivos *Reference Cases* acerca de la repatriación y del derecho de veto de la provincia de Quebec frente a los procedimientos de modificación de la Constitución).⁵²

De modo que la parte V de la Constitución (art. 38 a 49), de acuerdo con el tenor adoptado en la operación de «patriación» culminada por Acta del Parlamento británico de 15 de abril de 1982, regula para ese objeto nada menos que cinco procedimientos distintos. Siendo como son, a estas alturas, suficientemente conocidos de la doctrina española, me permitiré señalar en términos elementales sus perfiles normativos y su ámbito objetivo.

1. El primero de ellos es la denominada «fórmula general», también conocida como «7-50» (por requerir, acumulativamente, el apoyo de al menos 7 provincias que representen, al menos, el 50% del censo electoral federal). Aunque se encuentra basado en el art. 38, viene complementado por los art. 39, 42, 46 y 48, en lo que constituye el *iter* más complejo y trabado de cuantos iluminan el camino de la reforma. Se aplica a todas las materias no reservadas por cualquiera de las restantes fórmulas a sus respectivos procedimientos. A primera vista, la técnica parece sencilla: la iniciativa corresponde por igual a ambas cámaras (Senado y Cámara de los Comunes) y debe ser aprobada por éstas y por al menos siete parlamentos provinciales (al menos dos tercios de las legislaturas provinciales, que son diez) que representen al menos al 50% del censo electoral canadiense (de ahí el nombre de la fórmula).

Así las cosas, el gobernador general deberá promulgar la modificación. Ello no obstante, pueden presentarse complicaciones adicionales a partir del exigente juego de plazos y términos temporales en que debe culminarse con éxito la reforma una vez iniciada (tres años para perfeccionarla desde la adopción del primer paso: el fallido atenuamiento a este constrictivo *timing* determinó, en su día, el fracaso de Lake Meech), así como de la exigencia de mayorías especiales para producir modificaciones que afecten a ciertas materias (ciertas competencias provinciales o los de-

52. Sobre la función constructiva de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo de Canadá, pueden consultarse —además del comúnmente citado clásico de B. Laskin (antiguo *Chief Justice* de la *Supreme Court of Canada*), *Canadian Constitutional Law*, Toronto, 1975— los trabajos de B. L. Strayer: *Judicial Review of Legislation in Canada*, Univ. Toronto Press, 1988; E. Mc Whinney: *Supreme Court as Judicial Law Making*, Martinus Nijhoff Pub., Boston, 1986; J. Saywell y G. Vegh: *Making the Law (The Courts and the Constitution)*, Coop Clark Pitman, Toronto, 1991.

rechos de propiedad, entre otras). Haciendo abstracción de otras cuestiones de matiz, el art. 42 preceptúa que la fórmula general es la aplicable en los siguientes casos: *a)* La afectación del principio de representación proporcional de las provincias en la Cámara de los Comunes;⁵³ *b)* Los poderes del Senado y el método de designación de sus miembros;⁵⁴ *c)* La determinación del número de representantes de cada provincia en el Senado y los requisitos de cualificación (tales como el de «residencia») de sus miembros; *d)* La regulación del Tribunal Supremo de Canadá (regulado actualmente por una ley federal de 1953); *e)* La extensión de las competencias de los territorios, y *f)* La creación de nuevas provincias (secc. 146 BNA 1867).

En la medida, por lo demás, en que esta primera fórmula es estimada «residual» y subsidiaria respecto a la inaplicabilidad específica de ningún otro procedimiento de reforma constitucional, es significativo el alineamiento de relevantes exponentes de la doctrina quebequesa en pro de la preferencia de esta vía —el art. 38— para posibilitar la viabilidad jurídica de la secesión en disputa.⁵⁵

2. La segunda fórmula aparece descrita en el art. 41. Y su cualificación esencial reside en la exigencia de unanimidad al menos en todo aquello que concierna a: *a)* La ordenación de la Corona y sus representantes en el sistema federal del Gobierno (el gobernador general, actualmente regulado por las *Lettres Pattentes constituant la Charge de Gouverneur Général*, de 1 de octubre de 1947) así como en cada una de las diez provincias (teniente-gobernador); *b)* La regla del «mínimo senatorial» (*Senator floor rule*) por la que cada provincia debe tener en la Cámara al menos tantos representantes como tiene en el Senado; *c)* La normación del uso del inglés y del francés, y *d)* La modificación de los mismos procedimientos de reforma (modificación de la propia parte V LC 1982).

3. La tercera fórmula recibe la denominación de «una o más pero no todas» (*one or more but not all*) en referencia a las provincias involucradas en el interés por

53. Secciones 37 a 57 BNA 1867. Originariamente, la composición de la Cámara de los Comunes fue de 181 miembros. En la actualidad, son 285 electos en circunscripciones uninominales por la regla mayoritaria típica anglosajona: 99 por Ontario; 75 por Quebec; 11 por Nueva Escocia; 10 por Nuevo Brunswick; 14 por Manitoba; 32, Columbia Británica; 4, Isla Príncipe Eduardo; 26, Alberta; 14 Saskatchewan; 7, Terranova; 2, Territorios del Noroeste; 1, Yukón.

54. Secciones 21 a 36 BNA, 1867. Llamativamente, el Senado es, en Canadá, una cámara no electiva: sus miembros (104) son designados por el gobernador general a propuesta del primer ministro federal, entre «residentes» (calidad esta jurídica de escasa exigencia en la práctica) de la provincia «representada». Los senadores son 26 por cada una de las cuatro grandes «divisiones» senatoriales canadienses (Quebec, Ontario, Oeste y Atlánticas). En 1990, el primer ministro Brian Mulroney activó una cláusula constitucional «durmiente» (desusada) —secc. 26 y 28— para designar ocho senadores más (hasta un total de 112: dos por cada «división») con el objetivo de asegurar una mayoría conservadora en la segunda cámara de cara a la aprobación del impuesto federal sobre mercancías y servicios (*Goods and Services Tax*, GST). La anomalía constitucional supuesta en una cámara integrada por «representantes» políticamente designados —no elegidos— por el Gobierno federal, doblemente censurada en un estado compuesto, es uno de los puntos clave del actual debate constitucional canadiense, en lo que se refiere al plano institucional.

55. Así, expresivamente, J. Woehrling en su artículo «L'évolution constitutionnelle...», *cit.*, pág. 312 y ss.

la misma. Aparece regulada en el art. 43 y se proyecta ejemplarmente sobre toda alteración de las fronteras interprovinciales (dimensión bilateral), así como a toda modificación del régimen de cooficialidad en el interior de una sola provincia (dimensión unilateral).

4. Junto a esta última milita la previsión de una cuarta fórmula estrictamente unilateral en la parte de la Federación (art. 44), yuxtapuesta a una quinta en la que se prevé una fórmula estrictamente unilateral de la parte de una sola provincia (art. 45).

5. Para terminar, el art. 49 prevé la modificabilidad de los propios procedimientos de reforma y revisión de la Constitución.

Pues bien, si algo puede decirse a partir de una somera lectura de la abundante literatura doctrinal suscitada a este respecto, es que si, por una parte, la problemática de la reforma constitucional campeó en la agenda de prioridades durante la práctica totalidad de los años ochenta y noventa, dicho protagonismo no sólo no ha declinado sino que ha reverdecido con un acento crecientemente crítico.

Parte de esta perspectiva fuertemente crítica se apoya en la percepción de su complejidad e incluso imprecisión objetual (dónde empiezan y acaban los contornos objetivos de los supuestos que en abstracto tienden a regular) como un obstáculo, uno más, a sortear en el camino hacia la reincorporación de Quebec en el seno de la Federación para el deseado consenso político-constitucional, reafirmando su lugar en la misma.

Pero, si por un lado este perfil propicia el carácter polémico de cualquier iniciativa, toda vez que potencia su sujeción al «mercadeo», por otro lado alimenta la dificultad de alcanzar ese entendimiento esencial entre Quebec y el ROC acerca de las grandes cuestiones debatibles en el marco de las perspectivas de reforma.⁵⁶

VIII. La incomodidad de Quebec dentro del «traje constitucional»: la exploración de las vías extraconstitucionales hacia la soberanía

1. *Planteamiento: el malestar quebequés y sus derivaciones anticonstitucionales y político-constituyentes*

Aun más importantemente, mucho de lo que de ilustrativo y enjundioso encierra ahora el debate constitucional canadiense hincra raíces en el hecho de que el marco constitucional ha dejado claramente de ser el único encuadre en el que se desenvuelve la reflexión al respecto.

Lo hemos anticipado ya: no hablamos ya solamente del discurso político y de las opciones que, a modo de faroles, bravuconadas o activos de negociación, deben de un modo u otro emerger a cada tanto en la interlocución de los protagonistas

56. En esta dirección apunta Stephan Dion, reputado politólogo de origen quebequés y ministro federal para las reformas institucionales, en uno de sus numerosos ensayos en la materia: «Canada's Challenge (Uniting Hearts and Minds for a Federal Future)», en *The Parliamentarian*, julio 1996, Commonwealth Parliamentary Association, pág. 217 y ss.

políticos; hablamos también, y esto es lo relevante, de la reflexión jurídica. Porque, efectivamente, son cada vez más los juristas que vienen considerando —como genuino objeto de tratamiento científico y técnico— opciones extraconstitucionales, cuando no francamente inconstitucionales.

De entre estas últimas, destaca la imbricación de dos planos de análisis. De un lado, el de los autores que han abordado el problema desde la perspectiva de una huida del derecho constitucional positivo, a la búsqueda de asideros atendibles en la óptica de la teoría democrática o de una relectura, en clave intensamente interpretativa e ideológica y políticamente sesgada, de los orígenes histórico-pacticios y convencionales de la Federación.⁵⁷ De otro lado, el de los autores que han optado resueltamente por acudir a las fuentes del derecho internacional público para contrarrestar las limitaciones del derecho constitucional positivo. Se remozan para ello tanto sus fuentes escritas (las declaraciones y resoluciones obedientes al sistema de Naciones Unidas) cuanto un análisis reinterpretativo de sus fuentes no escritas (la costumbre y la práctica de las secesiones unilaterales y del reconocimiento entre estados).⁵⁸

Veamos apretadamente los términos más actuales de estas corrientes doctrinales, así como los derroteros por los que vienen discurriendo ambas aproximaciones.

2. *Las causas y los procesos constitucionales sustanciados ante la jurisdicción del Tribunal Supremo de Canadá*

Ahora, visto lo visto, una manifestación especialmente sensible de esta discusión doctrinal es la que pivota en el curso de algunos procedimientos de enjuicia actualmente pendientes de la jurisdicción del Tribunal Supremo federal. Se trata de los procesos acumulados que, bajo la técnica de los denominados *Reference Cases*, han situado en el juicio del Tribunal Supremo la dilucidación de la compatibilidad con la Constitución de una iniciativa, cada vez menos virtual y menos potencial, tendente a desencadenar la secesión unilateral de Quebec.⁵⁹

Los términos de la cuestión, tal y como están planteados en el curso del ya varias veces citado *Reference Re Secession of Quebec from Canada* CSSR núm. 421, 1996, interpuesto por el *Governor in Council* el 30 de septiembre de 1996, emplazan al Tribunal Supremo a dar cumplida respuesta al menos a los tres interrogantes siguientes: 1. ¿Cabe en derecho constitucional canadiense una declaración unilateral de independencia?; 2. ¿Cabe en derecho internacional acoger una proclamación unilateral de soberanía estatal por parte de Quebec?; 3. En caso de existir contradicción entre las respuestas plausibles a las preguntas una y dos, ¿qué sistema de

57. *Vid.*, en esta dirección, los sugestivos ensayos de A. Heard: *Canadian Constitutional Conventions: the Marriage of Law and Politics*, Oxford Univ. Press, 1991; y P. Monahan: *Political and Economic Integration: the European Experience and Lessons for Canada*, NYC for Public Law & Policy, 1992.

58. *Cfr.*, en este sentido, D. Wittman: «Nation and States; Mergers and Acquisitions. Dissolutions and Divorce», en *American Economic Review*, núm. 2, vol. 81, 1991, pág. 126 y ss.; S. A. Williams: *International Legal Effects of Secession by Quebec*, York Univ. Press, 1992; N. Finkelstein y G. Vegh: *The Separation of Quebec and the Constitution of Canada*, York Univ. Press, 1992; P. Monahan, L. Covello y N. Smith: *A New Division of Powers for Canada*, York Univ. Press, 1992.

59. Véase la referencia efectuada en nota *supra* a los *Reference Cases Re Secession of Quebec*, acumulado a *Berrand v. Quebec*, ambos interpuestos en 1996, y cuya resolución ha sido emplazada por el Tribunal Supremo para el primer semestre de 1998.

derecho debería prevalecer a la hora de enjuiciar la legalidad de una proclamación unilateral de soberanía.⁶⁰

3. *La respuesta doctrinal*

a) No es desde luego sencillo sintetizar de forma apretada los términos de una polémica en la que no sólo han terciado ya algunos de los más cualificados exponentes de la doctrina canadiense, sino sobre la que se espera un pronunciamiento del Tribunal Supremo. Sí puede afirmarse que, a la luz de las alegaciones sustanciadas ante este Tribunal, dos vías —revestida, cada una, con su respectiva dosis de *fumus boni iuris*— parecen abrirse ante Quebec para la realización de la pretendida secesión.

La primera intenta encontrar su encaje constitucional en la adopción de una enmienda conforme a la parte V de la LC 1982. La segunda busca apoyo no tanto en el derecho constitucional positivo cuanto en una relectura imaginativa, forzada, calificada por muchos como de virtual *révolution constitutionnelle*, de una invocada cláusula de necesidad implícita en la Constitución de Canadá. De acuerdo con esta tesis, el Gobierno de Canadá, ante circunstancias excepcionales, podría verse en el deber de aceptar la validez de una declaración unilateral de independencia de Quebec toda vez que tal reconocimiento se probase necesario para poder mantener el imperio del derecho y evitar así el caos y el vacío de poder. En ningún caso, sin embargo —y hay acuerdo en este punto—, podría darse por válida, desde el parámetro exclusivo de la Constitución de Canadá, una mera y simple declaración unilateral de independencia.⁶¹

Esta conclusión no equivale a estimar inconstitucional la eventual —pero ya anunciada— convocatoria de un tercer referéndum de autodeterminación sobre la cuestión de la soberanía (!!!). Como hemos visto anteriormente, aun cuando ya reparado —por la mediación tanto del legislador federal cuanto del legislador provincial de varias provincias, entre ellas Quebec— el limbo jurídico en el que hasta

60. Las fuentes directas de este debate constitucional, cuyo interés y enseñanzas para el comparatista no precisan comentario, pueden ser exploradas en los antecedentes (*Complete Factum and Summary of the Government of Canada's Position*, de 27 de febrero de 1997, publicados por el Departamento de Justicia) del *Reference Case Re Secession of Quebec from Canada*, planteado ante la jurisdicción consultiva del Tribunal Supremo de Canadá por el gobernador en Consejo el 30 de septiembre de 1996. Recuérdese, en todo caso, que el proceso constitucional pendiente de elucidación acumula el incoado previamente por el actor particular Guy Bertrand (el célebre *Guy Bertrand Case: Bertrand vs. Bégin/Quebec*, 1996, 138 DLR, 4 481 S. Ct.), así como que, ya en el curso de los últimos años, los tribunales federales han tenido ocasión de pronunciarse sobre aspectos tangenciales a la anunciada voluntad secesionista del Gobierno nacionalista de L. Bouchard en Quebec. Sobre estos antecedentes (notablemente, el llamado *Juge Lesage Judgement*) véase la documentación expresada en esta nota.

61. Conviene no ignorar, desde luego, que, contrariamente a lo que a menudo se piensa, no es excepcional en el derecho constitucional histórico y presente de los estados federales la previsión de una cláusula —procedimental, las más de las veces— de secesión respecto de la federación. El carácter formal de estas cláusulas, o su difícil viabilidad en la práctica, no impiden a que, por un lado, no sea lo mismo ignorar el procedimiento secesionista que prohibirlo expresamente (con lo que, también aquí, siempre cabe argüir que operaría el principio *pro libertate*), al tiempo que, por otro lado, no es lo mismo objetar cualquier forma de secesión que hacerlo exclusivamente frente a la unilateralmente declarada.

hace muy poco gravitaba la posibilidad de organizar consultas populares directas en un país cuyo derecho se construye esencialmente sobre el principio de la soberanía parlamentaria, lo cierto es que nada obsta a la convocatoria de un plebiscito o referéndum, pero nada tampoco permite colegir en Canadá una naturaleza jurídica vinculante a los pronunciamientos que de éste se deduzcan.⁶²

Problema distinto es, sin embargo (y, hasta ahora, irresuelto en la doctrina), el de que pueda estimarse como ajustado a derecho, o por ilegal o incluso inconstitucional, el que un poder público obligado con especial sujeción a la observancia de aquél pueda llamar a una consulta cuya intención cuestiona y atenta contra el marco constitucional positivo.

b) La segunda interrogación reviste enorme actualidad en la medida en que en Canadá es, en efecto, cada vez más frecuente la invocación de argumentos de derecho internacional público a falta de apoyo en derecho interno.

En este segundo plano de análisis, la cuestión se formula en términos esencialmente hipotéticos: «¿Tiene Quebec “derecho” a la secesión unilateral a la luz de los parámetros y prácticas del derecho internacional?» Pues bien, también en este plano puede apreciarse un consenso doctrinal, expresivo en todo caso de un acuerdo ampliamente mayoritario, por el que, tras un examen de las distintas fuentes de derecho internacional, el principio de autodeterminación de los pueblos ni autoriza ni justifica su invocación por un conjunto determinado de ciudadanos en el interior de un estado que goza ya de personalidad en el concierto de las naciones. El derecho de autodeterminación, como es de sobra conocido —y, por lo demás, pacíficamente aceptado por los cultivadores del derecho internacional público—, adquirió y disfrutó de todo su predicamento entre los pueblos sometidos a las grandes potencias coloniales inmediatamente después de la II Guerra Mundial. Aun fuera del estricto contexto de la descolonización, algunos autores han sostenido que, en circunstancias excepcionales, este derecho nacido en el ámbito internacional puede encontrar nuevo sentido a la hora de establecer nuevos espacios de libertad y marcos institucionales y participativos en los que se haga posible participar en procesos de toma de decisiones anteriormente enajenados a colectivos circunscritos por sistemas jurídicos de más amplio espectro.

En este orden de consideraciones, ciertos supuestos, casos y experiencias del reciente derecho internacional han sido objeto recurrente de consideración y análisis comparativo en Canadá. Desde luego ese ha sido el caso de las emergentes repúblicas configuradas a partir de la desmembración de la antigua Yugoslavia; pero también de Chipre, Sri Lanka, Bangla Desh e, incluso, mucho más interesantemente, del célebre caso Madzimbamuto o de Rhodesia del Sur (1965), cuya relevancia deriva del hecho de incorporar un supuesto de declaración unilateral de independencia respecto de la Commonwealth de la Gran Bretaña en 1965, así como del caso *Texas vs. George W. White* (1869, 74 US 700).⁶³

62. Véase, a este respecto, P. Boyer: *Law Making by the People: Referendums and Plebiscites in Canada*, Butterworth, Toronto, 1982.

63. Para una ilustración más extensa sobre los extremos aquí sintetizados, *cf.* P. Monahan y E. Bryant: *Coming to Terms with Plan B. Ten Principles Governing Secession*, C. D. Howe Institute, 1996; sobre *Texas vs. White*, *vid.* I. Oss: *L'État Américain*, Univ. Laval, 1985, pág. 9. Para una exposi-

La *vis atractiva* de estos casos reside, por lo demás, en la ejemplaridad con que han sometido a prueba la naturaleza fáctica de los procesos secesionistas y la importancia de la misma para calibrar —y prever— la respuesta que el derecho puede ofrecer frente a éstos. Es indudable que, en rigor, el papel del derecho internacional se limita a levantar acta de las consecuencias de hecho de prolongados conflictos internos o de orden doméstico cuyas derivaciones en el mundo de lo real —o, dicho con un símil mínimamente familiar a nuestras categorías, más próximas al plano de la eficacia que al de la validez— no presentan, sin embargo, y en ninguno de los casos, paralelismos dignos de mención con el supuesto quebequés. Primero porque, como es bien sabido, el derecho internacional no reconoce una universal legitimación secesionista sobre la mera invocación de una abstracta autodeterminación; pero también, y sobre todo, porque las coordenadas jurídicas en los que esta invocación ha sido efectiva en el pasado no se dan en absoluto en el caso quebequés, donde no es reconocible ninguna situación de opresión ni de limitación discriminatoria de los derechos propios de la cultura común de los estados democráticos.

c) En cuanto a la tercera cuestión, pocas energías merecen concitarse a su propósito, respondidas como han sido, en sentido negativo, por la mayoría de la doctrina, la primera y la segunda de ellas. Un análisis de los puntos de derecho sometidos a discusión no permite concluir en la constatación de contradicción alguna entre la Constitución y el derecho internacional en materia de secesiones y declaraciones unilaterales de independencia. Desde el punto de vista de la Constitución de Canadá, ésta no puede ser modificada (art. 52.3) sino de conformidad con los procedimientos previstos en la misma. La Constitución canadiense ha visto así reconocida, en el plano de la juridicidad, su primacía formal y material sobre cualesquiera reglas, compatibles o no con aquella, provenientes del sistema de derecho internacional.

4. *Notas para un apunte de valoración doctrinal*

Aun así, visto lo visto, sigue pareciendo innegable que los efectos jurídicos de una UDI dependerían, en todo caso, de la capacidad práctica de Quebec para ejercitar un control efectivo del territorio, consumación de un *status* de hecho que sería crucial para la pacificación de su reconocimiento por la comunidad internacional.

Para que esto fuera así sería absolutamente imprescindible que ROC aceptase este marco sin disputar sobre el plano de los hechos el control del territorio quebequés; esto es, y dicho en plata, sin desencadenar hostilidades para la evitación, mediando si necesario fuere el uso de la fuerza, de la secesión de la provincia francófona. Pocas dudas caben, estando las cosas como están, acerca de la escasa o inexistente predisposición de la Federación a defender por las armas, arrastrando el

ción general del debate jurídico desde la perspectiva del derecho internacional, véase N. Finkelstein, G. Vegh y C. Joly: «Does Quebec Have a Right to Secede at International Law?», *Canadian Bar Review*, núm. 225, 74, 1995, pág. 234 y ss.; C. Tomouschat: *Modern Law of Self-Determination*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pág. 8 y ss.

coste de una situación abiertamente bélica o de hostilidades desencadenadas, la integridad territorial de Canadá.

Pero tampoco de que el alegado derecho de autodeterminación no encuentra aplicabilidad sino en el contexto y como reacción contra situaciones coloniales, en las que la comunidad secesionista sería víctima sistemática de discriminación o de opresión.

Tal y como hemos de ver, el grueso de los exponentes de la doctrina constitucional canadienses se decanta, con buenos motivos y mejor fundadas razones, por una respuesta negativa a la primera y segunda preguntas, lo que hace innecesario acometer la tercera. Ahora bien, aun en el caso de que la primera negativa se reputase insatisfactoria (por negar el problema negando la respuesta) y se desease, por ende, instrumentar técnicamente una solución en otra clave, la reflexión ha de centrarse —y así ha sido, en doctrina— en la individualización del *iter* constitucional que haga viable una respuesta positiva, siquiera en última instancia, a la demanda esencial, siquiera en última instancia, de soberanía política por parte de la mayoría democráticamente expresada de los ciudadanos quebequeses.

Y si esto fuera así, se hará de inmediato necesario atender nuevos desafíos político-constitucionales («¿quién dijo que fuera a ser fácil?») entre los que ya emergen el discurso particionista y el irredentismo aborígen.⁶⁴ Debemos explicar los términos en que han de encajarse las piezas de este movedizo escenario de problemas irresueltos, para concluir con el análisis de los llamados plan A, B (y C) desde los que encarar la traducción político-constitucional del malestar quebequés como un componente crucial —y sumamente expresivo, por lo que de metafórico encierra la metonimia— del malestar canadiense.

IX. El malestar quebequés y la exploración de las vías «revolucionarias»: sus reflejos doctrinales

1. *La cultura democrática y sus reflejos corolarios: la «voluntad (quebequesa) de Constitución (quebequesa)»... incluso para romper con la Constitución (canadiense)*

No puede descuidarse, empero, que la reflexión colectiva en la que se halla embarcada la canadianística actual no se agota en los confines de la legalidad. La cuestión jurídica es, por supuesto, importante. Entre otras cosas, porque todos los sondeos y encuestas de opinión remarcan hasta qué punto la sociedad quebequesa no se halla dispuesta a embarcarse en cualquier aventura secesionista, a menos que la propuesta de los soberanistas consiga afirmarse también el terreno del prestigio

64. Estamos aludiendo con ello al interesante supuesto de hipotético conflicto constitucional planteable por la, hoy por hoy previsible, resistencia de las minorías anglófonas y aborígen de la provincia de Quebec a la consumación de la operación secesionista.

Secesionismo y particionismo se dan de este modo la mano en el horizonte de lo posible y en el discurso político. Abanderado de estas tesis ha sido el movimiento cívico y federalista *Citoyens pour la Nation*, liderado por el abogado quebequés Guy Bertrand, actor personado en autos en el *Reference Case Secession of Quebec from Canada*, en calidad de *amicus curiae*. Acerca de los problemas planteados por el particionismo, *cf.* H. Brun: «Le territoire du Québec: la jonction de l'Histoire et du Droit Constitutionnel», *Cahiers du Droit*, vol. 3, núm. 3, 1992, pág. 927 y ss.

que impregna el razonamiento constitucional; ya sea constituido, ya sea constituyente, pero constitucional al cabo.

Es en este último plano donde se sitúan los razonamientos de quienes intentan denodadamente deducir de los sucesivos referendos —y, decisivamente, de un tercer plebiscito, en caso de que esta vez resultare afirmativo (cabiendo, empero, interrogarse qué es lo que sucedería en caso de un tercer fracaso)— un mandato popular secesionista. Dicho con pocas palabras: sólo esta declaración de voluntad democrática podría prestar un sólido punto de partida al desencadenamiento de una política de hechos consumados.

Pero es también cierto que a partir de ahí se acrecería y afirmaríase con mayor fuerza la prioridad federal de proteger cumplidamente los intereses en juego, como prerrequisito para condescender o para dar su aquiescencia a cualquier decisión en tal sentido. Por lo demás, es evidente que también desde el punto de vista internacional sería crucial que la actuación de un gobierno quebequés definitivamente escorado hacia la UDI presentase ante la comunidad de las naciones un buen «caso», jurídicamente hablando.

De hecho, tanto la presión internacional como la interna, sociológica, política y jurídicamente hablando, vienen a subrayar la relevancia de los aspectos de legalidad en el robustecimiento de la persuasividad de la argumentación secesionista. La propia sociedad quebequesa quiere pensar, antes bien, en el proceso aludido —cualesquiera que sean sus eventualidades y desembocaduras— como en un proceso ordenado, alejado de cualquier tentación anarquizante o de cualquier perspectiva de vacío de poder. La seguridad jurídica necesita, sin duda, líneas claras de continuidad entre el antes y el después. La legitimación de cualquier nueva situación requiere, paralelamente, sortear los desafíos impuestos por un deslizamiento franco en la ilegalidad internacional y/o constitucional.

De modo que resulta innegable que una buena parte de la reflexión canadiense continúa concentrada en la construcción voluntariosa de una línea argumentativa en la que se den la mano los procedimientos de reforma de la Constitución y el horizonte soberano, aun cuando, como se ha visto, sean controvertidas las tesis acerca de cuál de las técnicas habría de resultar de aplicación preferente.

Pero hay también —y he ahí el interés de este apartado— un sector del pensamiento jurídico-político que se ocupa de este tema cuyo punto de partida es, sin más, la convicción de que, junto a los procedimientos de reforma constitucional, existen también otros medios no descartables. Se trata efectivamente de defender la tesis de que una secesión quebequesa arrostra un alcance más amplio y profundo que una mera «revisión» de la Constitución quebequesa.⁶⁵

Y aún así, ¿cómo se sostiene la teoría jurídica y constitucional de esta tesis?

65. Para una incursión más completa en los problemas aquí encerrados, resulta recomendable la lectura de algunas de las posiciones doctrinales más influyentes en la delimitación de los términos políticos del debate. Entre estas referencias, *cf.* G. Gibson: *Plans A, B & C. The Future for the Rest of Canada*, Vancouver, 1994; J. Conway: *Separation or Special Status?: Debts to Pay (English Canada & Quebec. From the Conquest to Present)*, Toronto, 1992; P. Monahan: «Les têtes froides l'emporteront: l'évaluation des coûts et des conséquences de la séparation du Québec», *Les Cahiers Référendaires. Commentaires*, C. D. Howe Inst., Toronto, 1995; M. Coté: *Le rêve de la terre promise: les coûts de l'indépendance*, Stanke, Montreal, 1995.

2. Los reflejos doctrinales del malestar quebequés ante la perspectiva de una ruptura unilateral del orden constitucional

En cuanto al primer conjunto de autores, válgannos las consideraciones anteriormente adelantadas. Dos de las técnicas de reforma previstas por la LC de 1982 son manifiestamente inadecuadas para lidiar con la cuestión: ni la fórmula unilateral federal (art. 44) ni la unilateral provincial (art. 45) resultan para ello suficientes. Por su parte, el procedimiento previsto en el art. 43 se refiere a materias concernientes exclusivamente a un subgrupo de provincias, no su totalidad, como sería, razonablemente, colegible de una revisión que fraccionara Canadá. Y, como se ha visto ya, la fórmula general ha adquirido un perfil eminentemente residual, en la medida en que se aplica cuando ninguna otra es aplicable.

Emerge, pues, la preferencia del quinto procedimiento —el del art. 41—, el más exigente de todos (requiere la unanimidad), concerniente a toda iniciativa en la que se vea involucrada la figura de la Jefatura del Estado, bajo la especie de su representación ante la Federación y las distintas provincias (el gobernador general y los tenientes-gobernadores); la composición de las cámaras; el uso del inglés y del francés; la composición del Tribunal Supremo de Canadá, y la modificación del capítulo de reforma constitucional en sí.

La razón por la cual autorizada doctrina se ha decantado por la técnica del art. 41 resplandece con claridad si se observa la nada ambigua afectación de la figura del teniente-gobernador de la provincia de Quebec, formalizada su presencia en la Constitución de 1867 (art. 58) con carácter inequívoco.

Pero, junto a este plano de análisis, existe también un plano en que la reflexión se centra en la localización de un instrumentario jurídico para proceder a la secesión al margen y abstracción hecha de fórmula de enmienda alguna. Es aquí donde adquieren relieve, de un lado, la consideración de la vía revolucionaria (*Secession by Revolution*), y de otro la secesión por vías «juridificables», argüibles en derecho, pero distintas a las vías especificadas en las técnicas de reforma constitucional.⁶⁶

A su vez, en este segundo espectro de opciones emergen, enumeradas sin pretensión alguna de exhaustividad, exponentes variopintos de la doctrina constitucional explícitamente preocupada por la división de Canadá: así, por mentar sólo algunos, la teoría centrada en las convenciones constitucionales; la teoría confederacionista y la teoría concentrada en la aplicabilidad al supuesto quebequés de los principios del derecho internacional y, con carácter general, de los principios inherentes a la teoría democrática y a las manifestaciones en su seno de la autodeterminación colectiva, incorporan, ejemplificativamente, líneas argumentativas en presencia, actualmente, en la discusión en curso acerca de la viabilidad de la separación unilateral de Quebec respecto de la Federación.⁶⁷

66. Acerca de la viabilidad de esta alternativa hipotética en la práctica internacional, véase, por todos, J. Crawford: *The Creation of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979.

67. Sobre los distintos enfoques ante el desafío doctrinal de la «juridificación» de la segregación unilateral de Quebec, y aun sin ánimo de exhaustividad, puede consultarse J. Webber: «The Legality of a UDI under Canadian Law», *art. cit.*, pág. 306 y ss. Una perspectiva general de las distintas doctrinas sobre la legitimación de la secesión estatal, en H. Beran: «A Liberal Theory of Secession», *Political Studies*, núm. 21, 1984, pág. 21 y ss. Para una contraposición de las distintas versiones

X. Prospectiva constitucional: la discusión a propósito de las eventuales estrategias posreferendarias

1. ¿De qué estrategias se discute? Y, sobre todo, ¿quién discute?

Llegados ya a este punto, y a la vista de lo expuesto, merece la pena detenerse en actualizar el repaso de lo que, en la doctrina canadiense, vienen siendo conocidas como «estrategias posreferendarias» abiertamente patrocinadas por el Gobierno canadiense, especialmente a partir del segundo referéndum por la independencia de Quebec (30 de octubre de 1995), en el que la derrota *in extremis* de los soberanistas ha venido a plantear retos de inaplazable calado a la Federación.

Los analistas especializados han coincidido en detectar, en este sentido, la coexistencia de dos grandes líneas de acción gubernamental. De un lado, la adopción de medidas tendentes a satisfacer, siquiera parcialmente, algunas de las más cualificadas reivindicaciones quebequesas, con la esperanza inconfesada de ver disminuir así el apoyo activo a la independencia de la provincia en el electorado, incluso en el más escorado hacia el voto nacionalista (comúnmente denominado «Plan A»). Por otra parte, el Gobierno federal ha desplegado una batería de elementos de juicio disuasorios y preventivos de las (por otra parte anunciadas) iniciativas nacionalistas tendentes a atraer apoyos a una eventual secesión unilateral no aprobada ni respaldada (aunque seguramente tampoco combatida por las armas) por el resto de Canadá (ROC) («Plan B»). Síntesis de uno y otro —esto es, mixtura de elementos persuasivos y disuasorios— sería, llegado el caso, un alternativo «Plan C».

Dentro de la primera estrategia se enmarca la adopción, tras debate iniciado en la Cámara de los Comunes en fecha 29 de noviembre de 1995, de una resolución por la Cámara de los Comunes (11 de diciembre de 1995), votada por el Senado el 14 de diciembre siguiente, en la que se «reconoce que Quebec conforma, en el seno de Canadá, una sociedad distinta y por la cual ambas cámaras invitan a todos los órganos del poder ejecutivo y legislativo a tomar nota de este reconocimiento y actuar en consecuencia».

No resulta fácil, en principio, teorizar las consecuencias jurídicas precisas de esta Resolución, más allá de la dimensión simbólica y política impresa a su carácter de respuesta proporcionada a una demanda y al clima en que se generó —la apurada recta final de la campaña referendaria en favor del «no» a la propuesta secesionista quebequesa—. También en este plano se perciben, con todo, posiciones diferenciadas de parte de algunas provincias en relación con otras.

doctrinales de la divisibilidad/indivisibilidad de la Federación canadiense, *cf.* M. A. Thibodeau: «The Legality of an Independent Québec: Canadian Constitutional Law and Self-Determination in International Law», *Boston College Int. & Comp. L. Review*, núm. 199, 1979, pág. 107 y ss. La perspectiva confederacionista, en G. Marchildon y E. Maxwell: «Queen's Right of Secession Under Canadian & International Law», *Virginia Int. Law*, núm. 32, pág. 593 y ss.; N. Mc Rogers: «The Compact Theory of Confederation», *Can. Bar. Review*, núm. 9, 1931, pág. 395; R. A. Mc Donald: «Meech Lake to the Contrary Notwithstanding» (I), *Osgoode Hall L. J.*, núm. 29, 1991, pág. 253 y ss. En lo demás, para un seguimiento del debate aquí apenas aludido, *cf.* también algunas de sus más interesantes fuentes doctrinales directas: D. Z. Cass: «Re-Thinking Self-Determination: A Critical Analysis of Current Legal International Theories», *Syracuse J. Int. L.*, núm. 18, 1992, pág. 21 y ss.; C. Tomouschat (ed.): *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Pub., 1993; J. Crawford (ed.): *The Rights of Peoples*, Clarendon Press, Oxford, 1988.

Por lo que respecta al largamente reclamado derecho de veto quebequés —cuya consagración se persigue en el plano constitucional—, la ansiada respuesta federal ha estribado, hasta la fecha, pura y exclusivamente en la adopción de una ley ordinaria federal en la que se formaliza, cristalizando un principio de reparto de poder hasta entonces ubicado en el plano de las convenciones y no del derecho formal, un reparto de prerrogativas obstativas o de veto que trasciende, desde luego, el reconocimiento de cualquier singularidad quebequesa, para diluirlo en una suerte de *pool* de «vetos regionales» compartidos por cuatro «grandes electores» o actores constitucionales: Quebec, sí, ciertamente; pero también Ontario, las provincias del oeste (con la particularidad de que, en atención a un juego de porcentajes poblacionales, siempre que se represente a más 50% del bloque de que se trata, privilegia singularmente a Columbia Británica) y las provincias atlánticas.

Por su parte, en su «Discurso del trono» (análogo, en la práctica parlamentaria española, al Debate parlamentario del estado de la Nación, el *premier* Jean Chrétien anunciaba, en el conjunto de un paquete de medidas para la «modernización del sistema federal», dos compromisos concretos: reducir el ejercicio del *pouvoir de dépenser* federal a los efectos de creación de nuevos programas compartidos de gasto; y la retirada del Gobierno de ámbitos materiales de competencia de las provincias, al tiempo que se revisa particularmente la ordenación competencial en las políticas sociales o de sanidad pública.⁶⁸

2. La desactivación de la amenaza soberanista a la unidad federal: cómo disuadir/seducir a los independentistas

En cuanto a las medidas pensadas para desincentivar el movimiento soberanista, puede hablarse, por un lado, de la iluminación de las muchas zonas grises u oscuras comprometidas por la sola prospectiva de un tercer referéndum, así como, por otro lado, de la evaluación de los costes de una eventual UDI.

Más concretamente, cobra aquí gran relieve la difícil viabilidad práctica de un marco jurídico estable, integrado por acuerdos bilaterales, entre un Quebec secesionista y un ROC legítimamente desairado y cada vez más refractario a la condescendencia y a la generosidad mal pagada.

Cierto es que la inmensa mayoría de los quebequeses manifiestan en toda ocasión una invariada intención de apoyo al mantenimiento de la unidad monetaria y —en lo esencial— económica con el resto de Canadá (libre circulación, en sus cuatro expresiones —mercancías, capitales, servicios y personas— ya clásicas en el ámbito de la Unión Europea). Ahora bien, cada vez son más notorias, intensas (y, desde la óptica política, justificadas) las objeciones y resistencias que encuentran articulación en las posiciones defendidas por las provincias anglófonas, por definición menos obsesionadas con la diferencialidad de sus respectivas posiciones relativas en el conjunto de la Unión, frente al soberanismo quebequés y su capacidad de presión (*voire* «chantaje» o «extorsión», con terminología sin duda alguna familiar para el analista español) ante la Federación.

En breve, y en definitiva: si las negociaciones conducentes actualmente a la

68. Véase sobre este aspecto A. Saiz Arnaiz, *op. cit.*, pág. 103-127.

delineación y eventual conclusión de nuevos arreglos constitucionales en los que Quebec encontrase, finalmente, su perseguido acomodo, desembocasen, como consecuencia de estas resistencias, en un nuevo, frustrante y sonoro (por reiterado) fracaso, resultaría a partir de entonces francamente difícil convencer a los ciudadanos de una y otras provincias de que la Federación estaría dispuesta a negociar de inmediato una «asociación» ventajosa (un *nouveau partenariat*) entre un Quebec soberano y un malherido ROC.⁶⁹

3. Perplejidades, incertidumbres y contradicciones en el horizonte

• Ese horizonte inquietante, por incierto y por ambiguo, podría, en última instancia, actuar tanto espoleando las emociones secesionistas como disuadiendo de volver a *juguetear* con el sí —en ese eventual tercer referéndum ya anunciado, como objetivo político a alcanzar antes de finalizar el año 1998, por el actual Gobierno nacionalista de Quebec— a cuantos quebequeses no han visto en el voto favorable, en los dos referendos previos, una verdadera apuesta por la viabilidad de la UDI (máxime, como hemos visto, en un país en que el derecho no reconoce al referéndum ningún efecto vinculante sobre las instituciones de la democracia representativa: la consulta popular actúa, por el contrario, como mecanismo político de legitimación de una iniciativa que habrá, con posterioridad, de traducirse a través de los correspondientes procedimientos parlamentarios y legislativos),⁷⁰ sino, más bien, un instrumento.

Uno más de entre los que aparecían como eficaces a ese objeto, para presionar al sistema federal y a su Gobierno... mejorando con la amenaza de la secesión sus posiciones de fuerza relativa, y para apuntalar las ventajas derivables de su reconocimiento como una nación *diferencial y coesencial* para la renovación y/o actualización del pacto constitutivo del que surgió y se alimenta la Federación canadiense.⁷¹

69. Desde la perspectiva del comparatista europeo, resulta del mayor interés el intensivo y atinado seguimiento prestado en todo momento por la doctrina canadiense a los recientes eslabones de la peripécia jurídica de la integración europea. *Cfr.*, en este sentido, B. C. Doern: *European Uniting: the EC Model and Canada's Constitutional Debate*, C. D. Howe Inst., Toronto, 1992; P. Fafard: *Addressing the Democratic Deficit of Canadian Federalism: some Lessons from the EC*, Calgary Univ., Kingston, 1994; P. Harmsen: *The Puzzle of Constitutional Asymmetry: Recent Canadian and European Debates*, CPSA, Ottawa, 1993; P. Monahan: «Political and Economic Integration», *The European Experience and Lessons for Canada*, NYC for Public Law & Policy, 1992; P. M. Leslie (ed.): *La Communauté Européenne: un modèle politique pour le Canada*, Ottawa, 1991; del mismo autor: *Le modèle du Maastricht: point de vue canadien sur l'Union Européenne*, Inst. for InterGovernmental Relations, Kingston, 1995.

70. Sobre la regulación constitucional del referéndum en el ordenamiento federal canadiense, así como en los diferentes ordenamientos provinciales, resulta de imprescindible consulta el documentado estudio de P. Boyer: *Law Making by the People: Referendums and Plebiscites in Canada*, Butterworth, Toronto, 1982; del mismo autor, con posterioridad a la reforma constitucional de 1982, ver también *Démocratie et Référendum: la procédure référendaire*, Amérique, Montreal, 1992.

71. *Vid.* en este sentido, J. Woehrling: «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 7, núm. 1, 1991-1992, pág. 12 y ss.; y R. A. Young: *La sécession du Québec et l'avenir du Canada*, Press de l'Univ. Laval, 1995.

Conclusiones

1. El objeto de estas líneas no ha sido sino un modesto intento de aproximación al más actual estadio del prolongado debate constitucional canadiense. A lo largo de estas páginas confiamos haber puesto de relieve la muy estrecha imbricación actualmente constatable entre los desarrollos más actuales de éste en la totalidad de sus diversos componentes y capilarizaciones —desde la garantía un régimen uniforme y básico de disfrute de los derechos y libertades garantizados en el marco constitucional federal hasta las variaciones del orden competencial— y el *malestar quebequés*, si bien encuadrado éste en un más generalizado *malestar constitucional canadiense*.

2. Siendo este malestar crecientemente conocido de la doctrina comparatista, experimenta el discurso político constitucional canadiense suficientes variaciones —y éstas, a suficiente ritmo— como para tolerar —o, más bien, requerir— un *aggiornamento* periódico. Desde esta perspectiva, bueno es en sí mantener un ojo puesto en el seguimiento de la interesante peripecia posterior a los sucesivos fracasos de los acuerdos de Lake Meech (1987), Charlottetown (1982) y el segundo referéndum por la soberanía de Quebec (1995).

3. Son varios y muy interesantes los desarrollos experimentados en esta inacabada polémica. De entre ellos, merecen sin duda destacarse los obedientes, de un lado, a la revivificación de las demandas maximalistas del nacionalismo quebequés, actualmente en el Gobierno (*Parti Québécois*) y en la oposición en Ottawa (bajo la veste de *Bloc Québécois*): empezando por la reivindicación, entre otras viejas aspiraciones, del reconocimiento de un genuino y peculiar «*statut particulier*» de Quebec en el seno de la Federación, pasando por su recepción —formalizada constitucionalmente— como «*société distincte*» (*distinct society*) en el seno de Canadá, así como por la formalización de Canadá como un estado integrado por dos naciones: una nación francófona y, por oposición, otra nación anglófona que comprendería, con todos los matices propios de las comunidades anglófonas y autóctonas, a las restantes nueve provincias y territorios autónomos (*i.e.*, ROC, «Rest of Canada»).

Ni que decir tiene que la reordenación de los equilibrios lingüísticos (las competencias lingüísticas de la provincia francófona y la cooficialidad en las instituciones federales y en las provincias anglófonas) se sitúa, ahora como antes, en el corazón del estado de «malestar» de partida y en la totalidad de los debates derivados.

4. No se agotan con ello las demandas quebequesas: la revisión del reparto de poder en la Federación (especialmente en lo atinente a los equilibrios económico-financieros del sistema); la revisión del orden competencial entre «Ottawa» y las provincias (en especial en lo atinente a materias de inmigración, explotación de recursos pesqueros y relaciones exteriores incidentes en una y en otra); la revisión del sistema de participación en la formación de la voluntad de los órganos de la Federación (en especial, del Senado y del Tribunal Supremo); y, por encima de todo, la revisión en sí misma de los diabólicamente dificultosos mecanismos de

reforma expresa de la Constitución introducidos *ex novo* (en hiperreacción frente a la anterior situación, que carecía de éstos) en la «repatriación» operada por la LC de 1982, son todos ellos factores integrantes de la agenda de reivindicaciones sujeta, continuamente, a discusión por los actores político-constitucionales actualmente involucrados.

5. Todos estos elementos resultan —por fortuna— razonablemente familiares a los cultivadores de la comparatística en España. Algunos excelentes análisis suscritos por tratadistas españoles han venido a enriquecer ese peculiar género del derecho comparado que es la «canadianística» en los últimos años.

Ello no obstante, las novedades verificadas en determinados aspectos continúan suscitando, para cualquier observador, interrogantes de calado. Y ello no solamente desde el estímulo (en sí apreciable) de un mejor conocimiento de un ordenamiento extranjero que comparte con nosotros una emergente tendencia —por tantas razones fundada— hacia la afirmación de lo que la doctrina viene denominando «federalismo asimétrico». Por contra, importantes son también las cuestiones planteadas desde la perspectiva, más general, de la teoría de la Constitución y del Estado democrático.

6. Así lo pone de relieve la exploración de vías de evolución del problema que trascienden, holgadamente, la Constitución como norma fundamental del sistema de derecho interno para penetrar en los dominios del derecho de gentes y del iusinternacionalismo democrático.

7. Por su parte, numerosos exponentes de la mejor doctrina canadiense han acometido abiertamente y sin ambages una reflexión prospectiva acerca de las hipótesis extraconstitucionales, praeterconstitucionales e incluso anticonstitucionales desde las que proceder a procurar satisfacción a la cuestión quebequesa, parte en sí misma de la cuestión nacional canadiense. Las vías «revolucionarias» o «cuasirrevolucionarias» conducentes, de este modo, a la secesión unilateral o la declaración unilateral de independencia (UDI) no solamente han comenzado a emerger como objeto de trabajo recurrente en el pensamiento constitucional más actual, sino que han dado alimento a confrontadas líneas de acción política efectiva. Ahora, eso sí, observando en todo momento una preocupación por las reglas de la democracia y, por paradójico que pueda parecer, por el orden del proceso, en su globalidad.

8. Por lo demás, el debate se ha trasladado ya al plano constitucional positivo por la vía de una demanda consultiva (*Reference Case Re Secession of Quebec from Canada*, 1996) sustanciada en estos momentos ante la jurisdicción constitucional del Tribunal Supremo federal de Canadá y pendiente de fallo en el momento de finalizar la redacción de estas páginas.

9. En el plano político, el Gobierno federal baraja, también de modo expreso, una panoplia de estrategias o planes posreferendarios desde los que intenta disuadir o seducir, según se vea, a los soberanistas potenciales del futuro: son los planes A y B, eventualmente acompañados de un subprecipitado plan C.

10. El futuro no está escrito. Sin duda, no solamente el derecho constitucional comparado, sino también, quizá con mejores merecimientos, la ciencia política y la sociología del conflicto en democracias pluralistas tienen muchas e importantes lecciones que extraer de la reciente experiencia canadiense. Para empezar, de la posibilidad de conducir democráticamente —siempre que no tenga presencia el distorsionante factor de presión externa que suponen la violencia y la amenaza terrorista— una reivindicación secesionista sostenida por alguna de las partes componentes de un todo. Pero también, por qué no apuntarlo, de las limitadas posibilidades que la razón democrática tiene de imponer su voz de una vez y para siempre frente a la recurrencia de dicha reivindicación: fracasados nada menos que dos referendos sucesivos sobre la soberanía, en 1980 y 1995, el gobierno nacionalista quebequés ha anunciado su propósito de convocar un tercero, legitimando con ello una fundada desconfianza en que, fallido también éste, la cuestión vaya a cerrarse por medio de la aceptación definitiva del veredicto de las urnas.

De lo que no cabe duda es de que Canadá continuará dando motivos para la reflexión y el análisis. Y que su indeclinable, incombustible vocación democrática y pasión por la convivencia pacífica y la participación como instrumentos para la discusión y tratamiento de conflictos, por complicados que éstos puedan ser, continuarán desprendiendo enseñanzas valideras para cuantos desarrollamos nuestra actividad científica en países que padecen —o comparten— problemas y contenciosos en tantos sentidos análogos a los que los canadienses vienen haciendo frente; sin prisa pero sin pausa, sin miedo *hobbesiano* y sin ira.

Desde la confianza que inspira su tradicional fe en las posibilidades de un derecho que deriva, sobre todo, del acuerdo, de la convención, del diálogo y de la razón como instrumento al servicio de la conducción de conflictos y, en definitiva, al servicio de la paz.

