



171

ENERO
2013

DERECHO A LA SECESIÓN: EXPLORAR LA VÍA CANADIENSE

Roberto Toscano, Investigador Senior Asociado, CIDOB

En los últimos meses se ha abierto con fuerza el debate sobre el derecho a la secesión en estados que forman parte de la Unión Europea, como España y el Reino Unido. Este debate no se produce en el vacío, sino que existen precedentes que vale la pena explorar. Especialmente relevante es el caso canadiense, puesto que en ese país se ha avanzado mucho en la reflexión y se han tomado decisiones y llevado a cabo acciones que pueden servir de referencia para el debate planteado en Europa.

Entre los muchos textos de derecho constitucional e internacional que tratan de la secesión, parece particularmente interesante tomar como punto de referencia útil la opinión que en Agosto de 1998 la Corte Suprema de Canadá (que hace las veces también de tribunal constitucional) emitió sobre los aspectos legales (tanto de derecho constitucional como de derecho internacional) de una hipotética secesión de Quebec.

Las preguntas que la Corte contestó fueron dos:

1. Sobre la base de la Constitución canadiense, ¿existe el derecho de Quebec de separarse unilateralmente de Canadá?
2. ¿Puede Quebec apelar al derecho de secesión sobre la base del derecho internacional? Y en particular, ¿puede hacer referencia al derecho de autodeterminación?

En su respuesta a la primera pregunta, la Corte Suprema canadiense parte de la consideración que, aun cuando sea esencial desarrollar una reflexión sobre el tema empezando por el concepto de democracia, la democracia no puede ser entendida únicamente como el poder de la mayoría. Si consideramos las consecuencias de una secesión de Quebec – añade – tenemos que tomar en cuenta el hecho de la existencia de profundos y extensos vínculos (económicos, sociales, políticos y culturales) que interesan a los ciudadanos de Canadá en su conjunto, y que quedarían amenazados por una decisión de los habitantes de Quebec de romper los lazos que los unen a Canadá. Por esta razón hay que excluir que la secesión pueda realizarse en plan unilateral, en otros términos, sin llevar a cabo una negociación con los otros miembros de la Federación.

Por otra parte, también es cierto que si Quebec se expresara con una clara mayoría a favor de la secesión esto atribuiría a la secesión misma una legitimidad democrática que tendría que ser reconocida necesariamente por todos los demás miembros de la Federación.

Según la Corte, Quebec, a pesar de que obtuviese un claro resultado referendario a favor de la secesión, no podría dictar unilateralmente las condiciones de su secesión a los otros miembros de la Federación. El voto democrático, por sí mismo, no tendría un efecto legal. Pero tampoco se podría sostener lo contrario, en el sentido de que la continuidad del orden constitucional de Canadá no podría ignorar una clara expresión de la voluntad de una clara mayoría de ciudadanos de Quebec de no permanecer a Canadá. Las demás provincias y el gobierno federal no tendrían ninguna base para negar el derecho del gobierno de Quebec a tratar de alcanzar la secesión, a condición de que al hacerlo el gobierno de Quebec respetara los derechos de los demás ciudadanos canadienses.

Lo único verdaderamente “unilateral” en este proceso sería la promoción de un referéndum, como vía para averiguar la orientación mayoritaria de la población de Quebec, pero éste constituiría solamente el inicio de un proceso que impondría una enmienda a la Constitución, y abriría un proceso de negociación cuyo desenlace final – dice la Corte – no se puede en ningún caso dar por descontado. No tendría sentido, en otros términos, suponer que el hecho de entablar la negociación implique la existencia de un derecho legal absoluto a la secesión. Ni, por otra parte, se podría imaginar la continuidad del actual Canadá como si los ciudadanos de Quebec no se hubiesen expresado con claridad sobre su deseo de secesión.

El enfoque de la negociación sería la búsqueda de una conciliación entre los distintos derechos y obligaciones de las “dos mayorías”: la de Quebec y la de Canadá en su conjunto. Nadie en esta negociación tendría el derecho a dictar sus propias condiciones.

En lo que concierne la segunda pregunta, sobre el derecho internacional, y en particular la autodeterminación, la Corte se pronunció en el sentido de que todos los textos internacionales (y en particular la Carta de Naciones Unidas) no reconocen el derecho de autodeterminación como absoluto, sino que lo condicionan con otro principio fundamental de las relaciones internacionales: la integridad territorial de los estados. Añade también la Corte que la autodeterminación, entendida como derecho a formar su propio Estado separándose de otro, se basa sobre el supuesto de la existencia de una situación colonial o de opresión y negación de derechos, y – a la vista del sistema constitucional canadiense y de la actual práctica política del país – dicta que los habitantes de Quebec no pueden razonablemente afirmar que se les esté negando de ninguna manera la participación política y el acceso a los distintos niveles de gobierno.

En conclusión, lo que parece particularmente interesante en la opinión de la Corte Suprema canadiense es que no toma partido, desde un punto de vista legal, entre separatismo y preservación de la unidad nacional, sino que desplaza todo el razonamiento hacia las modalidades de una posible secesión, admisible en teoría pero en ningún caso considerada previamente como un derecho indiscutible. La Corte centra su razonamiento, que es legal pero también político, sobre la presencia de derechos y deberes distintos y contrapuestos (los de los que quieren separarse y los del país en su conjunto) que hay que compatibilizar a través de una negociación, negociación que se convierte en el verdadero punto focal de la cuestión, abandonando las pretensiones maximalistas y no negociables de “separatistas” y “unitarios”.

Un análisis muy sofisticado, muy civilizado, muy poco dogmático, que merecería una atenta consideración ante los ejemplos que se están produciendo en Europa y que expresan tensiones territoriales para cuya resolución el caso del Quebec podría constituir una valiosa referencia.