

## LA LEY DE CLARIDAD: CONDICIONES NECESARIAS E INSUFICIENTES PARA UNA DEMOCRACIA SANA.

*Por Paul Wells*  
*veterano comentarista político*  
*de la revista Maclean's*

Como periodista en ejercicio cuyo principal campo de investigación es el parlamento federal de Canadá, debo comenzar por hacer una serie de advertencias. En primer lugar, hablo el francés y el inglés pero no el español, y no soy experto en la política constitucional española. Y, mientras que hace cinco años puede que fuera el periodista en lengua inglesa más familiarizado con los entresijos del debate sobre la secesión de mi país, he aprovechado la reciente disminución de la ansiedad nacional acerca de la secesión de Quebec como excusa para tomarme un descanso del asunto por unos cuantos años.

Además de darme la oportunidad de visitar su país, esta conferencia me permite refrescar mi conocimiento acerca de estos asuntos. Pero hubiera tenido que coger el ritmo de nuevo muy pronto en cualquier caso, porque me temo que el debate acerca de la secesión de Quebec está volviendo a desempeñar un importante papel en la política de Canadá. Así que me encuentro aquí ensayando argumentos que pronto necesitaré utilizar en mi propio país.

Voy a explicar la génesis y los principios que inspiran la ley federal de Canadá C-20, llevada al parlamento en 1999 y aprobada en 2000, mejor conocida como la *Clarity Act* [Ley de Claridad]. Mi tesis es que la Ley de Claridad supuso una tardía inyección de sentido común y responsabilidad en el debate sobre la secesión de Quebec. Trata de señalar, con anterioridad a un referéndum de secesión, unas cuantas cosas que en cualquier caso quedarían

claras inmediatamente después, si hubiese una mayoría que votara a favor del partido secesionista. Pero la Ley de Claridad tiene un uso o un interés limitado si no forma parte de un debate más amplio y continuado en el tiempo acerca lo que nos debemos los unos a los otros como canadienses. Ninguna ley puede reemplazar un diálogo nacional inteligente y comprensivo. Una buena ley puede aclarar verdades evidentes, pero no puede acaparar toda la verdad.

Para demostrar las verdades que la Ley de Claridad ilustra me referiré a un editorial de *El País* de la semana pasada acerca de los cambios propuestos en el estatus constitucional de Cataluña.<sup>1</sup>

El editorialista expresaba su satisfacción acerca de que incluso los partidos nacionalistas catalanes que proponían los cambios “estuvieran dispuestos a admitir modificaciones” de su proyecto “y a adaptar el estatuto para que encajase dentro de la Constitución española”. Esto suponía un gran cambio respecto del plan Ibarretxe para el País Vasco, “que desde el principio establecía que el Congreso español sólo podría estampar su sello en lo que el parlamento vasco aprobase”. Semejante unilateralismo “era totalmente incompatible con la Constitución, y desde luego con cualquier sistema federal o regional”, hacía notar *El País* correctamente, antes de citar a la líder nacionalista catalana Manuela de Madre, quien dijo: “Hemos venido a negociar, no a imponer”, y que pidió “la participación de todos”.

Finalmente, el editorialista observa, que habiendo recibido la aprobación del 90% del parlamento catalán, el texto no “merece ser despachado en Madrid como se hizo con el plan Ibarretxe, que fue aprobado en el parlamento vasco por una escasa mayoría”.

---

<sup>1</sup> <http://www.iht.com/getina/files/287212.html>

Incluso desde mi candidez, soy consciente de que la política de coalición está influyendo en la respuesta del primer ministro Zapatero a las propuestas catalanas. Y el editorial de un periódico es justamente eso, otro editorial. Pero me sorprendió lo que se asumía como fondo del razonamiento de este editorialista, no porque nada de ello me deje de parecer razonable, sino porque en Canadá, en el contexto de nuestro debate sobre Quebec, mucha gente defendería que nadie puede sostener responsablemente esta clase de argumento.

¿Cuáles son estas asunciones? Primero, que las propuestas de cambios de importancia incluso mayor en la organización de un país deben ser debatidas de buena fe por el parlamento nacional, que un debate de buena fe no garantiza el éxito o satisfacción para ninguno de los partidos, que cuanto más apoyo tiene detrás un cambio fundamental, debe ser tratado con mayor seriedad. En otras palabras, que un consenso tiene mayor peso que una mayoría y que no debería contemplarse ningún cambio que no pueda ser llevado a cabo dentro de los límites de la constitucionalidad.

Todo esto debería resultar obvio. Pero hasta hace muy poco en Canadá nada de esto era obvio aplicado a la secesión de Quebec, aunque la provincia entera pasó por dos traumáticas campañas de referéndum acerca de tal asunto.

El 30 de octubre de 1995, a los quebequeses se les preguntó si querían que su provincia se convirtiera en soberana tras haber hecho una oferta formal de asociación política y comercial con Canadá. La pregunta hacía referencia también a una ley propuesta acerca del futuro de Quebec, y a un acuerdo firmado el 12 de julio de 1995.

Una atención cuidadosa al discurso de algunos líderes secesionistas hubiera dejado claro que la propuesta era que Quebec se secesionara y

constituyera un estado independiente. Pero si no fue obvio fue porque los secesionistas no querían que lo fuera. El biógrafo de Jacques Parizeau, que lideró la campaña secesionista en 1995, revela que la palabra “país” fue incluida en la pregunta en un principio –la propuesta de que Quebec formara un país- pero que su presencia reducía el apoyo del “sí” en las encuestas, por lo que se eliminó la palabra ofensiva. De la misma manera, la “ley acerca de la soberanía de Quebec” propuesta se cambió por la “ley sobre el futuro de Quebec”. Aquellos que hicieron campaña a favor de la secesión minimizaron sistemáticamente aquellos elementos de su programa que dejaban claro cuál era su objetivo. Ellos se llamaban a sí mismos “la campaña del cambio”, y en la literatura de su campaña prometían, en un caso que se hizo famoso, que un voto por el “sí” haría posible usar el dólar canadiense.<sup>2</sup>

Muchos en Canadá todavía rechazan la sugerencia que se haga de que esta elaborada trama tuvo algún efecto sobre el resultado, que fue el de un 49,4% de los votantes de Quebec respaldando el “cambio” ofrecido, sea lo que sea lo que entendieron por ello. Está claro que los líderes independentistas de Quebec pensaron que este camuflaje les sería útil o ellos no lo hubieran llevado a cabo. Es de suponer que ellos se verán tentados de ocultar la pura verdad de forma parecida en un futuro referéndum.

¿Y quién podría culparles? Es más duro de lo que parece ser separatista en Quebec. Desde que se fundó el moderno movimiento soberanista en Quebec a finales de la década de los sesenta, los secesionistas han participado en nueve elecciones provinciales, cuatro elecciones federales y en dos referenda sobre el estatus constitucional de Quebec y nunca han alcanzado el 50% del voto popular. Se trata de una racha de derrotas de las más majestuosas que se han visto en la democracia occidental, pero había un

---

<sup>2</sup> Pierre Duchesne, *Jacques Parizeau Tome III: Le Régent, 1985-1995* (Montreal, Éditions Québec Amérique 2004), págs. 426-427.

punto de vista muy extendido según el cual si la mayoría más exigua votaba “sí” al cambio por un “futuro”, entonces las primeras doce o veinte derrotas se olvidarían y Quebec se convertiría inmediatamente en un nuevo país, cualesquiera que fueran la historia o las circunstancias. El único problema es que satisfacer así las demandas de los secesionistas significa no respetar a los demás canadienses –o a los muchos quebequeses que dicen a los encuestadores que se sienten felices de considerarse tanto quebequeses como canadienses.

La Ley de Claridad fue necesaria porque los líderes favorables a la unidad de Canadá habían estado durante demasiado tiempo, con anterioridad al referéndum de 1995, proclamando que la protección de los derechos y de la ley no era de su incumbencia. Allan Rock, ministro de Justicia de Canadá durante el referéndum de 1995, dijo un año antes de la votación que cualquier intento de sacar a la provincia fuera del país sin el consentimiento de los demás canadienses era inconstitucional. “Pero”, añadió enseguida, “se trata de una cuestión técnica”.<sup>3</sup>

Con un vacío semejante, los líderes secesionistas eran libres de argüir que la ley internacional y los precedentes respaldaban su demanda de que Quebec pudiera secesionarse por la sola voluntad del órgano legislativo provincial de Quebec, tras la victoria más ajustada posible en un referéndum de consulta celebrado por una mayoría secesionista en dicho órgano legislativo. O al menos podían argumentar tal cosa hasta 1997 cuando el gobierno de Canadá comenzó a rebatir dichas demandas en un debate público y con un conjunto de cuestiones remitidas formalmente al Tribunal Supremo de Canadá.

En 1998, el tribunal superior dictaminó que ni las leyes internas canadienses ni las leyes internacionales daban al gobierno de Quebec el

---

<sup>3</sup> Mario Cardinal, *Point de Rupture* (Montreal: Bayard, 2005), pág. 85.

derecho de efectuar la secesión. Sacar a Quebec de Canadá requeriría el consentimiento de los demás canadienses y del gobierno de la nación por medio de una enmienda a la Constitución. El tribunal decidió, sin embargo, que los demás canadienses serían llamados a discutir acerca de la secesión si una mayoría lo bastante amplia de quebequeses expresaran su deseo de secesionarse en un referéndum con una pregunta que fuera suficientemente clara.

El tribunal no especificó lo que entendía por una pregunta clara o una mayoría clara. Y tampoco lo hace la Ley de Claridad, que llegó al parlamento de Canadá dieciséis meses después de que el tribunal emitiese su opinión acerca de la Consulta sobre la Secesión. En lugar de eso la C-20 simplemente transforma en una obligación legal, que vincula a la Cámara de los Comunes, la opinión del tribunal de que los canadienses de fuera de Quebec deben entrar en las negociaciones para la secesión si una mayoría clara da su respaldo con ocasión de una pregunta formulada de manera no engañosa.

La condición previa para una negociación, por lo tanto, es que se determine que la pregunta y la mayoría sean lo bastante claras. Así pues, la Ley de Claridad establece que antes de que pase un mes desde que el órgano legislativo provincial presente una pregunta para el referéndum sobre la secesión, la Cámara de los Comunes debe decidir y declarar públicamente si la pregunta es lo suficientemente clara para ser entendida en un sentido amplio. Y poco después de la celebración de la consulta, los Comunes están obligados a declarar si consideran la mayoría suficiente como para dar lugar a las negociaciones de secesión.

Un aspecto que llama la atención de la Ley de Claridad es la lista de las demás entidades y organizaciones cuya opinión deben tener en cuenta los Comunes a la hora de enjuiciar estos dos tipos de claridad: los órganos legislativos provinciales, el Senado federal, los grupos aborígenes, entre otros.

Ésta es una obligación leve, los miembros del parlamento federal no están obligados a seguir estas opiniones, sólo a escucharlas. Pero sirve de un recordatorio útil de que todos los canadienses querrán decir algo acerca del futuro de su país.

En muchos sentidos, la Ley de Claridad simplemente ofrece una protección contra el absurdo. Es absurdo proponer que un sistema de reglas ideado por un órgano legislativo regional tenga necesariamente que obligar al parlamento nacional. Las noticias provenientes de la ciudad de Quebec pueden, desde luego, merecer la atención inmediata por parte del parlamento, pero la única entidad que podría decidir que esto es así es el propio parlamento. Es absurdo sostener que en una federación compleja, la secesión del tercio central del territorio del país sería un asunto objeto de una simple negociación bilateral. E incluso si a una provincia que intente abandonar Canadá se le antoja ignorar la constitución, es absurdo creer que el resto del país podría ignorarla también.

Y aquí es donde empezamos a ver que la Ley de Claridad, siendo una parte necesaria de cualquier debate justo acerca de los intentos de secesión, no resulta suficiente. La Ley de Claridad no entra en detalles acerca del mecanismo de enmienda constitucional que podría permitir la secesión. Si lo hiciera, tendría que señalar que dos de las provincias mayores, Alberta y la Columbia Británica, tienen sus propias leyes que exigen que cualquier enmienda constitucional sea aprobada por sus respectivas poblaciones en sendos referendos por separado antes de que los órganos legislativos provinciales puedan aprobar dicha enmienda. Esto les da un derecho de veto sobre los términos de la secesión a los habitantes de las dos provincias más distantes de Quebec. Dos provincias que son escasamente dependientes del comercio con Quebec y que por lo tanto no tendrían por qué, según la fría aritmética de las cuentas públicas, necesitar acabar con ninguna veleidad de los quebequenses.

Sería realmente bueno que los quebequeses comprendieran esto, y mejor sería que lo supieran antes de votar que el día después. Pero no es culpa de los redactores del borrador de la C-20 que esta información se dejara fuera; se trata simplemente de otra parte de ese diálogo más amplio que es necesario.

Esto es así, todas estas normas parecen nada más que obstáculos malintencionados a la libre voluntad de los quebequeses si no se les acompaña de razones acerca de por qué países democráticos y pacíficos se encuentran mejor permaneciendo unidos que ensayando formas de romperse. He aquí los dos argumentos más escuetos que se me ocurren. El primero es global: un país como Canadá ha alcanzado una serie de logros para todos sus ciudadanos, quebequeses incluidos, que hace que merezca la pena tenerlo en el mundo. El segundo es local: una mayoría estrecha no sería una expresión de la fuerza de los quebequeses sino de su profunda división. Un cambio importante debería ser el producto de un consenso duradero, no de una mayoría circunstancial.

Argumentos más extensos podrían llenar un libro, como ha descubierto el ministro Dion.

Pero si nadie aporta dichos argumentos, la Ley de Claridad empieza a parecer, en verdad, un documento extraño y aislado. Yo llevaría esta razón más allá. Si tuviéramos una larga tradición de discusión sincera acerca de la red de obligaciones mutuas que apuntalan nuestra democracia, no necesitaríamos una Ley de Claridad. Sería por supuesto bastante obvio que un voto emitido en Quebec no puede obligar a un parlamento que reside fuera de Quebec. Sería obvio que un gobierno nacional debe considerar la opinión de la nación cuando decide el destino de dicha nación.



Pero en ausencia de un discurso fuerte y respetuoso sobre dónde hemos estado todos juntos como país, la Ley de Claridad no basta. Si el gobierno de la nación espera simplemente poder arreglárselas sin explicar, una y otra vez, el papel de Quebec en Canadá y las relaciones de los canadienses entre ellos, entonces la Ley de Claridad no será de gran ayuda cuando venga una crisis.

Y en éstas estamos últimamente como país. Tras un breve florecimiento del diálogo abierto en los últimos años de la década de los noventa, una especie de Primavera de Praga de la claridad constitucional, nuestro gobierno nacional ha vuelto a hacer creer que los únicos que deberían hablar sobre la secesión son los secesionistas. La Ley de Claridad sigue en su sitio, pero hay un espeluznante silencio donde antes estaban los actores principales. Es significativo que el libro de discursos que el ministro Dion se dispone a presentar aquí se ha quedado anticuado hace varios años, y que mientras que él se enfrasca en su nuevo cometido como ministro de Medio Ambiente, ninguno de sus colegas ha considerado pertinente continuar con el trabajo pedagógico que fue su más importante contribución a la comprensión de los canadienses acerca de ellos mismos.

Las propuestas para un cambio importante deberían ser debatidas de buena fe. Una discusión de buena fe no es garantía de éxito. Un consenso tiene más peso que una mayoría. Y un cambio incluso mayor debería llevarse a cabo dentro de los límites de la constitucionalidad. Todo ello porque un buen país merece la pena de mantenerse. Es bueno que le recuerden a uno estas cosas, y es curioso leer en un periódico español los argumentos que solía oír a mi gobierno de Canadá.

Zaragoza, 10 de noviembre de 2005.