
La cuestión de Quebec y la unidad de Canadá: retos, riesgos y perspectivas

*Francisco Olguín**

Introducción

Por segunda vez en 15 años, el 30 de octubre de 1995 tuvo lugar en Quebec un referéndum, convocado por el gobierno de la provincia francófona, para plantearse la posibilidad de acceder a la soberanía. También, por segunda ocasión, fue rechazada la propuesta, si bien en esta oportunidad por un margen tan estrecho (apenas 1.2%) que la cuestión ha quedado vigente. ¿Cómo se produjo este resultado? ¿Cuáles son sus antecedentes y cuáles sus consecuencias?

Este trabajo presenta de manera muy sucinta el panorama general del separatismo quebequense y su situación actual. Para ello, se ocupa en primer lugar de los antecedentes próximos del movimiento separatista; sus raíces en la llamada “revolución tranquila”; el surgimiento del Partido Quebequense; el referéndum de 1980; la repatriación de lo que habría de conformarse en constitución canadiense en 1982; y los intentos de reforma constitucional de Lago Meech y Charlottetown.

En su segunda sección, el trabajo analiza el nuevo impulso que cobró el movimiento separatista de la provincia francófona con el triunfo del Partido Quebequense en las elecciones provinciales de 1994, tras una campaña electoral que ofreció abiertamente promover la separación de la provincia. Este acontecimiento se sumó a la importante presencia del también separatista Bloque Quebequense en el Parlamento Federal, donde ocupa la oposición oficial,¹ y al esfuerzo conjunto, aunque no siempre exento de rivalidad, que realizaron ambos partidos por capturar el voto del nacionalismo moderado. El

* Jefe de Cancillería de la embajada de México en Francia. Anteriormente, estuvo acreditado, en esa misma posición, en la embajada mexicana en Canadá.

¹ El papel de oposición oficial se le asigna al partido con el segundo número de curules en la Cámara de los Comunes.

resurgimiento del separatismo se presentó en un momento difícil para el gobierno federal, debido a que los fracasos de los acuerdos de Lago Meech y Charlottetown hacían poco razonable el ofrecimiento de nuevos intentos de reforma constitucional. Adicionalmente, la necesidad de sanear las finanzas públicas limitaba las posibilidades de la federación para realizar programas o incrementar transferencias a la provincia. A su vez, el reto separatista limitaba los márgenes de acción para emprender a fondo la reforma del Estado que exige la situación financiera de Canadá. Lo anterior explica que la estrategia inicial del gobierno federal para enfrentar el reto del separatismo haya consistido, inicialmente, en evitar involucrarse en un debate que podría exaltar los ánimos y el sentimiento nacionalista quebequense. Sin embargo, ante el impulso que cobró la posición separatista hacia el final de la campaña, se dio una reacción, un tanto tardía, por parte del gobierno federal y de la sociedad civil en el resto de Canadá, en favor de la unidad del país.

Antes de presentar algunas observaciones y conclusiones, en la tercera sección de este trabajo, se hace una breve mención de los riesgos e implicaciones que tienen dentro de este contexto las minorías (anglófona y alófona en Quebec, y francófona fuera de Quebec), así como la cuestión indígena y las demandas territoriales de las llamadas “primeras naciones”. Además de revisar brevemente las repercusiones económicas que tendría la secesión de Quebec, tanto para la federación como para la provincia francófona, se busca ubicar el fenómeno del separatismo quebequense en el contexto más amplio de otras tensiones y fuerzas centrifugas que presentan un importante reto a la unidad de Canadá.

Antecedentes del movimiento separatista

La revolución tranquila

El surgimiento del movimiento separatista se atribuye, en general, a la transformación profunda de la sociedad quebequense que se produjo en la década de los sesenta. Conocida como la “revolución tranquila”,² dicha transformación representó la adaptación de las estructuras tradicionales de Quebec a la sociedad industrial moderna y a los procesos asociados a ella, como la secularización y la

² El término *Quiet Revolution* o *Révolution tranquille*, aparentemente utilizado por primera vez por un autor anónimo en el diario *The Globe and Mail*, intenta reflejar la transformación que se produjo durante este periodo, que se ha convertido en punto de referencia obligado en la historia de Quebec. Véase *The Canadian Encyclopedia*, Edmonton, Hurtig, 1985.

pérdida de influencia de la iglesia en todos los aspectos de la vida social; la urbanización y el incremento de los niveles de educación; la emergencia de la clase media; y la formación de nuevas élites.

En buena medida se trató de un fenómeno que se venía gestando de tiempo atrás, pero que se hizo más evidente y cobró mayor impulso en 1960 con la elección del Partido Liberal, el cual llegó al poder tras un cuarto de siglo de dominación de la tradicionalista Unión Nacional.

Con el lema *maîtrez chez nous*,³ el Partido Liberal, bajo el liderazgo de Jean Lesage, actuó con energía y eficacia para ampliar las oportunidades de la población francocanadiense mediante la promoción del sector privado de la provincia, y la creación de empresas públicas en las cuales se le garantizara sus derechos y el uso de su idioma.⁴ El notable éxito alcanzado en breve plazo produjo una mayor confianza entre los quebequenses en cuanto a la capacidad de controlar su propio destino.

Sin embargo, en la segunda mitad de los años sesenta, al cobrar vigor las dos grandes líneas de acción que sustentaban la transformación iniciada por Lesage, nacionalismo y reformismo, se fragmentaron y dieron lugar a un reacomodo de las fuerzas políticas.⁵ El sentimiento nacionalista daría origen a la aspiración de un Quebec independiente; el reformismo buscaría incrementar el poder político y económico de Quebec dentro de Canadá.

Federalismo y separatismo

Apoyándose en el emergente sentimiento nacionalista en Quebec, en 1966 la Unión Nacional recuperó el poder con el lema “igualdad o independencia”. Por su parte, el Partido Liberal optó por mantener y promover el proceso de reforma dentro de una visión federalista. Es interesante mencionar que a esta última visión, en 1965 se suscribió un grupo de intelectuales entre los cuales se encontraba Pierre Elliott Trudeau, quien tres años después sería primer ministro de Canadá.

Además, aparecieron nuevos actores. Un destacado periodista y ministro en el gabinete de Lesage, René Lévesque,⁶ dejó el Partido Liberal en 1968 y al año siguiente fundó el Partido Quebequense. En opinión de Lévesque, un líder de extraordinario carisma, Quebec contaba con todos los elementos consti-

³ Amos de nuestra casa.

⁴ En particular, la creación de la compañía provincial de electricidad, Hydro-Québec, pareció simbolizar el nuevo espíritu de la provincia francófona.

⁵ Sobre este punto, véase Robert Comeau, *Jean Lesage et l'éveil d'une nation*, Quebec, Les Presses de l'Université du Québec, 1989.

⁶ Lévesque fue el ministro que presidió la nacionalización de la electricidad.

tutivos de una nación (cultura, idioma, población, territorio y recursos naturales), excepto la soberanía. Con la creación de un partido separatista se propuso alcanzarla.

Otros grupos, algunos de ellos radicales, surgieron o cobraron vigor; entre los mismos sobresale el Frente de Liberación de Quebec (FLQ), de inspiración marxista, que pretendía eliminar al “catolicismo medieval y la opresión capitalista.” El Partido Quebequense se distanció de los radicales y se fue consolidando como una importante fuerza política en la provincia. El FLQ, en cambio, se desacreditó por sus actos de violencia, que culminaron con el secuestro del cónsul británico en Montreal y el asesinato del ministro provincial de Trabajo, Pierre Laporte, durante la crisis de octubre en 1970.

No obstante los excesos del FLQ, el nacionalismo moderado fue alcanzando un amplio respaldo. El Partido Liberal, inclusive, aceptó muchas de sus reivindicaciones, lo cual le permitió derrotar nuevamente, en 1970, a la Unión Nacional bajo el liderazgo de Robert Bourassa, un político marcado, él mismo, por persistentes dudas entre federalismo y soberanía.⁷

Preocupado por la tasa decreciente de nacimientos de la población francófona y el temor a su progresiva asimilación al uso del inglés, el nuevo gobierno liberal buscó imponer el uso del idioma y la educación obligatoria en francés. Sin embargo, la legitimidad de estas medidas fue cuestionada por las minorías étnicas y la población anglófona de la provincia y, eventualmente, rechazada por la Suprema Corte. El fallo adverso del poder judicial canadiense produjo un considerable malestar entre los nacionalistas y un ambiente de tensión entre los distintos grupos de población de Quebec, especialmente en Montreal, la ciudad económicamente más importante y con un elevado porcentaje de población anglófona.

En ese clima social, complicado además por tensas relaciones laborales, el Partido Quebequense alcanzó el poder en las elecciones provinciales de 1976. El nuevo gobierno actuó rápidamente y con energía: reformó el código laboral; aprobó aumentos salariales; hizo del francés el único idioma oficial de Quebec; y reforzó la legislación en materia de lenguaje. Más importante aún, lanzó una nueva iniciativa separatista.

Soberanía-asociación. El referéndum de 1980

En efecto, Lévesque convocó a un referéndum, a celebrarse en 1980, mediante el cual solicitaba a la población que autorizara al gobierno a negociar una nueva

⁷ Cabe notar que Bourassa había sido estrecho colaborador de René Lévesque y fue quien acuñó el término de “soberanía-asociación”. Ha sido también el más joven premier de Quebec.

relación de Quebec con la federación. Al nuevo tipo de relación que buscaba le denominó “soberanía-asociación”. Las boletas del referéndum especificaban que: “Este acuerdo permitiría a Quebec adquirir la facultad de aprobar sus propias leyes, cobrar impuestos y establecer relaciones con el exterior —en otras palabras, soberanía— y, al mismo tiempo, mantener con Canadá una asociación económica que incluya una moneda común”.

Entretanto, el gobierno federal había dado pasos importantes para hacer frente al reto del nacionalismo quebequense. El primer ministro Trudeau había hecho del inglés y el francés los dos idiomas oficiales de Canadá; además, promovió activamente el uso del francés en el gobierno y la administración pública federal, y fortaleció el federalismo incrementando su participación en las provincias, lo que le permitió apoyar programas y transferencias de recursos a Quebec.

El debate para el referéndum presenció un duelo entre estas dos grandes personalidades. Por un lado, Lévesque encabezó la campaña por el “sí”; por el otro, Trudeau participó activamente en favor del “no”, y prometió revitalizar el federalismo en el marco constitucional en caso de que el “sí” fuera derrotado. El día de la votación, la población francófona se dividió de manera muy pareja entre el “sí” y el “no”, mientras que anglófonos y alófonos⁸ votaron abrumadoramente por el “no”; de esta manera, la propuesta “soberanía-asociación” fue rechazada cuando en el referéndum se contabilizaron 59.6% de los votos en contra.

La reforma constitucional de 1982

Tras el referéndum, Trudeau actuó con rapidez para “patriar” la constitución; es decir, introducir en ella una enmienda que permitiera reformarla en el Parlamento canadiense. En efecto, tanto por razones históricas como por la ausencia de acuerdo entre las provincias a este respecto, las reformas a la *British North America Act* debían ser aprobadas por el Parlamento británico.⁹

⁸ Grupo formado por inmigrantes de varios países, culturas y lenguas, que no hablan inglés o francés como lenguas maternas.

⁹ La constitución canadiense está integrada por un conjunto de leyes emitidas por el Parlamento británico, mediante las cuales la potencia imperial estableció el marco legal de la federación, transfiriéndole gradualmente mayores facultades para gobernarse a sí misma. La primera de este conjunto de leyes es la *British North America Act* de 1867; la última, la enmienda de 1982, cercenó definitivamente la dependencia del Parlamento británico al permitirle al canadiense aprobar sus propias enmiendas a la Constitución, lo que se conoce como “patriación”.

Con esta finalidad, Trudeau encomendó el entonces ministro de Justicia, Jean Chrétien, para que negociara con las provincias una fórmula para reformar la Constitución. Al fallar ese intento, decidió “patriar” unilateralmente la Constitución y pidió a Gran Bretaña imponer a las provincias una Carta de Derechos y Libertades.

Ocho provincias, encabezadas por Quebec, se opusieron a esta acción y, en abril de 1981, presentaron una propuesta alternativa de patriación. Cabe notar que, después de la derrota del referéndum de 1980, la posición separatista había perdido fuerza; por su parte, Lévesque trató de flexibilizar su posición. Así, esta propuesta mantenía que todas las provincias son iguales y no hacía mención al derecho de veto de Quebec en materia constitucional, posición nunca antes aceptada por un premier de esa provincia.

A pesar de lo anterior, el consenso de las provincias se rompió durante el proceso de la negociación con la federación y, al endurecerse la posición de Lévesque, el 5 de noviembre de 1981, Trudeau logró un acuerdo con las otras nueve provincias tras negociaciones que se prolongaron toda la noche, en ausencia de Quebec.¹⁰ A pesar de las protestas del premier de la provincia francófona, el 17 de abril de 1982 la reina Isabel II firmó la nueva Constitución en Ottawa, proclamando a Canadá un país plenamente soberano. La Asamblea Nacional de Quebec rechazó la enmienda por 70 votos contra 38.

El Acuerdo de Lago Meech

El “agravio” de la reforma constitucional de 1982 dejó una profunda herida en el orgullo de muchos quebequenses, además de debilitar la posición de René Lévesque y provocar divisiones en el Partido Quebequense, mismas que contribuyeron a que perdiera las elecciones de 1985. El Partido Liberal regresó al poder bajo el liderazgo de Robert Bourassa.

Bourassa trató de impulsar un nuevo federalismo anunciando cinco condiciones para adherirse a la Constitución de Canadá de 1982. Estas condiciones eran:

1. Reconocimiento de Quebec como “sociedad distinta”.
2. Mayores facultades para Quebec en materia de inmigración.
3. Obtener consentimiento de la provincia para los programas del gobierno federal en Quebec, o compensarla para realizarlos directamente.

¹⁰ Este episodio es conocido en Quebec como “la noche de los cuchillos largos”.

4. Derecho de veto en materia de reforma constitucional.
5. Participación de Quebec en el nombramiento de jueces de la Suprema Corte.

El gobierno federal de Brian Mulroney, quien al frente del Partido Conservador llegó al poder en las elecciones de 1984 con considerable apoyo quebequense, reunió a los premiers de las 10 provincias canadienses en Lago Meech, donde aprobaron unánimemente, en abril de 1985, un texto que incorporaba estas condiciones.¹¹ De no ser ratificado por el gobierno federal y cada una de las provincias, conforme a la reforma constitucional de 1982, este acuerdo expiraría el 23 de junio de 1990.

El tema del idioma, sin embargo, volvió a envenenar el ambiente. En diciembre de 1988, la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucionales algunas secciones de la legislación de Quebec que imponían el uso exclusivo del francés en los anuncios comerciales. Para los anglófonos, esta decisión constituía una reafirmación de los *derechos individuales* como la base de la Carta de Derechos y Libertades de Canadá. Para los francófonos, la decisión negaba un *derecho social* vital para el mantenimiento de su cultura y su idioma.

En los meses siguientes, las posturas se radicalizaron. El premier Bourassa utilizó la cláusula de excepción (*notwithstanding clause*), de la propia Carta de Derechos y Libertades, para rechazar la decisión de la Suprema Corte, lo que produjo, en los siguientes 18 meses, un clima de tensión que, en última instancia, impidió la ratificación del Acuerdo de Lago Meech.¹²

El ex primer ministro Pierre Trudeau y el premier de Tierranueva, Clyde Wells, fueron las principales figuras que se opusieron a la ratificación de dicho acuerdo.¹³ En gran parte del territorio de Canadá surgió el temor de que el reconocimiento de Quebec como “sociedad distinta” planteara una amenaza a

¹¹ Para una breve exposición analítica del Acuerdo de Lago Meech, sus alcances y sus límites, véase Marjorie Montgomery Bowker, *The Meech Lake Accord, What it Means to You and to Canada*, Voyager Publishing, Hull, 1990.

¹² Sobre este tema véase Andrew Cohen, *A Deal Undone: The Making and Breaking of the Meech Lake Accord*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1990.

¹³ Clyde Wells ascendió al cargo de premier de Tierranueva el 5 de mayo de 1989, dos años después de la firma del Acuerdo de Lago Meech y uno antes de que expirara el plazo para su ratificación por todas las provincias. De hecho, la Asamblea Legislativa de Tierranueva ya había ratificado el acuerdo, pero Wells, dada su profunda convicción de que todas las provincias debían ser iguales ante la federación, se propuso rescindirla. Su gobierno fue el primero en la historia de Canadá en revocar una aprobación legislativa de una enmienda constitucional, con lo que alteró radicalmente las posibilidades de que el acuerdo entrara en vigor.

los derechos individuales, y de las minorías, como parecía indicarlo el conflicto sobre el idioma y la negativa del gobierno de Quebec a aceptar una resolución de la Suprema Corte.

Por otra parte, las comunidades aborígenes, las cuales habían sido excluidas del debate constitucional de Lago Meech, hicieron sentir su peso cuando Elijah Harper, un parlamentario indígena de la Asamblea Legislativa de Manitoba, bloqueó la ratificación del acuerdo por parte de esa provincia.¹⁴

El Acuerdo de Charlottetown y el referéndum de 1992

El fracaso del Acuerdo de Lago Meech provocó renovadas presiones nacionalistas en Quebec, y la Asamblea Nacional de la provincia estableció la Comisión Bélanger-Campeau para analizar la situación y proponer soluciones. Tras una amplia consulta, la comisión presentó un informe muy favorable a la separación, en el cual concluía que: “Dos cauces están abiertos a Quebec con respecto a la redefinición de su *status*: un nuevo intento definitivo de redefinir su situación dentro del régimen federal, o el logro de su soberanía [...] en caso de que fracase este intento de renovado federalismo, la soberanía será el único curso de acción”.¹⁵

Basado en el informe de esta comisión, el gobierno de Brian Mulroney buscó encontrar un acomodo entre las aspiraciones de Quebec, las comunidades indígenas, el resto de Canadá (particularmente las provincias del oeste), así como las de otros grupos que intentaron hacerse oír en el debate (particularmente los que abogaban por los derechos de la mujer). No obstante las dificultades para armonizar estos intereses, el 28 de agosto de 1992, en Charlottetown, los *premieres* lograron, por unanimidad, un nuevo acuerdo de reforma constitucional. Esta vez, el acuerdo se sometió a un referéndum en todo Canadá, el cual se realizó el 26 de octubre del mismo año.

El acuerdo de Charlottetown contenía una compleja serie de compromisos. Entre ellos, estaba el reconocimiento de Quebec como “una sociedad distinta dentro de Canadá”, en razón de su lenguaje, su cultura y las características de su régimen de derecho civil. Asimismo, reformaba al Senado canadiense, el cual estaría compuesto por seis representantes de cada provincia, uno de cada territorio y escaños adicionales para los pueblos indígenas.

¹⁴ A. Cohen, *op. cit.*

¹⁵ Para una amplia consideración sobre esta y otras comisiones que han tratado el tema, desde un punto de vista soberanista, véase Alain-G. Gagnon y Daniel Latouche, *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres. Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montreal, Editions Québec/Amérique, 1991.

Además, se garantizaba a Quebec la cuarta parte de los escaños de la Cámara de los Comunes, la que se incrementaría a 337 asientos, y se mantenía el principio de que tres de los nueve jueces de la Suprema Corte procederían de la tradición legal quebequense. Finalmente, el Acuerdo de Charlottetown reconocía el derecho de los pueblos aborígenes al autogobierno.

El acuerdo, sin embargo, fue derrotado tanto en Quebec como en el resto de Canadá. Para los quebequenses, sus derechos no quedaban suficientemente protegidos, particularmente en materia del idioma, la cultura y la educación, ya que no tenían derecho de veto y aun la cuarta parte de los asientos en la Cámara de los Comunes no garantizaba su capacidad para impedir legislación que les fuera vital. Además, no se reconocía a la población francófona como uno de los grupos fundadores de Canadá y se otorgaban mayores derechos a los aborígenes que a los francófonos.

Como resultado de estas consideraciones, 56.6% de los quebequenses votó en contra del acuerdo. En el resto de Canadá, el mismo fue rechazado por 54.4% de la población. Las diferencias regionales fueron importantes: el Acuerdo de Charlottetown tuvo apoyo en las provincias del Atlántico; en Ontario, los votos estuvieron divididos por partes iguales, en tanto que las provincias del oeste lo rechazaron mayoritariamente.¹⁶

El referéndum de 1995 y sus resultados

El nuevo poder del separatismo

En buena medida, los fracasados intentos de acomodo provocaron la caída del gobierno federal de Brian Mulroney en 1993 y el resurgimiento de un separatismo quebequense más militante. Esto se puso de manifiesto en las elecciones federales de ese año, cuando resultaron electos 54 diputados del recién constituido Bloque Quebequense, bajo el liderazgo de un ex ministro del gobierno de Mulroney, Lucien Bouchard. Este número de escaños tuvo por notable consecuencia que un partido separatista sea actualmente “la oposición oficial” en el Parlamento Federal.¹⁷

¹⁶ Sobre este tema, véase Brooke Jeffrey, *Strange Bedfellows, Trying Times: October 1992 and the Defeat of the Powerbrokers*, Toronto, Key Porter, 1993.

¹⁷ No obstante las distorsiones del sistema de mayoría simple, este resultado es sorprendente en la medida en que, como es obvio, el Bloque Quebequense sólo presentó candidatos en la provincia de Quebec.

Más importante aún, tras una campaña abiertamente separatista, el Partido Quebequense de Jacques Parizeau alcanzó el poder en las elecciones provinciales de 1994, y ofreció convocar a un nuevo referéndum en el curso de 1995. En gran medida, su victoria en las urnas puede atribuirse más al desgaste del Partido Liberal, después de casi nueve años de gobierno, que a una simpatía mayoritaria por la separación. De hecho, el triunfo de Parizeau no fue tan contundente como se esperaba: obtuvo 44.8% de los votos contra 44.2% del Partido Liberal. En cualquier caso, dado el sistema de mayoría simple, el Partido Quebequense logró 77 de los 125 escaños que componen la Asamblea Nacional Provincial, y concentró su actividad en la promoción de la soberanía de Quebec.

La lucha por la mayoría separatista

Durante el primer semestre de 1995, las encuestas de opinión mostraron consistentemente que no existía suficiente apoyo popular en Quebec a la idea de separación pura y simple que propuso inicialmente el Partido Quebequense. La firme convicción del premier Parizeau a este respecto entró en conflicto con la mentalidad más estratégica del carismático líder del Bloque Quebequense, Lucien Bouchard, quien abogó por la idea de ofrecer garantías a la población de Quebec sobre su futuro económico y político mediante una asociación con Canadá al estilo de la Unión Europea (UE), incluyendo la creación de un Parlamento común.

Esta propuesta presentaba dificultades a Parizeau, quien había abandonado el Partido Quebequense cuando Lévesque adoptó una línea conciliadora en materia de reforma constitucional, y se oponía a que se diluyera el mandato para alcanzar la plena soberanía de la provincia. Sin embargo, ante la evidencia de que un triunfo del referéndum sólo podría alcanzarse bajo las bases de una asociación con Canadá, el premier se vio obligado a acceder.

La nueva posición del viejo luchador separatista abrió la posibilidad de firmar, el 12 de junio de 1995, un acuerdo entre el Partido Quebequense de Parizeau, el Bloque Quebequense de Bouchard y el pequeño Partido Acción Democrática, del joven líder Mario Dumont, de sólo 24 años de edad, mediante el cual se adoptó una estrategia referendaria común y se propuso un modelo de soberanía con asociación política y económica con Canadá.

Dicho proyecto contemplaba la creación de un Consejo de Ministros Quebec-Canadá, compuesto por igual número de miembros de los respectivos gabinetes, ambas partes con derecho a veto; una Asamblea Parlamentaria integrada en 75% por representantes canadienses y 25% de Quebec, pero con autoridad limitada a la revisión y la recomendación de políticas; el establecimiento de un tribunal económico para resolver disputas comerciales; y un cuerpo de servidores públicos encargados de la administración.

El mencionado compromiso preveía que después de la victoria de la causa separatista en el referéndum, se iniciarían las negociaciones para la formación de una asociación económica y política con Canadá, durante un plazo de 12 meses, tras las cuales la Asamblea Nacional de Quebec tendría la capacidad de proclamar la soberanía. Es de advertirse, sin embargo, que la declaración de independencia no estaría sujeta al resultado de las negociaciones, sino que se produciría, aun si Canadá se negara a negociar, en el plazo de un año a partir del referéndum.

Sobre esta base y con encuestas de opinión que mostraban mayor apoyo a la posición separatista, el 7 de septiembre, en la Asamblea Nacional, el premier Parizeau dio inicio al proceso referendatario; asimismo, dio a conocer la pregunta que se plantearía al electorado quebequense. Inteligentemente diseñada para atraer el voto moderado mediante la mención a la posibilidad de una asociación política y económica con Canadá, pero sin limitar la capacidad negociadora de Quebec frente a la federación, la traducción no oficial del texto original en francés, decía: “¿Acepta usted que Quebec se convierta en soberano después de haber ofrecido formalmente a Canadá una nueva asociación económica y política en el marco del proyecto de ley sobre el porvenir de Quebec y del acuerdo firmado el 12 de junio de 1995?”¹⁸

En una rápida sucesión de acontecimientos, el 8 de septiembre, el gobierno de Quebec organizó un impresionante evento en el Gran Teatro de la Ciudad; ahí se dieron cita más de 1 000 personalidades, ante las cuales se leyó, por parte de poetas quebequenses, el preámbulo de la iniciativa de ley para la declaración de la soberanía. Al día siguiente, en una sesión especial de la Asamblea Nacional de Quebec, Parizeau presentó la referida Iniciativa de ley número 1 “sobre el porvenir de Quebec”, y el lunes 11 de septiembre dio a conocer que el 30 de octubre de 1995 se celebraría el prometido referéndum para lograr la soberanía de la provincia francófona.

La iniciativa de ley sobre la soberanía de Quebec

El preámbulo de la iniciativa de ley sobre el porvenir de Quebec es un documento emotivo y nacionalista. Describe la historia de los asentamientos

¹⁸ El primer ministro Jean Chrétien cuestionó repetidamente la “falta de claridad” de esta pregunta y llegó a indicar que no aceptaría la validez de una victoria separatista por una mayoría estrecha en torno a ella. En efecto, desde el punto de vista de la “doctrina referendaria” (al menos como se ha desarrollado en Suiza, el país con mayor experiencia a este respecto), la pregunta no cumple con la condición conocida como “unidad de materia”, tanto por contar con dos elementos como por estar condicionada a un evento cuya realización es incierta. La legislación de Quebec, sin embargo, no contempla esta cuestión.

franceses en Canadá y mantiene que: “Nos incorporaron a la federación bajo la promesa de igualdad en un proyecto común y de respeto a nuestra autoridad en algunas materias que nos son vitales, pero esto no fue puesto en práctica”. Además, afirma que “Canadá no respetó el pacto federativo, invadiendo áreas de nuestra autonomía en miles de aspectos [...] demostrando así que nuestra fe en la igualdad de los socios de la federación era ilusoria”.

Respecto a la reforma de la Constitución en 1982 declara: “Fuimos desinformados en 1982 cuando el gobierno de Canadá y las provincias anglófonas realizaron cambios en la Constitución, perjudicándonos profundamente, en desafío a la oposición categórica de nuestra Asamblea Nacional”. El preámbulo continúa indicando que: “Nosotros, el pueblo de Quebec, declaramos que es nuestro deseo poseer los poderes de un Estado: votar nuestras leyes, establecer impuestos, firmar nuestros tratados y ejercer el mayor de los poderes, creando y controlando la ley fundamental”, y concluye: “Nosotros, el pueblo de Quebec, a través de la Asamblea Nacional, proclamamos: Quebec es un Estado soberano”.

El cuerpo de la iniciativa de ley constaba de 27 cláusulas referentes a una amplia gama de temas, incluyendo propuestas en materia de tratados de asociación; migración; límites territoriales; continuidad legislativa; moneda; y bienestar social.

Para empezar, declaraba, que la Asamblea Nacional de Quebec tiene autoridad para proclamar la soberanía de Quebec. La proclamación sería precedida por una propuesta formal de asociación económica y política con el resto de Canadá. Una nueva constitución sería escrita por una comisión formada por un número igual de mujeres y hombres. Este proyecto de constitución sería presentado ante la Asamblea Nacional, la cual, a su vez, aprobaría el texto final y lo sometería a un nuevo referéndum.

Asimismo, preveía que: “El Parlamento de Quebec puede adoptar el texto de una constitución temporal, la cual entrará en vigencia a partir del día en que Quebec se convierta en Estado soberano, y regirá hasta el momento en que la nueva constitución de Quebec entre en vigor”.

En una importante afirmación de la identidad quebequense, la iniciativa indicaba que: “La nueva constitución establecerá a Quebec como país de habla francesa [...] garantizando a la comunidad anglófona del nuevo Estado, la preservación de su identidad y sus instituciones”. Pero, a la vez, señalaba que: “Reconocerá el derecho de las naciones aborígenes al autogobierno en las tierras de las cuales son dueños”. En cuanto al territorio advertía que: “Desde el momento en que Quebec se convierta en un Estado soberano, conservará sus fronteras tal como existen actualmente, determinadas dentro de la federación canadiense”.

En atención a las demandas del sector más moderado de la población, la iniciativa ofrecía a los ciudadanos quebequeses que podrían tener también la ciudadanía canadiense o la de cualquier otro país. En cuanto a la moneda, mencionaba que el dólar canadiense continuaría siendo de curso legal. Con respecto a los tratados y las organizaciones internacionales, mencionaba que: “Quebec asumirá las obligaciones y gozará de los derechos establecidos en tratados y convenciones internacionales de los cuales Canadá o Quebec formen parte, particularmente del Tratado Trilateral de Libre Comercio de Norteamérica”.

La iniciativa buscaba también atender las inquietudes de un amplio sector de la población de la provincia con la promesa de que: “El gobierno de Quebec mantendrá la continuidad del seguro de desempleo, programas de beneficios impositivos por el número de hijos y el pago de otros beneficios ofrecidos por el gobierno de Canadá”.

Finalmente, establecía el 30 de octubre de 1996 como fecha límite para la negociación del tratado de asociación con Canadá, salvo que la Asamblea Nacional de Quebec determinara lo contrario.

La campaña

El anuncio de la pregunta del referéndum el 7 de septiembre pareció tener un efecto inmediato en el estado de ánimo de los quebequeses. Por primera vez, el apoyo a la soberanía entre la población de la provincia se colocó por encima de sus opositores. El primer sondeo que siguió al anuncio mostró que 44% de los encuestados estaba a favor y 43% en contra de la separación, en tanto que indecisos y discretos constituyeron 13% de la encuesta.

De manera sorprendente, sin embargo, las fuerzas federalistas reaccionaron con más rapidez que las separatistas. Criticaron al gobierno de Parizeau por presentar un planteamiento engañoso en el cual no utilizaba la palabra separación, que era su verdadero objetivo.¹⁹ Además, destacaron que se ofrecía negociar una asociación política y económica con Canadá que no podía darse por descontada, particularmente, porque el rompimiento causaría tal malestar y dejaría en tal estado de confusión al resto del país, que sería poco menos que imposible lograr un acuerdo. También, insistieron en que los separatistas definirían las características del tipo de sociedad que pretendían crear.

La campaña separatista arrancó con menor agilidad y, a juzgar por las encuestas de opinión, su argumentación fue menos efectiva: entre el 12 y el 25

¹⁹ A diferencia de Lévesque, que favorecía la fórmula “soberanía-asociación”, Parizeau es partidario de la “soberanía-separación”.

de septiembre, el apoyo al separatismo se volvió a ubicar por debajo de 40%, al principio con un incremento de los indecisos (que llegó a 24% a mediados del mes) y después regresó a su nivel habitual (alrededor de 12%). En especial, llamaba la atención que dos grupos sociales que habían sido apoyos tradicionales del separatismo, los jóvenes y los artistas e intelectuales, no mostraran el mismo interés que había caracterizado a generaciones anteriores.

Para cuando el bando separatista presentó su visión de la sociedad quebequense tras la soberanía,²⁰ el debate se había centrado en la discusión sobre los costos de la separación, con frecuencia con base en datos filtrados a los medios de estudios que había comisionado el propio gobierno de Parizeau. Este debate colocaba a las filas separatistas a la defensiva y resultaba poco atractivo a la población en general, en tanto que los sondeos continuaban mostrando en ventaja a la posición federalista que parecía encaminarse con paso seguro a la victoria.

El evento que vino a transformar esta situación fue la designación de Lucien Bouchard, el 7 de octubre de 1995, como “jefe negociador” de Quebec ante el gobierno federal, lo que tuvo tres importantes efectos. En primer lugar, dio credibilidad al ofrecimiento de buscar una asociación política y económica con el resto de Canadá, ya que de Parizeau se sospechaba que sólo estaría satisfecho con la independencia total de Quebec. En segundo, significó el relevo del premier por el más carismático líder bloquista, quien asumió plenamente el liderazgo separatista. En tercero, Bouchard hizo resurgir el apoyo popular a la soberanía al transformar el árido debate sobre los costos de la separación con un emotivo llamado al sentimiento nacionalista, que atrajo sobre todo a la juventud quebequense.

Conforme a los sondeos de opinión, después de la designación de Bouchard, la opción separatista retomó la delantera y la mantuvo hasta el final de la campaña. Aun estimando que dos tercios de los indecisos y discretos (entre 10 y 15%) votaran por el *statu quo*, tendencia observada en el pasado, la posibilidad de una victoria separatista se volvió claramente posible.

Este giro de la situación puso en crisis a la estrategia federalista que había procurado mantener un perfil relativamente bajo y limitar la participación de diversos actores, bajo la hipótesis de que el separatismo carecía de suficiente apoyo y que la posición federalista triunfaría si tan sólo se evitaban errores que pudieran provocar una reacción nacionalista en Quebec. Pocos días antes, el primer ministro incluso agradeció a los premieres de las otras provincias que se hubieran mantenido al margen del debate. Sin embargo, al percibirse la existencia

²⁰ Con el documento titulado: *Con nuestros corazones en nuestro trabajo*, Quebec, 1995.

de un verdadero peligro para la unidad nacional, se incrementaron las presiones por participar y las críticas a la estrategia de Jean Chrétien.

Faltando ya pocos días para la votación, los federalistas de Quebec pidieron al primer ministro “dar alguna señal” a los quebequeses de su voluntad de atender las aspiraciones de la provincia a ser reconocida como “sociedad distinta”, con el afán de dar una esperanza de reacomodo a los nacionalistas moderados. No obstante su oposición inicial, Chrétien reaccionó favorablemente a esta demanda mediante un mensaje a la nación, el miércoles 25 de octubre, en el cual invocaba las facultades especiales que ofrece la ley de difusión para casos de emergencia, tal vez, con el objeto de hacer sentir la gravedad del momento.²¹ Por su parte, de propia iniciativa, las provincias de Nueva Brunswick y Manitoba presentaron mociones de emergencia y aprobaron declaraciones en las que reconocían a Quebec como “sociedad distinta”, en tanto que Ontario aprobó una resolución similar que habla del “carácter distinto” de Quebec.

La sociedad civil también reaccionó vigorosamente, si bien en el último momento, y contó con el apoyo del sector privado para la realización de numerosas iniciativas. Por ejemplo, desde otras provincias se hicieron llamadas telefónicas a familias en Quebec para manifestarles su aprecio y deseo de que no abandonaran la federación; se publicaron cartas con el mismo mensaje en los periódicos; y el viernes 27 de octubre, en Montreal, se organizó una enorme manifestación en favor de la unidad de Canadá a la cual acudieron unos 150 000 canadienses de todo el país, incluyendo lugares tan distantes como Vancouver y Victoria en la provincia de Columbia Británica.

Es difícil evaluar el efecto que hayan tenido, en un sentido u otro, estas acciones. En algunos casos, aparentemente, tuvieron resultados contraproducentes al reafirmar el nacionalismo quebequense. Por su parte, los líderes separatistas las calificaron de reacciones de pánico, pusieron en duda su credibilidad y se cuestionó la posible violación de las normas de competencia justa en la campaña.

Los resultados y sus consecuencias

El 30 de octubre de 1995, con una altísima participación de la población de Quebec (93.5% de los electores inscritos), el referéndum sobre la soberanía de la provincia fracófono dio la victoria a la posición federalista, si bien por un estrechísimo margen (50.6% contra 49.4%). La distribución geográfica y lingüística del voto también presentó características importantes. El apoyo a la

²¹ Al parecer, esta prerrogativa no se había utilizado en más de un cuarto de siglo.

federación se concentró fuertemente en Montreal, la región de la capital nacional y las poblaciones del sudeste, en tanto que el resto de la provincia se mostró mayoritariamente separatista. Se estima que de la población francófona, 60% votó a favor de la separación; en cambio, la anglófona y la alófona la rechazaron sólidamente.²²

Lejos de dejar zanjada la cuestión, este resultado evidenció dramáticamente la fragilidad de la unidad canadiense. Aun sin la crisis constitucional que hubiera provocado una victoria separatista, se hizo patente la necesidad de alcanzar un nuevo arreglo federal en el cual Quebec encuentre un mejor acomodo. Este esfuerzo, sin embargo, se complicó por darse en el contexto de un Quebec dividido, con un gobierno separatista derrotado que no querría negociar, y con la renuencia del resto de las provincias.

El reto actual no puede minimizarse. Exige encontrar un acuerdo entre posiciones que se antojan irreconciliables: la provincia de Quebec desea, como mínimo, ser reconocida como “sociedad distinta”, con especiales atribuciones que le permitan proteger su identidad, su lengua y su cultura, en tanto que el resto de las provincias considera la igualdad como la única base legítima del pacto federal. De la negociación no pueden excluirse otros grupos de interés, particularmente los indígenas, lo que presentará un cuadro complejo de demandas con poco margen de flexibilidad.

No debe olvidarse, tampoco, que el primer ministro Chrétien hizo tres ofrecimientos hacia finales de la campaña referendataria, en su mensaje a la nación: el reconocimiento de Quebec como “sociedad distinta”; el derecho de veto en materias que sean de interés vital para la provincia francófona; y una redistribución de atribuciones entre federación y provincia. En esencia, los temas que no se lograron resolver en Lago Meech y Charlottetown, y a los cuales el gobierno federal debe hacer frente.

Por otra parte, el ascenso del voto separatista entre 1980 y 1995 hace posible pensar que el gobierno quebequense volverá a convocar a un referéndum en el futuro próximo. Éste se daría en un nuevo contexto político tal vez más favorable a la separación, ya que se presentaría ante un gobierno federal al cual se acusa de haber estado a punto de perder la unidad nacional, y con Lucien Bouchard, cuya capacidad de encender el fervor nacionalista ya quedó ampliamente demostrada, como premier de Quebec.²³

²² Los institutos de opinión estiman que, dado el apoyo casi unánime de anglófonos y alófonos a la federación, se requería poco más de 60% de la población francófona para obtener mayoría simple en el referéndum. Entrevista del autor con Jean-Marc Léger, presidente y director general del instituto de estudios de opinión y de mercado *Léger et Léger*, Montreal, 26 de septiembre de 1995.

²³ Parizeau anunció su renuncia tras darse a conocer los resultados del referéndum.

¿Cuáles serían los riesgos y las consecuencias de la separación de Quebec? En 1994 y 1995, varios autores elaboraron distintos escenarios que podrían presentarse tras una victoria separatista.²⁴ Entre los efectos que identificaron se encuentran: la caída del dólar canadiense (con alzas en las tasas de interés, sin poder descontarse el riesgo de una crisis financiera); presiones de las comunidades aborígenes sobre el gobierno de Quebec; y un fuerte impacto, desmoralizante, en la opinión pública del resto de Canadá, aunado a la incertidumbre sobre la supervivencia del pacto federal. A más largo plazo, existe el riesgo de que se desaten diferentes fuerzas que afectarían tanto a Quebec como al resto de la federación. A continuación, conviene ampliar, así sea brevemente y en un orden no prioritario, algunos de estos elementos.

Riesgos e implicaciones de la separación

La cuestión indígena

La población indígena, los grupos mestizos y los *inuit* (o esquimales) de Canadá han ido cobrando mayor conciencia de su importancia. Aunque se trata de grupos étnicos y culturales distintos, sujetos a disposiciones legales diferenciadas, pueden ser agrupados bajo el término genérico de “primeras naciones”. Estas “primeras naciones” han avanzado considerablemente en los últimos años en cuanto a conciencia de grupo, organización política y capacidad negociadora. Como se ha mencionado, la población indígena desempeñó un papel importante en la derrota del Acuerdo de Lago Meech y fue objeto de atención particular en el también fracasado Acuerdo de Charlottetown.

En la actualidad, existe un mayor esfuerzo para responder, o al menos escuchar, las reivindicaciones de las “primeras naciones” en todo el país. En fechas recientes, se han logrado varios acuerdos en materia de autogobierno y la solución de algunas reclamaciones de derechos ancestrales de tierras. No obstante, la relación entre indígenas y quebequenses sigue siendo difícil.²⁵ Existe una cierta rivalidad entre las “primeras naciones” y los “primeros europeos”. En una provincia diferenciada del resto de Canadá por su lengua y su

²⁴ Véase, por ejemplo, Lansing Lamont, *Breakup: the Coming End of Canada and the Stakes for America*, Nueva York, Norton, 1994; Jonathan Lemco, *Turmoil in the Peaceable Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press, 1994; y, especialmente, la excelente obra de Robert A. Young, *The Secession of Quebec and the Future of Canada*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 1995.

²⁵ Como también ocurre con el resto de Canadá.

cultura, ambos grupos reclaman para sí los títulos de “sociedad distinta” y “grupo fundador”.

En ocasiones, la rivalidad ha llegado a confrontaciones, incluso violentas.²⁶ Y si bien estos conflictos no son privativos de Quebec, las aspiraciones nacionales de la provincia francófona han provocado una reacción defensiva y la demanda de mayor reconocimiento y autonomía por parte de las comunidades indígenas. Advierten que si la población francófona reclama en su favor una presencia previa a la de los anglófonos, los aborígenes pueden argumentar derechos más antiguos aún. Si se habla de sociedad, cultura e idioma distintos, los indígenas tienen al menos igualdad de derechos.

El ejercicio de estos derechos podría darse de distintas maneras. Una de ellas sería la demanda de autonomía dentro de Quebec. Otra, el derecho de permanecer con sus territorios en Canadá. Finalmente, podrían aspirar a la independencia plena para formar nuevos Estados. Por ejemplo, los grupos *cri* e *inuit* realizaron sus propios referenda, el 24 y el 26 de octubre de 1995; las preguntas eran distintas pero votaron 96 y 97%, respectivamente, en contra de la separación. La importancia de este resultado deriva de que, a pesar de su reducido número, entre los dos grupos reclaman una extensión territorial, que habitan de manera casi exclusiva, similar a la de Francia.²⁷

Ello no sólo supone una amenaza a la integridad territorial de Quebec sino que, para el resto del país, tiene repercusiones que tampoco son despreciables. Por ejemplo, en el caso de Columbia Británica, la suma de las reclamaciones de los distintos grupos indígenas es mayor que el territorio total de la provincia. Y no hay región que esté libre de este tipo de demandas.

Otras minorías

Además de los indígenas, existen otros grupos en Quebec que tradicionalmente han estado en contra de la separación de la provincia. Se trata de los anglófonos

²⁶ Entre las últimas fue especialmente sonada la Crisis de Oka (Quebec) por la muerte de un agente del orden; otras confrontaciones se dieron en Lago Gustafson (Columbia Británica) e Ipperwash (Ontario).

²⁷ Además de invocar el principio de autodeterminación, los *cri* y los *inuit* mantienen que como sus territorios fueron transferidos a Quebec en 1898 y 1912, es decir, con posterioridad a la integración de la provincia francófona a la federación, en caso de que ésta se separe ellos podrán permanecer en Canadá. Aunque Parizeau mantiene que las fronteras de Quebec son inmutables, otros separatistas están más dispuestos a reconocer su derecho a la autodeterminación. Véase, por ejemplo, Daniel Turp, “Quebec’s Democratic Right to Self Determination: a Critical and Legal Reflexion”, en Stanley H. Hartt (*et al.*), *Tangled Web: Legal Aspects of Deconfederation*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1992, pp. 116-121.

y de los alófonos, los cuales se encuentran principalmente en los centros urbanos. Estos grupos temen perder derechos y garantías en un Quebec soberano.

Los separatistas aseguran que el nacionalismo quebequense no esconde ningún intento de oprimir a las minorías. Al contrario, explican que la cultura democrática que prevalece en Quebec se verá favorecida por la separación del resto de Canadá, y que se seguirán respetando los derechos humanos de todos los habitantes del nuevo país.

Sin embargo, es un hecho que la concepción de Quebec como minoría dentro de Canadá y la lucha por sus reivindicaciones han favorecido, sobre todo entre los separatistas de línea dura, una visión casi maniquea de su entorno, que identifica como enemigo de Quebec a quien no apoya su causa. Asimismo, los esfuerzos por imponer el francés obligatorio han sido interpretados como evidencia de que, una vez adquirida la soberanía, los francófonos aplicarán una “concepción étnica de la nación”.²⁸

Aun si los grupos minoritarios de Quebec no pueden invocar el derecho a la autodeterminación, que conforme al derecho internacional asiste a los grupos indígenas, su posición y aspiraciones plantearían problemas de unidad a un eventual Quebec independiente.²⁹ Sus repercusiones se harían sentir también en el resto de la federación, dado el cada vez más diverso mosaico de culturas y etnias que compone la población de este país.

En contraste, debe mencionarse el caso de las minorías francófonas dispersas en el resto de Canadá. No obstante algunos ofrecimientos poco precisos, la ideología separatista parece considerar que su futuro será irremediamente la asimilación. Esta tesis ha sido sintetizada en la frase “fuera de Quebec no hay salvación”. Si bien una parte importante de esas minorías se encuentra en Nueva Brunswick, la única provincia bilingüe de Canadá donde estas minorías pueden encontrar cierta protección a su lengua y cultura, las restantes presentan números reducidos y se encuentran dispersas en entornos de habla inglesa. De ahí que el gobierno federal y algunas voces en Quebec hayan mantenido que la secesión de la provincia tendría como resultado, al menos, acelerar el proceso de asimilación que experimentan estas comunidades y que el propio Quebec independiente y aislado podría quedar en situación más vulnerable y expuesto al riesgo de la “luisianización”.³⁰

²⁸ La amarga declaración de Parizeau al darse a conocer los resultados del referéndum, en el sentido de que la posición separatista había sido derrotada por los grandes capitales y el voto étnico, parece confirmar ese temor. Hubo también algunos otros incidentes de la misma naturaleza tanto durante como después de la campaña.

²⁹ Turp, *op. cit.*, pp. 121-122.

³⁰ Aunque Luisiana, en Estados Unidos, mantiene la tradición de derecho civil como Quebec, la lengua francesa prácticamente ha desaparecido.

La frágil unidad de Canadá

La unidad de Canadá enfrenta el reto de numerosas fuerzas centrífugas cuyas interacciones configuran un panorama complejo. Además de la cuestión de Quebec, de las minorías indígenas y de una creciente diversidad de inmigrantes, entre las provincias anglófonas mismas han surgido fuertes regionalismos (sobre todo en el oeste), que podrían convertirse en tensiones secesionistas. Aunque este último fenómeno ameritaría un análisis más detallado, conviene al menos esbozar sus líneas generales.

Columbia Británica tiene mayor relación económica y comunidad de intereses con California, Oregón y Washington (incluso con China, Hong Kong, Japón y Taiwan) que con Ontario, Quebec o Tierranueva. Alberta aún resiente la política energética aplicada durante la crisis del petróleo para apoyar a la industria canadiense, ubicada abrumadoramente en Ontario y Quebec, a costa de sus ingresos como productora de crudo y gas. Lo mismo ocurre con las provincias de las praderas, productoras de granos y orientadas a la exportación, las cuales sufrieron las consecuencias de las políticas proteccionistas del centro, diseñadas también para promover la industrialización del resto del país.

Además, Alberta y Columbia Británica aportan a la federación más recursos de los que reciben, y se sienten aisladas del centro de decisiones en Ottawa, donde su influencia es escasa. En cambio, consideran que Ontario y Quebec tienen un papel y una influencia dominantes, mismos que se pueden apreciar por el número desproporcionadamente alto de representantes que tienen habitualmente en el gabinete del gobierno canadiense, en la oposición oficial y en la administración pública federal. En este contexto, las exigencias de Quebec les parecen un fenómeno de arrogancia gálica difícil de entender y aceptar.

Por su parte, las provincias marítimas, en el este, quedarían aisladas del resto de Canadá en caso de que Quebec se separara. Se trata de la región que tiene los más bajos niveles de vida del país y depende del subsidio federal, al grado que hacia fines de los setenta se llegó a considerar la posibilidad de que pidiera su adhesión a la Unión Americana como única alternativa para mantener su viabilidad económica.

En caso de que los separatistas quebequenses ganaran un nuevo referéndum, el ejercicio de negociación que se requeriría para acomodar todos estos intereses sería extremadamente difícil, si no imposible. En cualquier caso, un eventual rompimiento del pacto federal tendría serias implicaciones para un país como Canadá, con una escasa población distribuida en una estrecha franja a lo largo de su frontera, vecina de una superpotencia de la cual no la distingue mayormente ni el idioma, ni la composición étnica, ni la cultura, así como sujeta a las fuerzas centrífugas ya mencionadas.

Riesgos económicos y cuestiones jurídicas

Existen muchas otras aristas a considerar en relación con el separatismo que sólo pueden ser esbozadas aquí. Entre aquellas de carácter económico, habría que destacar los costos derivados de un rompimiento de la unidad canadiense, especialmente por el elevado monto de su deuda, que coloca a Canadá en una frágil situación financiera ante un mercado internacional de capitales extremadamente volátil y que, como ocurrió recientemente con México, ha dado claras muestras de su capacidad de reaccionar de manera exagerada y fulminante. Quebec, en una situación similar, sería incluso más vulnerable que la federación canadiense.

También hay que considerar sin lugar a dudas, que la separación, aun suponiéndola pacífica y ordenada, tendría un costo económico. Numerosos estudios comisionados por ambas partes en el debate así lo demuestran.³¹ Es frecuente que hasta del lado separatista se le reconozca como el “precio de la soberanía”, y se haga notar que Canadá también paga un costo de oportunidad económica al no formar parte de la Unión Americana.³² Particularmente delicada, sin embargo, es la situación financiera actual. En 1995, la deuda pública de Canadá (federación y provincias) ascendía a más de 821 000 millones de dólares (MDD) canadienses, cifra superior a su producto interno bruto (PIB), que fue cercano a 738 000 MDD y 28 000 dólares *per capita* (1994). Dicha deuda sigue ascendiendo en razón de la dificultad para abatir el déficit fiscal. La deuda pública de Quebec se estima en 224 000 MDD (30 971 *per capita*),³³ frente a un PIB de 168 000 MDD (1994).

Estimar en cifras el balance económico de la posible secesión para Quebec y la federación supone un cálculo difícil y complejo, que no puede hacerse sin suposiciones arbitrarias sobre el tratamiento del déficit fiscal y el origen de los impuestos. No obstante, los economistas que se han ocupado del caso están de acuerdo con que la provincia francófona recibe más de lo que aporta a la federación. La pro soberanista Comisión Bélanger-Campeau estimó un

³¹ El gobierno de Parizeau, a través del Ministerio de la Reestructuración, comisionó más de 40 estudios durante 1994 y 1995 sobre las consecuencias que tendría la soberanía de Quebec en distintas áreas. Al saber de ellos durante la campaña del referéndum, la oposición liberal acusó al gobierno de encubrimiento por no darlos a conocer debido a que sus conclusiones económicas de la separación no resultaron favorables a la posición soberanista.

³² Los soberanistas indican, sin embargo, que la creación de un nuevo país produciría una explosión de energía patriótica que permitiría enfrentar exitosamente todos los retos.

³³ Este monto incluye la parte proporcional de la deuda federal que correspondería a Quebec, no obstante que en estricto derecho, en caso de independencia, el nuevo Estado no estaría en la obligación de asumirla. Véase *infra*, nota 35.

beneficio fiscal para Quebec de 2 700 MDD (409 *per capita*) para 1988; la cifra que estimó el Instituto Frazer para 1990 fue de 4 900 MDD (696 *per capita*). Los ahorros que se podrían lograr para la provincia francófona, según declaraciones de Jacques Parizeau, podrían llegar a 3 000 MDD; pero, en opinión de Daniel Johnson serían de 500 MDD.³⁴

Muy vinculadas con lo anterior se encuentran las cuestiones legales a que daría lugar una separación y sus consecuencias internacionales, particularmente, el tema de la sucesión de Estados y su aplicación o no a cuestiones como la división de la deuda pública y la participación de un eventual Quebec independiente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), así como en las diversas instituciones de la organización internacional.

La participación de Quebec en el TLC resulta de especial importancia por la extraordinaria orientación exportadora de Canadá, en general, y de esa provincia, en particular. La pérdida de beneficios que le reporta este tratado afectaría seriamente el acceso y la competitividad de muchos de sus productos a su principal mercado: Estados Unidos. Cabe indicar que Quebec fue particularmente favorable a la negociación del TLC; sin embargo, en el tratado no existen disposiciones que permitan extender automáticamente sus beneficios a un nuevo Estado independiente, aun si este nuevo miembro de la comunidad internacional surge por secesión de uno de los países signatarios.³⁵ Las vicisitudes de Chile para su incorporación al TLC hacen ver que ésta no sería ágil ni libre de dificultades.

Algunas observaciones finales y conclusiones

La democracia como instrumento de cambio social

A pesar de los riesgos que suponen las presiones separatistas y la inevitable intensidad del sentimiento nacionalista, Canadá y Quebec han sido un modelo de ejercicio de democracia en esta materia, especialmente ante los numerosos casos de violencia que acompañan al nacionalismo en otros países del mundo. Sin duda, las muestras de civilidad y la convicción de que Canadá y Quebec

³⁴ Sobre este tema, véase, por ejemplo, Allan Freeman y Patrick Grady, *Dividing the House: Planning for a Canada Without Quebec*, Toronto, Harper Collins, 1995, pp. 221-234.

³⁵ Conforme al derecho internacional, un nuevo Estado, como nueva persona moral, inicia su vida jurídica en el ámbito internacional partiendo de cero. Para una opinión divergente, véase el estudio comisionado por el gobierno de Quebec al despacho de abogados *Rogers & Wells*, dado a conocer el 13 de marzo de 1995.

sabrán resolver pacíficamente sus diferencias contribuyeron a mantener una relativa estabilidad en los mercados financieros a lo largo de la campaña referendaria.

No obstante aisladas muestras de intolerancia y xenofobia, en Quebec y en otras provincias, este ánimo democrático se extiende también a la creciente diversidad étnica y cultural de los inmigrantes que mantienen el crecimiento poblacional del país. Con él, Canadá y Quebec podrían estar mostrando el camino a seguir ante el previsible incremento, quizá exponencial, de los flujos migratorios a nivel global que se darán en las próximas décadas, con el consecuente incremento de problemas derivados de la formación de sociedades multiétnicas y multiculturales.

Quebec en Canadá

Es difícil exagerar el papel de Quebec en la formación y evolución de Canadá. El deseo de mantener su idioma y cultura dio lugar a una sociedad integrada como un “mosaico”, en el cual la cultura nacional está formada por la suma de las tradiciones de los grupos humanos que la componen. En este mosaico, a diferencia del énfasis en la asimilación implícita en el concepto del “caldero” estadounidense (*melting pot*), cada grupo tiene el derecho a conservar su respectiva cultura, incluidos los nuevos inmigrantes, a pesar de su origen cada vez más diverso.

En el plano político-constitucional, Quebec ha sido el principal factor que explica la transformación del modelo original de la *British North America Act* de 1867. El marcado centralismo de esta “Constitución”, que obedecía a la entonces reciente experiencia de la guerra de secesión de Estados Unidos, evolucionó gradualmente hacia una estructura federal en buena medida para acomodar las demandas de Quebec. Como resultado de esta evolución, ha surgido un federalismo descentralizado que aún perdura, no obstante los vaivenes de las fuerzas que tienden a concentrar los poderes en Ottawa y aquellas que los desplazan a las provincias.

Esta descentralización ha favorecido a Quebec para ganar muchas atribuciones que le permiten proteger sus intereses peculiares y satisfacer las aspiraciones de una parte importante de la población, lo cual seguramente contribuyó al voto por la opción federalista. Hoy día, sin embargo, las presiones descentralizadoras parecen haberse incrementado, no sólo en Quebec sino en el resto de Canadá, a excepción quizá de las provincias marítimas. Aunque se aboga por una mayor descentralización para mantener a Quebec en la federación, no puede pasarse por alto el hecho de que las aspiraciones soberanistas no se limitan a la evaluación cuantitativa de la distribución de poderes, sino que

tienen un elemento intangible que se resume en el deseo, frecuentemente evocado por los separatistas, de constituir “un país”.

Sin embargo, como se ha visto, la realización de esa aspiración corre el riesgo de abrir una caja de Pandora que podría no sólo desembocar en la disolución de la federación canadiense sino afectar también las perspectivas económicas del propio Quebec, su armonía social y la integridad de su territorio.

Acomodo o ruptura

Es necesario reconocer que la posibilidad de acomodo democrático entre Quebec y el resto de Canadá ofrece márgenes estrechos. En los últimos 25 años, el debate constitucional ha resultado desgastante, divisivo y de un elevado costo político. En una sociedad generosa, y que se precia de serlo,³⁶ la reforma de la constitución parece desdibujar el sentido de responsabilidad hacia la comunidad más amplia, y generar más demandas que solidaridad. Provincias, regiones y grupos humanos compiten por obtener lo más posible. Las posiciones en este debate están más motivadas por la noción del *entitlement* (derechos a exigir) que por el *commitment* (voluntad de aportar al cuerpo social).

Esta pérdida de equilibrio entre *entitlement* y *commitment*, egoísmo y altruismo que operan en toda agrupación humana, no ofrece buenos augurios para el futuro en la medida en que constituye un impedimento para encontrar un arreglo constitucional estable.³⁷ Adicionalmente, el hecho de que las aspiraciones mínimas de la provincia francófona resulten inaceptables para el resto de Canadá ha generado un cierto desánimo que, para algunos, hace de la ruptura del país una inevitable cuestión de tiempo.

Por otra parte, no debe pasarse por alto la existencia de un importante sentimiento de simpatía y pertenencia a la federación canadiense dentro de Quebec, incluso entre una importante porción de la población francófona de la provincia. Ello se explica por lo que podría calificarse de una doble identidad, a la

³⁶ Se ha descrito a Canadá como un gigante ártico, democrático y generoso. Véase David Kilgour, “Unconfined North America: Common Denominators - México/USA/Canada”. Conferencia pronunciada ante la Middle Atlantic and New England Conference for Canadian Studies, Rochester, Nueva York, 14 de octubre de 1994.

³⁷ Para una espléndida exposición sobre los imperativos éticos de un nuevo arreglo constitucional que dé cabida a las aspiraciones soberanistas de Quebec, véase Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Quebec, Septentrion, 1992; *De la prudence, Textes politiques*, Quebec, Boréal, 1993; y *De l'urgence, Textes politiques 1994-1995*, Quebec, Boréal, 1995. El profesor Laforest, de la Universidad de Laval, considera que un acuerdo permanente entre Quebec y la federación canadiense se tendría que dar bajo las exigencias morales de la justicia y la prudencia. Entrevista con el autor, Quebec, 25 de septiembre de 1995.

vez quebequense y canadiense, en la población de Quebec. De ahí se desprende tanto la persistencia del voto mayoritario a la opción federal como la sorprendente ambivalencia de los simpatizantes con la opción separatista.

Sobre este último aspecto, en efecto, una encuesta realizada por la empresa de estudios de mercado y de opinión, *Léger et Léger*, menos de una semana antes del referéndum, encontró que, de aquellos que votarían por la separación, una cuarta parte consideraba que un Quebec soberano seguiría contando con representantes en el Parlamento Federal; prácticamente todos pensaban que la soberanía no supondría el rompimiento de vínculos económicos con el resto del país; cuatro de cada cinco suponían que se seguiría utilizando el dólar canadiense; y más de la mitad de los que manifestaron que apoyarían la opción separatista deseaban y creían posible continuar utilizando el pasaporte canadiense.³⁸

Es evidente que el sentimiento y la aspiración nacionalista de los quebequenses presentan una amplia gama de posiciones que van desde el deseo de independencia total hasta la promoción de la identidad, los valores y la cultura de la provincia francófona en el marco de la federación canadiense. Para quienes asumen esta última posición, que podría denominarse “nacionalismo federalista”, no conviene a Quebec la secesión, ya que su bienestar económico y posibilidades políticas son mayores dentro Canadá, su peso e influencia en la federación es considerable y a través de ella obtiene excepcionales beneficios. Entre éstos resaltan la participación en el TLC; su presencia en los procesos de la Cuenca del Pacífico; o la membresía en el Grupo de los Siete.

De ahí que, tras la salida de Parizeau, exista la posibilidad de que la posición separatista, aun insistiendo en el objetivo de alcanzar la soberanía, haga más claro su deseo de mantenerse en el seno de la federación, vagamente en la línea del modelo de la UE: con estrechos lazos comerciales; moneda común; y pertenencia al TLC e instancias de representación popular que hagan oír la voz de la población de Quebec en Canadá.³⁹ Ello, tal vez, sin impedir a la provincia francófona utilizar sus propios símbolos nacionales y un gobierno autónomo.

Aunque esta ambivalencia de la mayor parte de la población quebequense ofrezca algún margen de acomodo, estaría por verse si existe la voluntad política

³⁸ Asimismo, conforme a una encuesta realizada por la empresa SOM, entre el 31 de octubre y el 2 de noviembre de 1995, 73% de los quebequenses (y 74% de los que votaron por la separación) deseaban que el gobierno provincial encontrara un nuevo arreglo de la provincia dentro de la federación o al menos vinculada con ella.

³⁹ La fecha límite para lograr ese acuerdo podría ser la primavera de 1997, cuando la constitución canadiense será revisada, conforme lo establece la enmienda de 1982.

en el resto de Canadá para aceptar un acuerdo en esa línea, así como la capacidad tanto de Canadá como de Quebec para mantener su unidad tras el trauma que supondría el rompimiento del pacto federal. De no resultar posible, Canadá y Quebec tendrían que continuar buscando acomodos menos ambiciosos y menos estables, con periódicos ajustes, no exentos de dramatismo, como ocurrió con el último referéndum, y con el riesgo siempre presente de la disolución del país.⁴⁰

⁴⁰ Las exigencias que plantea un nuevo federalismo multinacional son objeto de la estupenda obra del profesor Charles Taylor, *Reconciling the Solitudes. Essays on Canadian Nationalism and Federalism*, Montreal and Kingston, McGill-Queens University Press, 1993.

Anexo 1

Breve cronología de Quebec

1759	Ocupación de Quebec por Gran Bretaña (derrota de los Llanos de Abraham).
1763	La “Nueva Francia” (actualmente Quebec y Luisiana) es cedida por Francia a Gran Bretaña en el Tratado de París.
1837-1838	Derrota aplastante de la “revuelta de los patriotas” quebequenses.
1867	Creación de la federación canadiense: la provincia de Quebec forma parte de las provincias constitutivas.
1942-1944	División de canadienses anglófonos y francófonos en cuanto a la participación de Canadá en la segunda guerra mundial.
Década de los años 60	La “revolución tranquila”; se realizan reformas políticas (emancipación de la tutela de la iglesia católica y desarrollo de instituciones de seguridad social del Estado, entre otras).
1968	Creación del separatista Partido Quebequense.
1970	“Crisis de octubre”: acciones terroristas del Frente de Liberación de Quebec; se declara a la provincia estado de sitio.
1976	El Partido Quebequense, encabezado por René Lévesque, gana las elecciones provinciales.
1980	El proyecto de “asociación-soberanía”, propuesto por Lévesque, es rechazado por 60% de los votantes.
1982	El primer ministro federal, Pierre Elliott Trudeau, enmienda la Constitución canadiense y adiciona una Carta de derechos y libertades. El Parlamento quebequense se rehúsa a ratificar esta nueva constitución.
1985	El Partido Quebequense pierde el poder provincial.
1987	Acuerdo de Lago Meech para modificar la Constitución canadiense a favor de los reclamos “soberanistas”. Debe ser ratificado en un periodo de tres años por todas las provincias.
1988	Conclusión de un acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos.
1990	El Acuerdo de Lago Meech no es ratificado por dos de las provincias: fracasa la reforma constitucional. Creación del

-
- Bloque Quebequense para promover la causa “soberanista” a través de las instituciones federales.
- 1991 Nueva tentativa de reforma constitucional: Acuerdo de Charlottetown.
- 1992 Sometido a referéndum, el Acuerdo de Charlottetown es rechazado por la mayoría de los canadienses; 55.4% de los quebequenses vota en contra.
- 1992 Conclusión del TLC entre Canadá, Estados Unidos y México.
- 1993 El Bloque Quebequense gana 54 asientos, de los 75 reservados a la provincia de Quebec, dentro del Parlamento Federal.
- 1994 El Partido Quebequense gana las elecciones provinciales en septiembre y toma el poder, con la promesa de organizar un nuevo referéndum sobre la soberanía en el transcurso de 1995.
- 1995 El 30 de octubre, la propuesta sometida por el Partido Quebequense es rechazada por un estrecho margen: 50.6 contra 49.4%
-

Anexo 2

Datos básicos por regiones de Canadá

	Canadá	Quebec	Resto de Canadá	Cuatro provincias del Atlántico	Ontario	Cuatro provincias del Oeste
Población en 1994 (millones)	28.97	7.24	21.73	2.39	10.85	8.40
Lugar en el mundo por población	32	92	42	136	68	84
Territorio (km ²)	9 970 610	1 540 680	7 858 640	502 280	891 190	2 693 180
PIB en 1994 MDD	737 630	167 549	570 081	45 943	295 553	223 203
Lugar en el mundo por PIB (1990)	7	19	8	53	14	19
Deuda neta estimada en 1994 MDD	821 316	224 229	597 087	68 927	298 675	213 452
Deuda neta <i>per capita</i> en 1994 (dólares)	28 347	30 971	27 472	28 828	27 535	25 411
Deuda neta como porcentaje de PIB en 1994	111.30	133.80	104.70	150.00	101.10	95.60
Intereses estimados en 1994 MDD	70 862	17 689	53 173	6 193	24 509	22 214
Intereses <i>per capita</i> en 1994 (dólares)	2 446	2 443	2 447	2 590	2 260	2 645
Balanza comercial con el exterior, 1989 MDD	-1 978	-5 876	3 898	-8 177	12 741	-2 067

Fuente: Gordon Gibson, *Plan B-The Future for the Rest of Canada*, tomado del diario *The Gazette* (Montreal), 17 de octubre de 1995, D-7. Algunas cifras pueden no ser precisas debido al redondeo. Para las expresiones monetarias se utilizó el dólar canadiense.