RdL Revista de Libros

La Ley de Claridad canadiense en Cataluña

Luis M. Linde
1 marzo, 2021

Revista de Libros.com ISSN 2445-2483

El separatismo catalán lleva años centrando sus campañas en la reclamación de un referéndum de “autodeterminación”, lo que indica, obviamente, que cree que puede ganarlo; y que, en todo caso, de no ser así en un primer intento, que podría conseguir repetirlo en un plazo relativamente corto.

Pero, incluso descontando el componente de propaganda y de presión sobre la población de Cataluña más renuente a participar en el “procés” que les puede llevar a exagerar, ¿de dónde viene la aparente seguridad de los independentistas de que existe una mayoría en Cataluña en favor de la secesión? Damos por supuesto, y es razonable, que las elecciones al Parlamento de Cataluña (las cinco últimas en 2010, 2012, 2015, 2017 y 2021) nos pueden dar una estimación de la fuerza del secesionismo. Pero el asunto tiene sus dificultades debido a las variaciones en la participación y su impacto en los resultados. ¿Qué dicen los datos?

En las elecciones de 2017 se dio la participación más alta (el 79,1% del censo electoral) de las registradas en las trece elecciones al Parlamento catalán celebradas entre 1980 y 2021; el 40,1% del censo votó en contra de la secesión y el 37,4%, a favor.

También se dio una alta participación, el 74,95%, en las elecciones de 2015; el voto a los partidos que no apoyaban la iniciativa independentista (PSC, Cs, CatSi que es Pot, PP y Unió) fue el 37,7% del censo, mientras que el voto independentista (JuntsxSi y CUP) quedó por debajo, en el 35,7%. Sin embargo, en 2010 y 2021, años de muy baja participación, el voto a favor de la secesión superó al voto en contra; la mayor ventaja del bloque que más tarde elaboró la posición independentista y que se manifestó en los acontecimientos de octubre de 2017 se dio en 2010: 2,8 puntos del censo electoral.

Así, los datos de las últimas cinco elecciones al Parlamento de Cataluña nos dicen que la mayor o menor participación parece tener una influencia significativa en los resultados. El no separatista parece menos interesado en votar que el separatista, salvo cuando los acontecimientos (por ejemplo, los de 2016-2017) le hacen reaccionar: esto encaja en la sociología del separatismo y del no separatismo que, más o menos, todos tenemos en la cabeza.

La definición canadiense de lo que es una mayoría *clara* en favor de la secesión

Viene al caso ahora recordar la sentencia del Tribunal Supremo de Canadá de 1998, cuyo contenido fue recogido en la *Clarity Act* canadiense de 2000 (el *Bill C-20*, 29th June 2000) a la que el separatismo catalán se ha referido a veces (igual que el separatismo vasco) como un ejemplo de solución democrática para resolver un conflicto como el que nos ocupa.

Tanto la sentencia del Tribunal Supremo canadiense, como la Ley de Claridad parten de que la Constitución de Canadá (que es un conjunto muy complejo y prolijo de documentos, cuyas piezas se han ido aprobando entre 1867 y1982) no contempla el derecho a la secesión. Por ello, la separación de cualquier territorio canadiense exigiría una reforma constitucional, culminación de un proceso que se iniciaría con un referéndum cuyos términos y resultado fuesen ***claros***. Así, la ley de Claridad, asumiendo la sentencia del TS canadiense de 1998, se refiere tanto a la pregunta planteada en el referéndum, como a la participación de los electores en el mismo y, en caso de que el sí a la secesión resulte ganador, a la distancia de los síes respecto a los noes.

En primer lugar, la pregunta planteada en el referéndum.

La ley de Claridad establece que el Parlamento de Canadá tiene que pronunciarse sobre la pregunta que el gobierno de la provincia cuya secesión se pretende va a someter a los electores en el referéndum. Si el Parlamento entiende que la pregunta es ***clara***, y que una respuesta ***sí*** o ***no*** permite conocer, se entiende, sin ambigüedades, ni dudas, el deseo de los votantes de separarse, o no, de Canadá, entonces debe manifestarse en tal sentido. Sin esta aceptación del Parlamento, que equivale a la aprobación previa de la pregunta que va a presentarse a los electores, el Gobierno de Canadá no puede iniciar o participar en ninguna negociación que tenga como objeto la secesión de la provincia en cuestión, con lo que el proceso de la posible secesión no puede iniciarse.

En segundo lugar, los resultados del referéndum en cuanto a participación y en cuanto a la mayor o menor contundencia de un triunfo del ***sí*** a la secesión.

La *Clarity Act* establece que para aceptar que el resultado del referéndum recoge la expresión de la voluntad de una **clara mayoría** de los electores en favor de la secesión, deberá tenerse en cuenta tanto “el porcentaje de electores con derecho a voto que han votado en el referéndum”, como “el tamaño de la mayoría de votos válidos emitidos en favor de la opción secesionista” (Bill C-20, **2**.2) Es decir, una medida de la participación en el referéndum y una medida de la diferencia entre votos favorables y contrarios a la secesión; pero ni en la sentencia del Tribunal Supremo de 1998, ni en la ley de Claridad de 2000 se concretó más, es decir, no se fijó ningún umbral o mínimo para ninguna de las dos condiciones.

Los resultados de las elecciones en Cataluña y las condiciones de *claridad* de la ley canadiense

En las elecciones de 2015 y 2017, con alta participación, el voto contrario a la secesión superó al voto favorable: 113 mil votos de diferencia en 2015 y 150 mil en 2017; en proporción al censo electoral, 2,1 puntos porcentuales de ventaja en 2015 y 2,7 puntos en 2017.

En 2021, con una abstención del 46,45%, el 25,6% del censo electoral votó por los partidos que defienden la independencia. ¿Cumple este resultado las condiciones de la ley de Claridad canadiense?

Parece evidente que no. La muy baja participación hace difícil sostener que una clara mayoría de los electores haya manifestado su posición en favor de la independencia; y la corta distancia entre el sí a la secesión (25,6% del censo) y el no (23,7%), 106 mil votos en un censo electoral de 5,6 millones de electores, el 1,9% del censo, hace difícil aceptar que una ***clara mayoría*** (esta es la expresión literal de la ley de Claridad) de los electores haya mostrado su preferencia por la secesión.

En 2012, con una participación del 67,8%, el voto independentista llegó al 33% del censo electoral

¿Alguno de los resultados de las otras elecciones que dieron ventaja a la secesión (2010, 2012) cumplió las condiciones de la ley de Claridad canadiense? En las elecciones de 2010, cuando el giro separatista de CiU no estaba todavía definido como lo está ahora por sus continuadores, el voto favorable a la secesión obtuvo una ventaja sobre el voto contrario de casi 150.000 votos, el 2,8% del censo; pero con una abstención del 40% no parece que se cumplan las condiciones.

Vamos a las elecciones de 2012. Con una participación del 67,8%, el voto independentista llegó al 33% del censo electoral, pero su ventaja sobre el voto no independentista (31,2%) fue de 1,8 puntos del censo. Tampoco parece que este resultado cumpla las condiciones de **clara mayoría** de la ley canadiense.

La fijación de una participación mínima introduce, evidentemente, una primera condición restrictiva para que un sí a la secesión en votos emitidos sea considerado expresión de una **clara mayoría** suficiente para iniciar el proceso legal y político de la secesión. Si a esta condición se le añade otra relativa a la distancia o ventaja que debe tener el sí sobre el no para que pueda considerarse que expresa, de acuerdo con la ley de Claridad, la voluntad de una suficiente mayoría del conjunto de electores, entonces la dificultad para obtener un sí válido que ponga en marcha el proceso de secesión será mayor. Veamos dos ejemplos.

Con el censo electoral de las últimas elecciones de febrero de 2021, 5,623 millones, si se fija la participación mínima en el 70% del censo y esta participación se alcanza, un sí en votos emitidos del 55% (2,164 millones) significaría un sí del 38,5% del censo, frente a un no en votos emitidos, del 45%, (1,771 millones), equivalentes al 31,5% del censo, es decir, una ventaja del sí sobre el no del 7% del censo, 393.000 votos. ¿Sería esta una **clara mayoría** para justificar la secesión?

Otro ejemplo, también con el censo electoral de 2021 y condiciones más estrictas. Si se requiere una

participación mínima del 80% del censo y una diferencia mínima entre los votos en favor de la secesión y en contra del 15% del censo, esto exigiría el sí de casi el 60% del voto emitido, con una ventaja de casi 850.000 votos sobre el no, que, dado el tamaño del censo electoral que estamos considerando, sería difícil no considerar una **clara mayoría.** Tanto la sentencia del Tribunal Supremo canadiense en 1998, como la ley de Claridad de 2000 apuntan a lograr resultados semejantes: aceptar la secesión sólo cuando sea muy difícil negar que una **clara mayoría** de electores ha optado por ella, tratando de garantizar, así, un apoyo político muy amplio.

Es más que probable que los partidos que promueven la independencia de Cataluña rechazarían un referéndum en el que, para dar como ganadora la secesión que ha triunfado en votos emitidos, se incluyeran condiciones y procedimientos como los previstos en la ley de Claridad. Defenderían que una mayoría simple de votos emitidos, sin mínimo de participación, ni de ventaja requerida del sí sobre el no, tiene que ser suficiente para decidir el triunfo, o no, de la secesión. La estrategia es, claro está, asimétrica: se juega una vez y si, establecido el precedente, el resultado no es el buscado y la secesión no triunfa, pues se repite el referéndum. ¿Alguien defendería que los partidos contrarios a la secesión puedan pedir la repetición del referéndum en caso de ser derrotados?

Referéndum y democracia

¿Son antidemocráticas las precauciones propuestas por el Tribunal Supremo de Canadá en 1998, que fueron íntegramente asumidas por la ley de Claridad canadiense de 2000?

El Preámbulo de la ley de Claridad dice en uno de sus Considerandos que “siendo el Parlamento la única institución política elegida para representar a todos los canadienses, tiene un papel importante en la identificación de lo que constituye una pregunta clara y una clara mayoría, suficiente para que el Gobierno de Canadá entre en negociaciones en relación con la secesión de una provincia de Canadá”. Y, más adelante (*Bill C-20, **2**,4*) señala que el Gobierno de Canadá no puede “entrar en negociaciones que puedan conducir a la secesión de una provincia de Canadá y, puedan, en consecuencia, implicar la privación de la ciudadanía y otros derechos de los que participan plenamente los ciudadanos canadienses residentes en la provincia [que pretende independizarse]…salvo que la población de esa provincia haya expresado claramente su deseo democrático de separarse de Canadá”.

Como ya se ha señalado, la Constitución de Canadá, como la nuestra, no contempla la secesión de ninguno de sus territorios, y, por ello, cualquier secesión obligaría a una reforma constitucional. A la vez que aceptaba que el proceso que puede llevar a la secesión se inicie con el resultado de un referéndum, un procedimiento de “democracia directa”, el Tribunal Supremo canadiense adoptó en 1998 una posición que debe considerarse razonable y prudente.

La Constitución de Canadá, como la nuestra, no contempla la secesión de ninguno de sus territorios

Sería incongruente y, probablemente, políticamente muy difícil en Canadá imponer que la secesión de Quebec, o de cualquier otra provincia, pueda depender de una mayoría simple de síes, cualquiera que fuese la participación (incluso muy bajas, inferiores, por ejemplo, al 60%) en el referéndum, la

proporción sobre el censo electoral de los votos favorables a la secesión y su ventaja en votos emitidos sobre la opción de no secesión, cuando en Canadá, como en muchos otros países de impecables tradiciones democráticas, se exigen mayorías reforzadas para la aprobación de diferentes leyes y, desde luego, procedimientos parlamentarios y de consulta popular agravados o reforzados para reformar la Constitución, a lo que tendría que abocar, en todo caso, un procedimiento de secesión que tuviera éxito.

Pero los que piensan que un referéndum a la canadiense podría ser una solución no deben hacerse ilusiones. No es disparatado pensar que el independentismo catalán, o parte importante de él, lo rechazarían bajo la ensoñación – ¡esta sí, verdadera ensoñación! – de estarse "liberando del yugo español", por lo que no aceptarían otras reglas que las de los referéndums, digamos, "coloniales". Pero se equivocan o quieren equivocarse: el conflicto de Cataluña no es un conflicto entre españoles y catalanes: es un conflicto entre catalanes o, si se quiere, entre españoles.

Algunas conclusiones

Si tomamos los resultados de las últimas cinco elecciones al Parlamento de Cataluña como indicador de la evolución reciente del apoyo a la independencia, podrían extraerse varias conclusiones, entre otras:

–en las dos ocasiones en que el voto pro independencia subió fuertemente, 2015 y 2017, el voto de rechazo a la independencia subió también fuertemente y resultó ganador.

–la ventaja del voto pro independencia sobre el voto contrario llegó a 148.000 votos (el 2,8% del censo) en 2010, pero no se ha vuelto a repetir esa diferencia en ninguna de las cuatro elecciones posteriores, aunque en 2017 sí alcanzó una ventaja semejante (150.000 votos, el 2,7% del censo) el voto contrario a la secesión.

–la baja o muy baja participación (2021, 2010) favorece que aparezcan mayorías en votos emitidos para los partidos independentistas, mientras que la alta participación (2015, 2017) parece favorecer las mayorías en votos emitidos para los partidos contrarios a la secesión o, al menos, la disminución de las diferencias (2012) en favor de los independentistas.

Si este modelo de composición y dinámica del voto se mantiene, sería muy difícil, o imposible que un referéndum con las condiciones de la ley de Claridad canadiense pudiera llevar a un resultado favorable a la secesión legalmente vinculante para iniciar ese proceso.

El voto a favor y en contra de los partidos independentistas en las elecciones al Parlamento de Cataluña 2010-2021

	2021	2017	2015	2012	2010
Participación %	53,55	79,09	74,95	67,76	59,95
Abstención %	46,45	20,91	25,05	33,24	40,05
Abstención votos (mill.)	2,612	1,162	1,380	1,600	2,095
Votos en favor de secesión (mill.)	1,439	2,079	1,966	1,787	1,518
Votos en contra de secesión (mill.)	1,333	2,229	2,079	1,691	1,370
Censo electoral (mill.)	5,623	5,558	5,511	5,413	5,231
En % del Censo Electoral:					
Votos en favor de secesión (*)	25,6	37,4	35,7	33,0	29,0
Votos en contra de secesión(*)	23,7	40,1	37,7	31,2	26,2

Notas:

-La distribución de los votos entre “favorables a la secesión” y “contrarios a la secesión” es la siguiente:
Elecciones 2021: Favorables: ERC, JxCat, CUP, PDeCAT (1); Contrarios: PSC, VOX, ECP, Cs y PP
Elecciones 2017: Favorables: JxCat, ERC y CUP; Contrarios: Cs, PSC, PP y EcPo
Elecciones 2015: Favorables: JxSi y CUP; Contrarios: Cs, PSC, CatSiquesPot, PP y Unió.cat
Elecciones 2012: Favorables: CiU, ERC, CUP y SI; Contrarios: PSC, PP, Cs y PxC
Elecciones 2010: Favorables: CiU, ERC y SI(2); Contrarios: PSC, PP, Cs, PxC(3) y UPyD

(1) Partido Democrático Europeo Catalán, alineado con ERC y JxCat, obtuvo 79.967 votos sin representación parlamentaria.
(2) SI, Solidaridad Catalana por la Independencia, candidatura impulsada por Joan Laporta y Alfons López Tena, que obtuvo 102.197 votos y 4 escaños.
(3) Plataforma por Cataluña, agrupación de extrema derecha que obtuvo 75.321 votos sin representación parlamentaria.

-La importante diferencia en 2010 (250.000 votos) entre la suma de abstenciones y votos válidos emitidos y el dato del censo electoral para ese año se debe a que en 2010 se dio un alto volumen de votos nulos y en blanco (114 mil) y más de 136.000 votos repartidos entre una treintena de formaciones que no obtuvieron representación y no se han tenido en cuenta para la elaboración del cuadro.

Luis M. Linde ha sido gobernador del Banco de España (2012-2018). Es miembro del Consejo Consultivo de Sociedad Civil Catalana.