

**MÉS ENLLÀ DE LA NACIÓ UNIFICADORA:
AL·LEGAT EN FAVOR DEL FEDERALISME MULTINACIONAL**

MÉS ENLLÀ DE LA NACIÓ UNIFICADORA: AL·LEGAT EN FAVOR DEL FEDERALISME MULTINACIONAL

Alain-G. Gagnon



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autònoms

BARCELONA

2008

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Gagnon, Alain

Més enllà de la nació unificadora : al·legat en favor del federalisme multinacional. – (Institut d'Estudis Autònomic ; 58)

Bibliografia

ISBN 9788439378310

I. Casas, Joan, 1950- trad. II. Institut d'Estudis Autònomic (Catalunya) III.

Títol IV. Col·lecció: Institut d'Estudis Autònomic (Col·lecció) ; 58

1. Federalisme – Canadà 2. Federalisme – Espanya 3. Descentralització administrativa – Catalunya 4. Descentralització administrativa – Espanya 5. Nacionalisme – Catalunya 6. Nacionalisme – Quebec
342.24(71+460)

Traducció: Joan Casas

Fotografia de la coberta: Palau Centelles, Barcelona (segle XVI).
Arc, capitell, mènsula i barana a la naia de l'escala de tipologia gòtica.

© **Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònomic**

Primera edició: setembre de 2008

Tiratge: 1.000 exemplars

ISBN: 978-84-393-7831-0

Dipòsit legal: B.44.598-2008

Impressió: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 i EMAS)



SUMARI

Agraïments	9
INTRODUCCIÓ: EL DESPERTAR DEL PROJECTE FEDERAL I NOVES SENSIBILITATS CAP A LA MULTINACIÓ	11
Federalisme i federació	14
Federalisme territorial i federalisme multinacional	16
La condició federal al Canadà i a Espanya	18
Presentació dels capítols	22
1. MEMÒRIA I IDENTITAT NACIONAL A CATALUNYA I AL QUEBEC	25
1.1 Memòria i construcció nacional	30
1.2 Esdeveniments definidors: el procés català	32
1.3 Esdeveniments definidors: el procés quebequès	38
1.4 L'afirmació de les cultures nacionals	44
1.5 La constel·lació de les pertinences	47
2. ELS FONAMENTS NORMATIUS DEL FEDERALISME ASIMÈTRIC:	
LA SITUACIÓ CANADENCA EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA	55
2.1 La clarificació dels conceptes	61
2.2 El principi comunitari	67
2.3 El principi igualitari	71
2.4 El principi democràtic	77
3. EL FENOMEN EMERGENT DE LA MULTINACIÓ	87
3.1 Dualisme i pluralisme	91
3.2 De la diversitat profunda a la multinació	96
3.3 Trudeau contra Taylor	100
3.4 La difícil naixença d'una nova escola canadenca de la diversitat	105
4. EL FEDERALISME DE CONCERTACIÓ I L'EXERCICI DE LA DEMOCRÀCIA AL CANADÀ	109
4.1 Les consideracions conceptuals i els desenvolupaments històrics	112

4.2 Els principals reptes amb els quals s'ha d'enfrontar el federalisme de concertació	120
4.2.1 L'emergència d'un sistema.....	120
4.2.2 El federalisme de concertació.....	122
4.3 Quan el nacionalisme majoritari eclipsa el federalisme de concertació	130
5. ELS EFECTES DEL NACIONALISME MAJORITARI AL CANADÀ	139
5.1 Consideracions teòriques	142
5.2 Examen de tres iniciatives governamentals	147
5.2.1 La unió social canadenca	147
5.2.2 La inclusió de la Carta canadenca de drets i llibertats	150
5.2.3 Les relacions internacionals	156
5.3 Un al·legat a favor d'un enfocament multidimensional	159
6. RESISTÈNCIES I POTENCIALITATS. EL DEURE DE PENSAR LA MULTINACIÓ.....	165
6.1 El sistema de cooperació perpètua de John Rawls.....	169
6.2 L'autonomia i el repartiment de les competències segons Daniel Elazar	173
6.3 El plebiscit quotidià d'Ernest Renan	178
6.4 Una política creadora: tensions importants, qüestions no resoltes	181
CONCLUSIÓ	185
BIBLIOGRAFIA TEMÀTICA	193
El federalisme comparat	195
La construcció nacional	197
Les societats multiculturals i multinacionals.....	199
L'autonomia i la governança	201
Notes sobre l'autor	205

Agraïments

Fa molt de temps que desitjava redactar aquest llibre sobre *La raó del més fort o el deure de pensar la multinació*. Aquest llibre s'adreça a la vegada als especialistes, als estudiants, als responsables de prendre decisions i a un públic que busca un coneixement millor del món que ens envolta. La meva experiència canadenc m'ha permès prendre el pols a dues tradicions diferents. La meva experiència a l'escenari internacional ha acabat d'enriquir i d'aprofundir els meus coneixements posant en valor noves tradicions. És així com Alan C. Cairns, Maureen Covell, Francis Delpérée, Daniel Elazar, Donald Smiley, Ronald Watts i, entre els col·legues de la meva generació, Michael Burgess, Enric Fossas, Guy Laforest, Luis Moreno, Alain Noël, Patrick Peeters i Ferran Requejo, m'han incitat a explorar a fons el projecte federal. Els meus agraïments van adreçats també als investigadors del Comitè de Recerca sobre el Federalisme Comparat i les federacions de l'Associació Internacional de Ciència Política, agrupades al voltant de Lloyd Brown-John i de Robert Agranoff, amb els quals tinc el plaer de mantenir intercanvis des de fa decennis. Desitjo de tot cor donar les gràcies a tots els membres del Grup de Recerca sobre les Societats Plurinacionals, amb els quals ja fa dotze anys que treballo. Penso aquí en Dimitrios Karmis, André Lecours, Jocelyn Maclure, Pierre Noreau, Geneviève Nootens, François Rocher, James Tully i José Woehrling.

Tinc la impressió d'haver acumulat un deute important envers un gran nombre d'investigadors i d'estudiants que he tingut l'oportunitat d'anar trobant en el curs dels últims vint-i-cinc anys. Diversos assistents de recerca m'han donat el seu ajut en la preparació d'aquesta obra pel que fa als capítols de recerca documental, la preparació de la bibliografia, la traducció de textos i la lectura. La meva gratitud va adreçada molt especialment a Martine Boisvert, Olivier De Champlain, Bernard Gagnon, Raffaele Iacovino, Louiselle Levesque, Charles-Antoine Sévigny i Pierre Skilling.

**INTRODUCCIÓ:
EL DESPERTAR DEL PROJECTE FEDERAL
I NOVES SENSIBILITATS CAP A LA MULTINACIÓ**

En diferents estats d'arreu del món la via federal ha estat privilegiada aquests últims anys per donar resposta als reptes de la modernitat. Els experts veuen en el federalisme unes propietats úniques que permeten facilitar el reconeixement dels grups etnoculturals, afavorir la representació dels diferents corrents de pensament, donar garanties als drets de les minories nacionals, trobar un repartiment just dels poders entre els diferents ordres de govern i, per limitar-nos a les dimensions principals, establir una distribució equitativa de la riquesa.

Els estats contemporanis han de fer front avui dia al repte de la diversitat nacional perquè, d'una banda, la majoria s'hi troben confrontats i, d'una altra banda, perquè la immigració que caracteritza l'època present esdevé gradualment una realitat indefugible la mesura de la qual ens cal prendre.¹ Per això el federalisme constitueix un futur prometedor per a les democràcies liberals avançades i, com veurem en aquest llibre, el federalisme multinacional s'hauria d'anar imposant progressivament com a la via òptima per a la gestió dels conflictes comunitaris i per a l'afirmació de les identitats col·lectives. La cultura política d'aquestes democràcies constitueix un ric camp de cultiu per a la implantació dels valors que el projecte federal implica. El polítòleg Alfred Stepan recorda amb bons motius que «totes les democràcies de llarga durada que operen en un context de *polité* multilingüe i multinacional són estats federals».² Ens cal, doncs, explorar més a fons els condicionants i les conseqüències d'aquesta constatació per a les democràcies avançades.

La fórmula federal, tot i que en si mateixa no és cap panacea, conté certes qualitats essencials que permeten l'estabilitat dels règims polítics. El desplegament pràctic de les diverses fórmules federals no sempre ha produït els resultats favorables que es desitjaven. De totes maneres, quan els grups majoritaris han acceptat en nom del respecte a la diversitat comunitària tractar equitativament les altres comunitats que viuen al territori, això ha portat a progressos democràtics significatius. Naturalment hi ha tensions que no es poden obviar quan tractem de les relacions comunitàries, però allò que importa en primer lloc és la capacitat dels uns i dels altres d'arri-

1 Ricard Zapata-Barrero, *Multiculturalidad e inmigración*, Madrid, Editorial Syntesis, 2004.

2 Alfred Stepan, «Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model», *Journal of Democracy*.

bar a compromisos i de poder relançar lliurement els processos de negociació perquè la voluntat federal no s'esmussi. Es tracta, doncs, d'un procés obert a les deliberacions i a les negociacions i que fa que l'esdevenidor de les nacions romanguí obert.

El present estudi hauria pogut fer referència a un vast conjunt de casos, ja que el projecte federal ha estat proposat per trobar solucions polítiques en nombrosos contextos —pensem en Indonèsia, l'Iraq, Nigèria i Rússia. En aquests països la democràcia és sovint malmenada, i això no contribueix de cap manera a l'emergència d'un esperit federal. Al llarg dels diferents capítols que conformen l'ossada d'aquest llibre insistiré sobretot en el cas canadenc, inspirant-me en situacions viscudes en altres països federals (p. ex., Bèlgica, els Estats Units) i en països en vies de federalització (p. ex., Espanya, el Regne Unit). La implantació de la fórmula federal exigeix, així ho constatarem, una forta capacitat per part dels estats nacionals de fonamentar-se en unes pràctiques democràtiques avançades, en una voluntat reconeguda de cohabitació i en el respecte de les diverses tradicions que donen un sentit a voler viure en comú. El respecte d'aquestes exigències assegurarà la lleialtat de tots els implicats en el cos del conjunt federat i contribuirà a assegurar-ne la perennitat.

Federalisme i federació

S'imposa, per començar, que fem una distinció entre les nocions de federalisme i de federació.³ Els especialistes en federalisme han emprat sovint indistintament els conceptes de *federalisme* i de *federació*. Però el primer concepte fa referència a unes tradicions, una cultura, un esperit, una manera d'actuar, una ideologia, mentre que el segon tracta essencialment de la dimensió institucional.

És possible trobar-se en una situació en la qual diversos estats han estat agregats per formar una federació sense que la diversitat de societats sigui reconeguda de manera formal en el funcionament de les institucions. És la situació que trobem a Alemanya, a Austràlia i als Estats Units. D'una manera força sorprenent devem a un nord-americà, William Livingston,⁴ el reco-

3 Preston King, *Federalism and Federation*, Londres, Croom Helm, 1982.

4 William Livingston, «A Note on the Nature of Federalism», *Political Science Quarterly*, vol. 67, març de 1952, pp. 81-85.

neixement de la diversitat de societats com a fonament de l'esperit federal. El Canadà representa un altre cas exemplar, ja que ens hi trobem en presència d'una federació formada el 1867 i que ha intentat, segons la conjuntura, abandonar alguns dels seus trets federals en profit d'una visió com més va més homogeneïtzadora, cosa que ha provocat tensions importants principalment entre la comunitat anglòfona i la comunitat francòfona.⁵ Dues grans tradicions federals cohabituen: una tradició formada al voltant de la noció de *federalisme territorial*, que tendeix a esborrar les diferències etnoculturals proposant polítiques governamentals unificadores, i una altra tradició travessada per la noció de *plurinacionalitat*, que els quebequesos i les primeres nacions reivindiquen. El país, doncs, ha menystingut una situació favorable al reconeixement de les entitats autònomes diferenciades en profit d'un context com més va menys favorable a fer-se càrrec de l'especificitat quebequesa, i d'aquí les tensions freqüents entre els defensors d'aquestes dues tradicions federals i els salts endavant del moviment nacionalista quebequès.

Espanya, parlant amb propietat, no constitueix cap federació. Es tracta més aviat d'una expressió institucional avui dia única, descrita amb la denominació d'*Estat de les autonomies*.⁶ Una altra cosa és la composició social d'Espanya, perquè ens trobem en presència d'un país travessat per la diversitat social en raó de la presència de les tres nacions històriques que són Catalunya, Galícia i el País Basc, a les quals s'afegeixen tot de comunitats disposades a reivindicar l'estatut concedit a aquestes darreres. Aquesta rica diversitat social porta a reconèixer, com ho fa William Livingston per al cas dels Estats Units, els trets federals subjacents a l'Estat de les autonomies. En aquest sentit, Espanya funciona a base de federalisme, encara que no es tracti, parlant amb propietat, de cap federació.

De manera semblant a Espanya, fundada sobre antics reialmes, Bèlgica es va constituir inicialment al voltant de tot de miniestats en el moment de la conquesta francesa de 1794-1795, integrats d'una manera molt laxa, abans de transformar-se amb posterioritat en un règim unitari.⁷ Però el model jaco-

5 Aquí podem fer referència als textos de Marc Chevrier, Dimitrios Karmis i Guy Laforest dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Mont-real, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, per prendre la mesura d'aquestes dues tradicions.

6 Manllevo aquesta denominació del llibre dirigit per Francisco Campuzano Carvajal, *Les nationalismes en Espagne. De l'État libéral a l'État des autonomies (1876-1978)*, Montpellier, Publications Montpellier 3, 2001.

7 André Leton i André Miroir, «De la nation belge à la Belgique des nationalités», a *Les conflits communautaires en Belgique*, París, Les Preses Universitaires de France, 1999, pp. 7-71.

bí havia estat imposat a Bèlgica i havia de tenir repercussions profundes en la manera de gestionar els afers d'Estat i en la desconfiança que les comunitats valona i flamenca s'havien d'expressar l'una a l'altra durant la major part del segle XX. Amb l'objectiu de jugular la sort, un vast conjunt de reformes constitucionals es van desplegar, des del final dels anys 1970, modificacions favorables totes a l'afirmació d'una Bèlgica cada vegada més federal.⁸

Les experiències federals són variades i riques en ensenyament. Els exemples belga, canadenc i espanyol confirmen que la diversitat de societats no sempre té bona premsa davant d'aquells que exerceixen el poder i que per tant és important que les comunitats polítiques participin en el treball de desvelament⁹ essencial encaminat al reconeixement de les seves reivindicacions legítimes a l'interior dels conjunts polítics federats. Aquest treball de desvelament s'exerceix de diferents maneres i d'acord amb dinàmiques pròpies de les diverses *polités*. Es pot encarnar a través de comissions d'investigació, de referèndums, d'eleccions generals o mitjançant la convocatòria d'assemblees constituents per facilitar el desvetllament de les diferents comunitats damunt les quals ha estat erigit el pacte federatiu.

L'endemà de la victòria en el referèndum sobre el nou Estatut polític de Catalunya dins l'Espanya contemporània, és important comprendre l'esperit federal que ha d'acompanyar l'edificació d'unes institucions que puguin tenir en compte la diversitat social en presència i que puguin portar a uns arranjaments comunitaris capaços per al dia de demà.

Federalisme territorial i federalisme multinacional

Tal com hem dit més amunt, hi ha dues menes de federacions que comporten uns enfocaments polítics diferents. D'una banda hi ha les federacions dites territorials que proposen tractar d'una manera idèntica tots els ciutadans d'un país donat i, d'una altra banda, hi ha el federalisme multinacional que preveu mesures equitatives que permetin oferir als membres de cadascuna de les comunitats nacionals que cohabitaven en el si d'una federació les mateixes possibilitats d'acompliment. Les federacions territorials

8 Michel Leroy, *De la Belgique unitaire à l'État fédéral*, Brussel·les, Bruylant, 1996.

9 Anotem aquí els treballs del filòsof James Tully. A tall d'exemple es pot consultar: «Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales», a *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, núm. 2, 1999, pp. 13-36.

—pensem en els Estats Units, en Alemanya, en Austràlia— han estat durant molt temps les més ben cotitzades pels especialistes en federalisme, però es fa evident que les polítiques governamentals han pres poc en consideració les necessitats de les minories etnoculturals i de les minories nacionals (p. ex.: els negres als Estats Units, els turcs a Alemanya, els autòctons a Austràlia). Aquestes minories s’han trobat en uns països que proposaven el progrés de tots i que es limitaven a endegar polítiques d’afirmació positiva, les repercussions de les quals han estat, reconeguem-ho, més aviat modestes, en el sentit que han contribuït a donar una bona consciència als polítics sense que això no fes cap veritable profit als membres de les comunitats minoritàries.

Els anys 1990 i 2000 obren el camí a una nova manera de gestionar la diversitat nacional, mostrant-se més oberts al federalisme multinacional. El model americà de federalisme territorial, que ha estat molt de temps el dominant, ha vist com era posat en qüestió als estats nacionals caracteritzats per una rica diversitat nacional. Pensem en el cas de Bèlgica, del Canadà, d’Espanya o del Regne Unit. Encara que aquests dos últims estats no siguin federacions, parlant amb propietat, no deixa de ser veritat que les seves bases socials fan que siguin estats complexos que, segons autors com Livingston, hauran de portar a l’adveniment del federalisme.

Tots aquests estats han viscut, aquests últims anys, mobilitzacions polítiques de gran amplitud. Bèlgica ha conegut diverses reformes constitucionals que han fet passar el país d’un Estat unitari a un Estat federal en menys d’una generació. El Canadà ha conegut encallades significatives en no aconseguir de satisfer els protagonistes del federalisme multinacional al Quebec, cosa que ha portat a la convocatòria de dos referèndums sobre la sobirania del Quebec. Espanya ha aconseguit girar-se d’esquena al seu passat totalitari proposant l’Estat de les autonomies, però encara vacil·la a l’hora d’acceptar les fórmules asimètriques que permetrien donar resposta a les expectatives de les diverses comunitats nacionals damunt les quals fonamenta, per la resta, la seva legitimitat. Finalment, el Regne Unit, un país unitari com Espanya, ha acceptat d’emprendre el camí del reconeixement de les comunitats nacionals que es troben a l’origen de l’Estat i procedir a una gran operació de descentralització de les competències.¹⁰

10 John Loughlin, «Les nationalismes britannique et français face aux défis de l’eupéanisation et la mondialisation», dins Alain-G. Gagnon, André Lecours, Geneviève Nootens (eds.), *Les nationalismes majoritaires contemporains*, Mont-real, Québec Amérique, en premsa.

Aquestes transformacions han provocat tensions importants entre els membres de la comunitat majoritària i els membres de les minories nacionals. L'èxit de les reformes empreses depèn en bona mesura de la capacitat per part del grup majoritari d'acceptar que els canals polítics romanguin oberts a les negociacions i a l'actualització de les demandes per part dels diversos actors. Com recorda el filòsof James Tully:

La condició de llibertat d'una societat plurinacional es fonamenta en el fet que els seus membres siguin lliures d'emprendre discussions i negociacions sobre el tema de possibles esmenes de l'estructura de reconeixement actualment en vigor i que, com a corollari, els altres membres tinguin el **deure** de donar resposta a aquestes demandes legítimes. Un membre que aspiri a ser reconegut en tant que nació (en una forma al seu torn oberta a una possible contestació) és lliure en la mesura que les possibilitats de discussions, negociacions i esmenes no quedin bloquejades, a la pràctica, per unes limitacions arbitràries. La constitució d'una societat on s'imposa un bloqueig d'aquesta mena ha de ser considerada com una camisa de força o com una estructura de dominació. Aquesta situació d'absència de llibertat pot ser il·lustrada, al Canadà, tant pel cas del Quebec com pel de les Primeres nacions.¹¹

La transició del federalisme territorial al federalisme multinacional constitueix un pas qualitatiu de primera magnitud per a les nacions minoritàries, en la mesura que constitueix la condició de llibertat per excel·lència a l'interior dels estats existents.

La condició federal al Canadà i a Espanya

Els treballs de Donald Smiley, un dels especialistes més importants del federalisme canadenc, han permès posar l'accent en els avantatges del projecte federal per a les societats democràtiques, tot i ser conscient que el federalisme no constitueix una panacea per a tots els problemes de representació. A la seva obra *The Federal Condition in Canada*, Smiley explora les qualitats federals essencials per al bon funcionament de l'Estat canadenc.

¹¹ James Tully, «Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales», a *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, núm. 2, 1999, p. 30.

Diverses dimensions destaquen a la seva anàlisi, com la dualitat canadenca en el fonament del pacte federatiu, les relacions centre-perifèria en tant que posen en evidència els conflictes territorials de naturalesa econòmica, així com l'autonomia real del govern central i dels estats membres de la federació quant a la seva capacitat d'influenciar el curs de la història.¹² Veurem també al llarg d'aquesta discussió per què les societats liberals complexes es presten particularment bé a la via federal. L'argument central que es proposarà té a veure amb el fet que el federalisme posa en qüestió la concepció monista¹³ que tendeix a dominar des dels principis de la modernitat.

De fet, per comprendre el federalisme i la seva aportació a la gestió dels conflictes cal començar per presentar quatre claus d'anàlisi. En primer lloc, és important comprendre que el respecte al principi federal exigeix la no-superposició dels poders a fi de donar als nivells de govern una gran llibertat d'acció en l'exercici de la sobirania compartida. En segon lloc, s'ha de mirar com es fa respectar l'autonomia de les entitats polítiques, alhora que s'encoratgen les iniciatives conjuntes, impulsant d'aquesta manera el desenvolupament d'espais d'intercanvi i de col·laboració. En tercer lloc, en el supòsit que es puguin materialitzar aquestes exigències, cal esperar que els vincles de confiança entre els actors polítics seran mantinguts més fàcilment, i fins i tot consolidats, i que d'aquesta manera es podran llançar iniciatives d'acostament comunitari. I, finalment, la concretització d'aquests principis contribuirà a l'emergència d'una lleialtat federal, creant així les condicions essencials per a la col·laboració entre les diverses comunitats i fent de manera que la solidaritat pugui existir en totes les capes de la societat i en tots els graus de l'Estat.

Pierre Elliott Trudeau, primer ministre federal canadenc de 1968 a 1979 i de 1980 a 1984, havia fet la constatació que així com «la democràcia és un valor per ella mateixa i no se la pot sacrificar a consideracions oportunistes, de semblant manera, en alguns països i en determinades èpoques, el federalisme es presenta com un valor fonamental».¹⁴ Aquest ha estat el cas —i més d'una vegada— per a Espanya, per exemple.

¹² Donald Smiley, *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1987, p. 9.

¹³ Vegeu Dimitrios Karmis i Wayne Norman, «The Revival of Federalism in Normative Political Theory», dins Dimitrios Karmis i Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism*, Nova York, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 3-21.

¹⁴ Pierre Elliott Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Mont-real, Hurtubise HMH, 1967 [1961], p. 158. Si bé la seva llarga estada al capdavant del govern va ser de vegades problemàtica quant al respecte dels drets de les Primeres nacions i de la nació quebequesa, no per això és menys veritat que Pierre Trudeau va contribuir a sensibilitzar la classe política sobre la riquesa del federalisme en tant que principi de base per a la gestió dels conflictes.

Sense voler refer aquí la història d'Espanya, subratllarem alguns dels períodes clau que han servit per nodrir la idea federal a la península Ibèrica. Hi va haver unes quantes onades favorables al federalisme des de mitjan segle XIX. La primera onada es remunta als anys 1840, en el moment que Espanya engegava una reforma política de naturalesa liberal. Va ser també en aquest moment quan republicans i demòcrates van fer front comú adherint-se a la fórmula federal. Inspirada entre d'altres per Proudhon, Tocqueville i la filosofia krausista, el pensament federal a Espanya va girar en aquesta època al voltant de dos elements centrals: el reconeixement del caràcter heterogeni de l'Estat espanyol i la descentralització del poder.¹⁵

Al llarg de tot el segle XIX, el federalisme va representar un focus d'oposició a les polítiques centralitzadores que eren a la base del liberalisme polític espanyol. Amb l'excepció del carlisme,¹⁶ el federalisme esdevingué, doncs, l'única alternativa seriosa a les idees centralitzadores. El federalisme proposat es diferenciava del carlisme pel fet d'estar arrelat a les ciutats i de tenir un caire progressista en el pla social. Un altre període està caracteritzat per les aportacions del català Pi i Margall a la difusió de les idees federalistes, en el qual es constata un coneixement aprofundit de les constitucions federals nord-americana, suïssa i alemanya i la forta influència de Proudhon. Pensem en la seva obra mestra *Las nacionalidades*, publicada el 1877, en la qual exposa tres grans idees: 1) el principi d'autonomia per als afers interns de l'Estat i el principi d'heteronomia per als afers externs; 2) la sobirania inalienable dels individus; i 3) la substitució de la noció de poder per la de consentiment.¹⁷

Pi i Margall ja imagina el lloc central que ha d'ocupar el pacte entre els constituents. Esdevé també el promotor del principi d'unitat en la diversitat, que esdevindrà un lloc comú entre els federalistes. Va insistir a subratllar el fet, com remarca Isidre Molas,¹⁸ que la unitat d'Espanya depèn en bona part de la seva unitat econòmica, tot i estar d'acord en l'existència d'Espanya en tant que pàtria comuna. Pi i Margall va insistir també en la idea que calia trencar amb el principi unitari a Espanya, ja que segons ell,

15 Vegeu Gumersindo Trujillo, *Introducción al federalismo español*, Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1967, pp. 136-137.

16 Parlant de carlisme, ens referim a la voluntat de reinstaurar l'Antic Règim i l'autonomia de les províncies basques i de Navarra.

17 Gumersindo Trujillo, *Introducción al federalismo español*, p. 127, així com Isidre Molas, *Ideario de Francisco Pi i Margall*, Madrid, Ediciones Península, 1966, pp. 21-24.

18 Isidre Molas, *Ideario de Francisco Pi i Margall*, pp. 144-153.

i aquest n'és l'aspecte interessant, aquest principi és el que posa en perill la unitat mateixa del país. Segons ell, la unitat d'Espanya depèn de l'acceptació, del respecte i de la promoció de les diferències fonamentals que la caracteritzen. Totes aquestes idees eren fortament revolucionàries per a l'època, i encara ho són.

Per bé que sobrevivint de vegades dificultosament a través del temps, les idees federalistes i autonomistes reprenen vigoria i la noció de federalisme integral fa la seva entrada a Espanya a partir dels anys 1930.¹⁹ El federalisme integral de la primera meitat dels anys 1930, caracteritzat molt més per la seva voluntat descentralitzadora que per la seva obertura a les especificitats regionals, no va despertar gaire interès a les regions catalana, gallega i basca, que hi van veure ben febles avantatges per a les seves comunitats respectives. La idea subjacent al federalisme integral és la d'absorbir de manera democràtica les nacions històriques, d'abandonar els drets forals per fundar una Espanya moderna, progressista, integradora i oberta a totes les diversitats (i entre elles els particularismes regionals). El nou Estat espanyol integral va constituir un punt de trobada entre els nacionalismes perifèrics d'orientació pluralista i els republicans espanyols d'orientació unitarista.

L'Estat de les autonomies de 1978 va plantejar els mateixos reptes als actors polítics, és a dir, ¿com podem fer cohabitar les persones que desitzen prioritàriament l'establiment d'una ciutadania universalitzadora que reconegui a tothom uns drets idèntics —encara que la capacitat dels uns i dels altres de fer-los respectar de manera justa i equitativa variï considerablement segons si es pertany o no a la nació titular espanyola— i aquelles persones la identitat primera de les quals se situa al nivell de les regions històriques i que desitzen adherir-se a l'Estat-nació a través d'aquesta identitat comunitària?

Aquest és encara avui el desafiament al qual ha de fer front l'Estat de les autonomies, ja que el creixement dels nacionalismes minoritaris a Espanya, al Canadà, al Regne Unit i a d'altres llocs tradueix la incapacitat de l'Estat nacional de suscitar l'adhesió de tots els ciutadans a un projecte comú

¹⁹ José Luis Cascajo Castro, «Notas sobre el ordenamiento constitucional de la Segunda República: la distribución de competencias en el estado integral», dins *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, 1993, pp. 17-20. Hi ha opinions divergents sobre les característiques reals d'aquest federalisme integral; ens podem remetre als següents autors per explorar-lo més a fons: F. Tomás y Valiente, J. A. González Casanova, N. Sánchez Albornoz, M. B. García Álvarez i F. Fernández Segado.

capaç d'integrar la diversitat a l'interior dels estats federals i dels estats en vies de federalització. Il·luminar una mica aquesta realitat constitueix l'objectiu central del present projecte.

Presentació dels capítols

Aquest llibre està estructurat al voltant de tres pols principals: els fonaments, els arguments normatius i els valors damunt els quals recolza i dels quals es nodreix la voluntat federal, les metamorfosis que caracteritzen la condició federal en un context multinacional i l'adveniment de la multinació com a solució de futur òptima per als països travessats per la diversitat nacional.

Al primer capítol fem una reflexió sobre el lloc de la memòria en la construcció de les nacions modernes, explorant d'una manera succinta les identitats catalana i la quebequesa. Com és sabut, Catalunya i el Quebec han evolucionat en uns contextos polítics diferents tot i haver estat exposats a les idees federals a través de les seves històries respectives, i sovint les han promocionades. Aquest pas ens aportarà materials essencials per a l'anàlisi que ens permetran introduir el context en el qual evoluciona cadascuna d'aquestes nacions.

Al capítol dos analitzem la qüestió federal des de l'angle dels valors normatius, establint que el federalisme asimètric permet reforçar l'exercici democràtic redistribuint els poders, encoratjant la participació dels ciutadans, aportant una major legitimitat al sistema polític i contribuint a encaixar les nacions minoritàries en les institucions. La implantació del federalisme contribueix així a refinar el liberalisme igualitarista valorant l'aportació de les comunitats en lloc d'adreçar-se únicament als ciutadans.

Al tercer capítol, després d'haver constatat el creixement del fenomen de la multinació a diferents països de democràcia liberal avançada, expliquem com el camp de les idees s'ha desplegat en dos sentits que entren en col·lisió. Ens permetrem prendre acta del fet que la tendència principal que caracteritza aquests països ha estat la de proposar polítiques públiques sense consideració per la diversitat social, i amarades a més d'una voluntat de tractament uniforme per a tots els individus. Darrere d'aquest tractament igualitari es perfilen greus injustícies, ja que els membres de les diverses comunitats nacionals no posseeixen el mateix accés al poder o les mateixes oportunitats de progrés dins la societat. Amb la finalitat de compren-

dre millor els debats vigents encara, proposem una anàlisi del projecte polític de naturalesa igualitarista de Pierre Elliott Trudeau i de la seva contrapartida filosòfica de naturalesa comunitarista proposada per Charles Taylor. Confrontat amb el fenomen emergent de la multinació a diferents estats contemporanis, l'argumentari de Taylor és percebut com el que té la millor capacitat d'acomodament per a les minories nacionals que viuen a l'interior d'estats de democràcia liberal avançada.

Al capítol quart es fa la proposició de revitalitzar el federalisme de concertació, a fi de permetre als representants de les diverses comunitats nacionals establir unes relacions justes i equitatives amb les autoritats polítiques que depenen del poder central. S'hi fa una anàlisi de l'evolució del federalisme canadenc des de la fundació del país el 1867, i se'n treuen ensenyaments dels diversos episodis que han conduït a importants tensions entre el Quebec i la resta del Canadà en el transcurs dels últims cent trenta anys. Atesa la impossibilitat d'establir a curt termini un federalisme multinacional que permeti donar resposta a les expectatives dels quebequesos dins la federació canadenc i atenuar la crisi constitucional que no sembla pas voler-se atenuar, es fa la proposta d'encoratjar les relacions bilaterals entre el Quebec i el govern central per la via del federalisme de concertació. Segons nosaltres, això permetria obrir els canals de comunicació entre les dues principals comunitats polítiques del Canadà.

Al capítol cinquè es fa un esforç per explicar com el creixement del nacionalisme canadenc ha tingut repercussions directes en el capítol de l'empobriment de les idees federals en el país, d'una banda, i, d'una altra, com ha contribuït això a la mobilització sense precedents de la nació quebequesa al voltant de l'estat del Quebec. Per copsar adequadament aquesta dinàmica s'hi exploren més a fons tres camps de polítiques públiques, són els següents: la implantació de la unió social canadenc, el domini de les relacions internacionals i la imposició de la Carta canadenc de drets i llibertats a partir de 1982.

Al capítol sisè fem un esforç teòric amb l'objectiu d'apreciar plenament l'heretatge que influencia la manera com els polítics pensen les relacions de poder i que sovint no els permet de veure més enllà de les estratègies a curt termini que es proposen. També s'hi examinen tres corpus que tenen una notable influència en la gestió dels conflictes comunitaris. Les idees de John Rawls, de Daniel Elazar i d'Ernest Renan, successivament, hi són exposades i se n'extreuen ensenyaments per al cas canadenc així com per a alguns països europeus, Espanya en primer lloc. La implantació

del federalisme multinacional per a aquests països és proposada com una prometedora meta de futur en vista a la reconciliació de les comunitats nacionals dins uns conjunts més amples.

I després, a tall de conclusió, s'estableix la urgència d'actuar i de pensar la multinació a fi que els nostres contemporanis es trobin amb les eines adequades per donar resposta al repte més gran del nostre temps: el reconeixement de les comunitats minoritàries nacionals a l'interior dels grans conjunts polítics. En suma, els estats actuals han de prendre la mesura de la diversitat que els caracteritza i gosar ser innovadors en el capítol de les institucions per tal que aquestes afavoreixin la plena realització dels projectes col·lectius proposats democràticament per les comunitats nacionals, cosa que contribuiria a assegurar la legitimitat de les accions empreses i a acostar les comunitats.

1. MEMÒRIA I IDENTITAT NACIONAL A CATALUNYA I AL QUEBEC

Memòria i identitat nacional a Catalunya i al Quebec²⁰

A fi de descobrir en si mateix en què consisteix la seva humanitat, cada home necessita un horitzó de significació que només li pot ser donat per alguna forma de vinculació, de pertinença a un grup, de tradició cultural. Necessita una llengua, en un sentit ampli, per plantejar les grans preguntes i donar-hi resposta. Charles Taylor²¹

Aquesta citació de Charles Taylor que hem posat a l'encapçalament recorda el paper clau exercit per la llengua, la cultura i la pertinença en la construcció identitària. Aquestes paraules van ser escrites a la primavera de 1979, és a dir un any abans de la convocatòria del primer referèndum quebequès sobre la sobirania-associació, on les forces sobiranistes quebeques van veure rebutjat el seu projecte polític en una proporció de tres contra dos. La convocatòria d'aquest primer referèndum hauria hagut de desencadenar unes reformes constitucionals en profunditat que permetessin als quebequesos sentir-se més còmodes en el si de la federació canadenca; i sí que es van endegar reformes, però es van inscriure àmpliament en el sentit de la consolidació dels poders al voltant del govern central, cosa que va tenir com a conseqüència revigorir les forces sobiranistes al Quebec i donar-los una raó principal per mobilitzar-se.

Taylor s'ha erigit en defensor dels grans valors liberals al llarg de tota la seva carrera i ha denunciat en nombrosos escrits els riscos que l'individualisme feia córrer a les comunitats polítiques, guardant-se molt bé, d'altra banda, de proposar la via de la independència per a aquelles nacions que, com el Quebec, han volgut un replantejament fonamental de la seva pertinença als estats-nació constituïts. Taylor dubta, a més, que el futur hagi

²⁰ La primera versió d'aquest capítol va ser presentada en el marc de la jornada Quebec-Catalunya organitzada pel Centre d'Estudis de Temes Contemporanis que va tenir lloc a Barcelona el 8 de juny de 2006. Adreço un agraïment particular a Albert Balcells i González, Louis Balthazar, Jacques Beauchemin, Jordi Casassas Ymbert, Marc Dueñas, Agustí Nicolau i Coll i Marc Leprêtre pels seus comentaris aclaridors sobre la primera versió d'aquest text.

²¹ Charles Taylor, «Pourquoi les nations doivent-elles se transformer en États» dins *Rapprocher les solitudes: Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1992, p. 53.

d'estar obert per a les nacions a la base mateixa dels estats constituïts quan afirma que «esdevé molt important que siguem reconeguts per allò que som. És molt difícil per a qualsevol mantenir un horitzó de significació amb el qual sigui possible identificar-se, si les persones que l'envolten rebutgen aquest estat de coses o no el tenen en compte».²²

Aquestes paraules de Taylor adopten tot el seu sentit quan les apliquem als casos català i quebequès —ja que em limitaré essencialment, en aquest capítol, a aquestes dues situacions nacionals la naturalesa liberal dels projectes de les quals és portadora d'ensenyaments per al conjunt de les societats plurinacionals— en la mesura que es fan ressò de les demandes de reconeixement freqüentment reiterades pels seus representants a l'escena política a través de la història. El problema central en Taylor és el del reconeixement falsejat (*misrecognition*) en tant que aquest empeny les nacions minoritàries a buscar un estatut que es correspongui més amb la percepció que tenen d'elles mateixes.²³ Taylor resumeix d'aquesta manera la seva posició: «La tesi és que la nostra identitat està parcialment formada pel reconeixement o per la seva absència, o també per la mala percepció que en tenen els altres: una persona o un grup de persones poden patir un perjudici o una deformació real si la gent que els envolta els retornen una imatge limitada, envilidora o despectiva d'ells mateixos. El no-reconeixement o el reconeixement inadequat poden causar dany i constituir una forma d'opressió, emprisonant alguns en una manera de ser falsa, deformada i reduïda».²⁴

Catalunya i el Quebec sorprenen a la vegada per la seva resistència a través dels segles i per la seva capacitat de projectar-se en la història. L'endemà de la convocatòria del referèndum guanyador del 18 de juny de 2006 sobre un nou estatut polític per a Catalunya a l'interior d'Espanya, i més de deu anys després del fracàs del referèndum quebequès del 30 d'octubre de 1995, és important precisar i comprendre les necessitats que tenen les nacions de fer-se reconèixer en els seus propis termes i de revelar-se als seus interlocutors segons una dinàmica que els és pròpia. És important també aixecar acta d'allò que passa entre bastidors i dels moviments, de vegades improvisats, dels diversos actors polítics i socials implicats en

22 Charles Taylor, «Pourquoi les nations doivent-elles se transformer en États», *op. cit.*, p. 60.

23 Charles Taylor, *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, París, Flammarion, 1994, pp. 42-99.

24 Charles Taylor, *La politique de la reconnaissance. Différence et démocratie*, *op. cit.*, pp. 41-42.

aquests exercicis de construcció identitària i d'afirmació nacional. Els reptes actuals, com el seu reconeixement formal en tant que nació en el cos de les constitucions espanyola i canadenca, exigeixen per part dels representants catalans i quebequesos una forta solidaritat i una obligació de compromís sostingut i durador d'una part de la societat civil.

El Quebec constitueix un exemple d'allò més pertinent per a Catalunya, havent convocat ja dos referèndums sobre el seu estatut polític a l'interior de la federació canadenca i perseguint encara el seu reconeixement ple en tant que nació. El Quebec ha lliurat també importants batalles polítiques a través de la seva història contra l'establiment d'un nacionalisme majoritari pancanadenc i ha provat, a la imatge dels catalans, de fer valer la seva especificitat en tant que nació històrica a l'interior de l'Estat canadenc.

Els reptes que tenen en comú aquestes dues nacions expliquen en bona mesura per què els politòlegs catalans i quebequesos són convidats sovint a Valònia, al País de Gal·les o a Escòcia per intercanviar idees sobre la importància d'establir relacions justes entre l'Estat central i els estats membres que formen entitats estatals complexes (pensem en els casos de Bèlgica, d'Itàlia o del Regne Unit). Proposen habitualment projectes liberals fonamentats en el reconeixement territorial per dotar les seves comunitats nacionals respectives d'una capacitat més gran d'autonomització i de cohesió social, alhora que insisteixen perquè els representants polítics d'aquestes comunitats nacionals hagin de retre comptes als seus administrats. Aquestes prescripcions es distingeixen sovint de les polítiques en voga al Canadà i a Espanya, que són polítiques fonamentades en el principi de no territorialitat ben expressades per les fórmules consagrades del *café para todos* a Espanya o *una província és una província* al Canadà, encaminades a no donar peu a les reivindicacions identitàries per més legítimes que siguin. És així que per als catalans i els quebequesos les reivindicacions es presenten sobretot en termes de tracte equitatiu, mentre que per als membres de les nacions majoritàries les respostes es donen en termes de tracte idèntic. La persecució d'aquest objectiu d'un tracte idèntic entre els ciutadans i entre els estats membres a l'interior del estat-nació constituïts afavoreix, ja es deu haver observat, el grup nacional majoritari.

El present capítol s'organitzarà al voltant de quatre pols principals. En primer lloc exploraré el tema de la memòria i de la construcció nacional per precisar els límits de les divergències polítiques entre la nació majoritària i la nació minoritària. Després esbossaré a grans trets el quadre dels

esdeveniments definitoris que han marcat aquestes dues nacions històriques presentant, alternadament, els processos català i quebequès de desplegament del seu nacionalisme liberal.²⁵ M'aproximaré a continuació al tema de l'afirmació de les cultures nacionals minoritàries a l'interior dels estats-nació ja constituïts que semblen avui més refractaris a les peticions de reconeixement expressades. Per tancar el capítol procediré a una breu anàlisi de les identitats plurals de què els ciutadans es reclamen fixant-me en els casos català, escocès i quebequès.

1.1 • Memòria i construcció nacional

Un enfocament sociològic i polític, ancorat en la història, és essencial a l'hora de precisar el naixement i l'evolució de les nacions, sigui l'acadiana, la catalana, la gallega o la quebequesa. Per començar voldria fer referència a Fernand Dumont, un pioner de la sociologia al Quebec, que com Salvador Giner en el cas català,²⁶ ha sabut dibuixar els perfils i les profunditats de l'ànima quebequesa.

Com sobreviure sense invocar el passat, atès que una nació que és en primer lloc una cultura es redueix a un heretatge? Aquest doble recurs a l'esperança i a la memòria és una justificació. És també una garantia de durada. Perquè en resultarà, gràcies al poder de l'escriptura, l'edificació d'una referència que farà present un poble en la història.²⁷

Amb aquestes breus frases, el sociòleg quebequès Fernand Dumont resumeix els reptes de les comunitats nacionals minoritàries que desitgen prosseguir la seva cerca d'afirmació. Escriure la història d'una nació, d'una comunitat política, és l'acte polític per excel·lència; és també un gest de

25 Trobem en la bibliografia sobre el nacionalisme una oposició a aquesta proposició, que fins i tot arriba a suggerir que la idea d'aquesta forma d'afirmació identitària és antitètica als valors liberals heretats del període de la Il·lustració. Però els treballs de Yael Tamir i de diversos autors després d'ell han aconseguit demostrar que liberalisme i nacionalisme cohabitaven d'una manera serena a diversos estats contemporanis. Vegeu Yael Tamir, *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

26 Podem referir-nos amb gran interès en aquest punt a Salvador Giner (ed.), *La societat catalana*, Barcelona, Institut d'Estadística de Catalunya, 1998.

27 Fernand Dumont, *Genèse de la société québécoise*, Mont-real, Boréal, 1993, p. 236.

conscienciació i de projecció en el temps venidor. Per a Dumont és imperatiu recular en el temps per definir millor el sentit del present. D'altra banda és allò que havien comprès els membres del moviment català de la Renaixença que, a mitjan segle XIX, se sentien moguts per un impuls romàntic. Les persones que es van aplegar en aquest moviment van contribuir a implantar la llengua catalana, a donar un sentit històric a la nació i a expandir la cultura catalana.²⁸ Per tornar, tanmateix, a Taylor: «Les nacions no existeixen únicament allà on objectivament es parla la mateixa llengua i es comparteix una història comuna: s'afirmen allà on aquests fets són subjectivament presents en les identificacions d'un poble».²⁹

La literatura no pretén ser només l'expressió d'una cultura en ple canvi sinó que explica al mateix temps la continuïtat d'un acte de naixement que es realitza quotidianament. Això correspon segons Benedict Anderson a l'encarnació de la comunitat imaginada.³⁰ La literatura esdevé alhora un exercici de creació identitària, una manera de pensar, una manera de mirar, de pensar-se i de projectar-se.

La comprensió del fenomen nacional passa també per un millor re(coneixement) de les institucions, d'aquí la importància que cal donar al sistema educatiu, a l'Església, a la família, als sindicats, als partits polítics i als moviments socials. Totes aquestes xarxes són portadores de potencialitats. Els processos propis de la socialització són molt importants en la construcció de la societat ja que, d'una banda, donen un sentit a la història i, d'una altra, actuen com a punts de referència,³¹ com a elements estabilitzadors.

No és tan important idealitzar el passat com provar de situar-lo tan objectivament com sigui possible en la seva trama històrica, amb els seus èxits i fracassos. Per això el Quebec i Catalunya estaran en millors condicions d'assumir els seus futurs respectius i de projectar-s'hi quan hauran assumit plenament els seus passats corresponents. Assumir aquest passat és també acceptar situar-se en relació amb l'altre; això farà possible la presa de consciència dels trets distintius de la comunitat política i es podrà establir veritablement

28 Els autors estan generalment d'acord a reconèixer al poeta Aribau la paternitat del moviment amb la seva obra intitolada *Oda a la Pàtria*, de 1833.

29 Charles Taylor, «Pourquoi les nations doivent-elles se transformer en États», *op. cit.*, p. 66.

30 Benedict Anderson, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996.

31 Per a un desenvolupament de la noció de referències identitàries, vegeu Jocelyn Maclure i Alain-G. Gagnon (eds.), *Repères en mutation: identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montreal, Québec Amérique, col. «Débats», 2001.

l'estructura democràtica del liberalisme. El liberalisme igualitarista menysté massa sovint prendre en consideració el pluralisme nacional, reflex del sentiment de pertinença i, per extensió, expressió de la voluntat comuna.³²

A la seva obra de referència, *Genèse de la société québécoise*, Fernand Dumont fa una altra constatació important, i de gran rellevància també per a Catalunya, quan recorda que la societat quebequesa «està estructurada sobretot per la base».³³ L'autor observa amb justesa que la societat quebequesa és una societat integrada per baix a través d'un ric conjunt de xarxes d'intercanvis socials que serveixen per integrar les experiències comunes en un context precís. Aquesta tesi ha estat posteriorment assumida i enriquida per una nova generació d'investigadors; pensem, entre d'altres, en els treballs de Luc Turgeon sobre el lloc central de la societat civil en el moment de l'adveniment de l'anomenada *revolució tranquil·la* al Quebec.³⁴

Catalunya i el Quebec evolucionen d'una manera diferent de la dels altres estats membres que formen part d'Espanya i del Canadà. Ja fa seixanta anys —i encara sembla oportú que ho recordem avui— l'historiador Pierre Vilar observava en el cas català «una creixent dissemblança entre l'estructura social de la regió catalana i la de la majoria de la resta de la nació [espanyola]».³⁵ La societat civil hi exercia ja aleshores un paper del tot central en el manteniment de la cohesió social; la situació perdura encara en els nostres dies. Aquesta mateixa dissonància caracteritza les relacions entre el Quebec i el Canadà, on dues societats d'acolliment han estat cridades a integrar les diverses onades d'immigrants que han vingut a establir-s'hi d'ençà de la fi de la Segona Guerra Mundial. Ras i curt, ens trobem en presència de dos règims de ciutadania en els quals els ciutadans són convidats a participar plenament.³⁶

32 Vegeu Tzvetan Todorov, *Devoirs et délices. Une vie de passeur*, Pris, Seuil, 2002, i molt especialment el capítol 6, intitulat «La barque humaniste», pp. 209-248, en el qual l'autor afirma que ens cal pensar l'universalitat alhora que mantenim i aprofundim la diversitat.

33 Fernand Dumont, *Genèse de la société québécoise*, p. 219. En el cas català, Michael Keating hi veu:

34 Luc Turgeon, «La grande absente. La société civile au sein de la Révolution tranquille», *Globe, Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, núm. 1, 1999, pp. 35-56.

35 Pierre Vilar, *Histoire de l'Espagne*, París, Les Presses Universitaires de France, 1947, primera edició, p. 70.

36 Jane Jenson va ser la primera que va identificar l'existència d'un doble règim de ciutadania al Canadà. Vegeu «Reconnaître les différences: sociétés distinctes, régimes de citoyenneté, partenariats», dins Guy Laforest i Roger Gibbins (eds.), *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Mont-real, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, pp. 235-262.

Catalunya i el Quebec són d'alguna manera estats-regions,³⁷ o, recurrent a la justa descripció de Simon Langlois, «societats globals»³⁸ que posseeixen unes estructures socials ben establertes, unes cultures diferenciades arrelades històricament, unes institucions polítiques específiques i unes bases territorials clarament identificables. Tot això contribueix a fer d'aquestes dues nacions unes societats d'acolliment úniques³⁹ a l'interior del Canadà i d'Espanya.

1.2 • Esdeveniments definidors: el procés català

En la història dels pobles es poden identificar moments que poden convertir-se en claus d'interpretació que ens permetin comprendre amb més facilitat les transformacions econòmiques, socials i polítiques de les quals han estat objecte.

Observarem en primer lloc la presència dels comtats catalans, que es remunten al segle IX i que van subsistir fins a l'arribada de la dinastia dels Borbons el 1715.⁴⁰ Aquests comtats van presidir els destins comercials i polítics de la regió durant tot el període que va del segle XII al segle XV. «[...] els comtats catalans posseïen una forma de constitució que limitava els poders del sobirà abans de l'existència de la famosa Carta Magna anglesa».⁴¹ L'existència d'aquests comtats és molt més important d'allò que tenim tendència a sospitar en la constitució de la identitat catalana contemporània.

La imposició dels decrets borbònics de 1715, anomenats *de Nova Planta*, han comportat d'altra banda la castellanització de la funció pública a la Corona d'Aragó, de la qual depenia Catalunya, i han incitat els catalans a

37 Alain-G. Gagnon, «Le Québec, entre l'État-nation et l'État-région», a *Le Devoir*, 25 de juliol de 2000, p. A-7.

38 Simon Langlois, «Le choc de deux sociétés globales», dins Louis Balthazar, Guy Laforest, Vincent Lemieux (eds.), *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992*, Quebec, Septentrion, 1991, pp. 95-108.

39 Per a una millor comprensió de les qüestions relatives a la immigració a Catalunya i al Quebec, podem referir-nos a: Ricard Zapata-Barrero, *Multiculturalidad e inmigración*, Madrid, Síntesis, 2004, i a Gemma Aubarell, Agustí Nicolau Coll i Adela Ros (eds.), *Immigració i qüestió nacional. Minories subestatsals i immigració a Europa*, Barcelona, Mediterrània, 2004.

40 Vegeu els treballs d'Albert Balcells, *El nacionalismo catalán*, Madrid, Historia 16, 1991.

41 Joël Belliveau, «Les bases plurielles des nationalismes périphériques: le cas de la Catalogne», a *Canadian Review of Studies in Nationalism*, vol. 29, 2002, p. 33.

replegar-se a la societat civil. Fins a aquest moment Catalunya no s'havia dotat mai d'un Estat fort perquè sota la monarquia espanyola dels Habsburg les regions no castellanes eren essencialment uns territoris autònoms. L'arribada dels Borbons va conduir, a més, a la desaparició de les institucions catalanes i a l'abandonament dels estatuts medievals que afavorien la noblesa regional catalana.

L'ascensió social per als catalans es va fer subseqüentment gràcies a l'emergència d'una burgesia industrial pròpiament catalana; pensem en el sector del tèxtil, entre d'altres. Els Borbons, tanmateix, també van tenir a veure amb els progressos econòmics catalans, ja que van contribuir a donar accés al mercat castellà així com al seu vast imperi.⁴² Això va contribuir a consolidar l'economia de Catalunya i va facilitar l'establiment d'una elit comercial.

Els catalans van tenir poc accés als llocs de la funció pública, així com a l'exèrcit de l'època. És revelador observar que a la darrerria del segle XVIII, per exemple, «la meitat dels funcionaris d'Aragó eren castellans, [i s'enfilaven fins al] 65% a Catalunya...».⁴³ Observem, així mateix, que en el si dels governs espanyols, «entre 1833 i 1902, de 900 ministres només 25 són de Catalunya (un 2,7%, mentre que la regió representa més del 10% de la població d'Espanya). [...] entre aquesta data [1902] i 1914, cap català no serà nomenat ministre».⁴⁴

En el decurs d'aquest període, ni la funció pública ni l'exèrcit no van ser camins d'ascensió social per als catalans. L'exclusió a la qual es van veure sotmesos a l'interior de les institucions centrals els van incitar a mobilitzar-se a nivell dels comtats i de les províncies catalanes. En el cas de les províncies, precisem que la seva creació es remunta al moment de la Constitució de 1812, adoptada a Cadis i que posava fi d'alguna manera a l'existència dels reialmes. La idea seguida pels redactors de la Constitució era senzillament «reduir els elements diferencials, harmonitzar, uniformitzar».⁴⁵ Dit d'una altra manera, el seu desig era reduir al màxim la diversitat sobre

42 Vegeu Pierre Vilar, *Catalunya dins l'Espanya moderna*, Barcelona, Ed. 62, 1965-1968.

43 Raphaël Carrasco, citat a Joël Belliveau, «Les bases plurielles des nationalismes périphériques: Le cas de la Catalogne», a *Canadian Review of Studies in Nationalism*, vol. 29, 2002, p. 30.

44 Joël Belliveau, «Les bases plurielles des nationalismes périphériques: Le cas de la Catalogne», p. 34.

45 Vegeu Jean-Louis Guerena, «État et nation en Espagne au XIX^e siècle», dins Francisco Campuzano Carvajal (ed.), *De l'État libéral à l'État des autonomies (1876-1978)*, Montpellier, Publications Montpellier 3, 2001, p. 24.

la qual es fonamentava el règim instituït a fi de procurar-li tota la cohesió possible i evitar que poguessin aparèixer eventuais focus d'oposició.

El nombre de les províncies variarà d'un període a un altre, però tot sovint van ser emprades amb una mateixa finalitat: impedir la mobilització de les nacionalitats dels antics reialmes. D'aquesta manera, el reialme de Catalunya va ser dividit en quatre províncies: Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. La creació i el redespiegament de les províncies s'inscrivien —tenim dret de pensar— en un projecte purament centralitzador, ja que això feia dels seus representants els intermediaris essencials i inevitables del poder central. Aquesta voluntat centralitzadora es va expressar posteriorment de diverses maneres: per l'intent de crear una oficina d'estadística centralitzada, per la imposició de la pesseta com a unitat monetària el 1868 o, dues dècades més tard, per l'establiment del primer Codi civil espanyol el 1889.

El projecte polític d'una constitució federal per al conjunt d'Espanya en el moment de la Primera República no pot passar en silenci. Va ser del tot estructurant per a Catalunya, que hi va veure la possibilitat de fer avançar l'esperit federal. S'hi parla d'un nou Estat nació format per regions, històricament constituïdes, i de diverses formes d'autonomia per als individus, els municipis, les regions i les nacions, tots plegats elements constituents de la nació espanyola. L'establiment de la Primera República va ser estructurant en la construcció d'una identitat pròpiament catalana, en la mesura que aquesta ha contribuït a donar al poble català un sentit de la història. Per a historiadors del tremp d'Albert Balcells, el fracàs de la Primera República va ser allò que va donar a Catalunya el seu impuls polític, una mena d'element desencadenant de l'afirmació nacional catalana.⁴⁶

El 1888, els representants catalans van demanar al rei que establís una assemblea legislativa autònoma per debatre qüestions d'interès per a la regió i que reconegués la llengua catalana com a llengua oficial. A partir d'això es van establir diversos grups de pressió, com la Lliga Regionalista, el 1901, o la coalició Solidaritat Catalana, el 1907,⁴⁷ que van fer de la qüestió nacional el seu tema central. La formació política Solidaritat Catalana va guanyar

⁴⁶ Segons les paraules d'Albert Balcells, pronunciades a la Jornada Quebec-Catalunya organitzada pel Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, que va tenir lloc a Barcelona el 8 de juny de 2006.

⁴⁷ Aquesta data és molt important perquè correspon al començament del procés d'uniformització de la llengua catalana, que va contribuir a fer emergir la identitat catalana tal com la coneixem avui.

els escons a les quatre províncies catalanes en aquelles eleccions. Uns quants anys més tard, el 1913, les quatre províncies es van fusionar per formar la Mancomunitat de Catalunya.⁴⁸ Aquesta experiència es va acabar l'abril de 1925 com una de les conseqüències del cop d'estat de Miguel Primo de Rivera, que havia tingut lloc dos anys abans. Això va contribuir, d'una banda, a accentuar l'aproximació comunitària de les províncies catalanes mitjançant polítiques comunes en els camps de l'ensenyament, de l'economia i de l'aprenentatge de la llengua; i, d'altra banda, a solidaritzar totes les forces republicanes a través d'Espanya. Tot plegat va desembocar en la Segona República espanyola (1931-1936), durant la qual els catalans van assumir un liderat polític més important. Va ser aleshores quan Catalunya va recuperar la seva autonomia amb l'establiment de la Generalitat (1931-1938), autonomia de curta durada ja que l'abril de 1938 el general Franco hi posava fi per decret, mentre que Espanya estava en plena guerra civil (1936-1939). Les llibertats civils van quedar suspeses i les lleis ratificades per la Generalitat van ser anul·lades. Quant a l'ús oficial del català i a la seva utilització en els llocs públics, van ser prohibits per decret a partir del 16 de febrer de 1939. Tots aquests gestos polítics van tenir repercussions importants en la construcció identitària catalana, que es va veure obligada a afirmar-se en la resistència.

Va ser el període del *Estado nuevo*, a l'interior del qual totes les formes d'oposició van ser prohibides. Catalunya va quedar doncs reduïda a ser un simple territori d'Espanya. Una segona renaixença va començar cap a la darrera dels anys 1950, quan els intel·lectuals i els artistes van relançar gradualment el moviment catalanista, del qual van formar part Maria del Mar Bonet, Quico Pi de la Serra i Lluís Llach. És la resistència que s'organitza i s'accentua.

Encara avui la noció de centralisme a Catalunya està associada a la dictadura i a la imposició d'un nacionalisme majoritari, mentre que l'autonomia correspon a una era de llibertats individuals i comunitàries. És important recordar que en el moment d'entrar a la nova era democràtica d'Espanya, el rei Joan Carles va triar de pronunciar el seu primer discurs oficial en tant que cap d'Estat a Catalunya,⁴⁹ i que va fer un altre gest polític important pronunciant-ne una part en català.

⁴⁸ Per a un estudi concret de la Mancomunitat, vegeu Albert Balcells González, Enric Pujol, Jordi Sabater, *La mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, Barcelona, Proa, 1996.

⁴⁹ Es pot trobar aquest discurs pronunciat pel Rei Joan Carles el 16 de febrer de 1976 a Salvador Sánchez-Terán, *De Franco a la Generalitat*, Barcelona, Planeta, 1988, pp. 49 i ss.

Es tracta d'un gest portador per dues raons principals: va marcar l'inici de la reconciliació de les nacions en el si d'una Espanya plural i va contribuir al reconeixement d'una cultura i d'una nació històricament plenament constituïda. Així mateix, la implantació de l'Estat de les autonomies havia de confirmar a Espanya el seu caràcter plurinacional. La Generalitat va ser restaurada el setembre de 1977 en contrapartida pel reconeixement per part del seu president, Josep Tarradellas, de la monarquia de Joan Carles. S'afirmava així un important principi del constitucionalisme, el del reconeixement mutu, clau de volta de l'acostament intercomunitari.

Les forces polítiques de la dreta i de l'esquerra espanyola es van dedicar després activament a buscar maneres d'atenuar el sentit que calia donar a aquesta nova Espanya fonamentada en les comunitats històriques, provant de convèncer les altres comunitats autònomes que es prevalguessin tan de pressa com fos possible de l'article 137 de la Constitució de 1978.⁵⁰ L'objectiu que es perseguia era clar: fer de totes les comunitats autònomes uns actors intercanviables en el pla polític i esborrar els trets distintius entre les comunitats autònomes. Era, com ho hauria pogut formular Miguel Herrero de Miñón, una manera de limitar l'aportació de les «societats diferencials»,⁵¹ de les quals, però, Espanya havia decidit dotar-se a l'hora de reprendre la via democràtica després de la mort de Franco.

És sorprenent, de totes maneres, constatar que després de tots els excessos dels quals han estat objecte les nacionalitats històriques a Espanya, en particular en el curs del segle XX, que hagi estat «finalment la nació espanyola la que hagi estat considerada única dipositària de la sobirania i, per tant, el fonament del nou ordre constitucional».⁵² Sigui com sigui, la nació espanyola ha de tenir en compte ara l'aportació legítima i essencial de les

50 «L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les Comunitats Autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius».

51 Miguel Herrero de Miñón, que va ser un dels membres de la Comissió constitucional que va conduir a l'establiment de l'Estat espanyol de les autonomies, estableix distincions importants entre les comunitats històriques i el conjunt de les comunitats autònomes. Vegeu «La posible diversidad de los modelos económicos en la transición», dins *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1995.

52 Francisco Campuzano Carvajal, «L'article 2 de la Constitution de 1978. Une tentative de redéfinition de la nation espagnole», dins Francisco Campuzano Carvajal, *Les nationalismes en Espagne. De l'État libéral à l'État des autonomies (1876-1978)*, Montpellier, Université Montpellier III, 2001, p. 162.

nacions històriques al procés constitucional.⁵³ El nou Estatut de Catalunya acceptat pels catalans el 18 de juny de 2006 porta una mica més enllà la lògica del reconeixement, encara que aquest avenç sigui vist com a insuficient per una part important de la població de la regió. El principal repte que es planteja a un Estat com Espanya és el d'aconseguir l'adveniment d'un nou ordre constitucional que permeti a la vegada d'obtenir la vinculació dels catalans a un país que sovint, a través de la història, ha imposat de manera coercitiva les regles del joc polític i que avui fa la impressió a vegades de voler utilitzar la seva diversitat nacional com a element d'unió.

1.3 · Esdeveniments definidors: el procés quebequès

Quines són les principals claus d'interpretació per comprendre el Quebec contemporani? Com en el cas de Catalunya no podem fer abstracció del passat, de les rivalitats entre diversos protagonistes, de les diverses tradicions que s'han imposat al fil de les lluites polítiques.

En el cas del Quebec, la conquesta de 1759, segons una primera lectura, o la Cessió de terres a l'Amèrica del Nord per França a Anglaterra el 1763, a través del Tractat de París, segons una segona lectura constitueix una primera referència identitària per als quebequesos. Encara que la interpretació d'aquests esdeveniments sigui lluny del consens, ens proporciona unes dades que suggereixen una amarga derrota dels *Primers canadencs* (que acabarien autodefinint-se a partir dels primers anys seixanta com a quebequesos) o un abandonament igualment desconcertant que empobreix la imatge que els quebequesos tenen del seu passat. No es tracta, doncs, aquí d'un mite construït al voltant d'un reialme, com va ser el cas de Catalunya, sinó més aviat d'una derrota humiliant i d'un abandonament per la pàtria originària.

Malmenats per la conquesta, els *canadencs* van passar a dependre de la Corona britànica. Naturalment, això tindria unes conseqüències importants quant als sentiments que els canadencs van expressar envers l'antiga mare pàtria, França, que els havia abandonat per conservar colònies considerades més rendibles a les Antilles, i envers el conqueridor, l'Imperi

⁵³ Article 2 de la Constitució de 1978: «La Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols i reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions que la integren i la solidaritat entre totes elles».

britànic, que els havia vençuts convertint el Quebec en una colònia anglesa. Se'ls va imposar el renegament de la fe catòlica així com la *common law*, per bé que a la pràctica els canadencs continuessin obeint les lleis civils franceses.⁵⁴ Entrem de facto a partir d'aquest període en un sistema bijurídic.⁵⁵

El segon moment clau de la construcció nacional quebequesa és el de la promulgació de l'*Acte du Québec*, el juny de 1774, mentre que les colònies americanes estan cada dia més agitades contra la metròpoli britànica i se'n volen alliberar. A partir d'aleshores, les autoritats angleses van exigir dels canadencs que pronunciessin un jurament de fidelitat a la Corona britànica. Això va permetre als canadencs tenir accés als càrrecs públics i a les funcions polítiques, encara que en el territori dels fets això fos més aviat l'excepció. Amb la ratificació de l'*Acte de Québec*, la llibertat de religió va ser restablerta, l'ús de la llengua francesa va ser acceptat i el sistema senyorial va ser mantingut.⁵⁶ En aquest moment va ser també quan es va autoritzar oficialment la cohabitació del dret civil francès i del dret criminal britànic contribuint a dotar el Quebec de les bases necessàries per al seu adveniment en tant que societat distinta, per usar l'expressió convinguda al Canadà, o bé, si es prefereix així, en tant que «societat diferencial».

De manera, doncs, que l'*Acte de Québec* confirma el caràcter diferenciat del Quebec a l'interior del gran Imperi britànic; es tracta a més del fet singular que és la primera vegada que l'Imperi britànic accepta ratificar una constitució que dona uns fonaments constitucionals legítims a una de les seves colònies.⁵⁷ No es tractava d'estendre uns drets sinó més aviat de confirmar-los. Per a les generacions següents s'ha tractat d'actualitzar aquestes reivindicacions, al fil de les condicions històriques i polítiques generalment desfavorables per als quebequesos que es trobaven, a més, en una situació cada dia més minoritària a l'interior del Canadà.

54 Vegeu Graeme Wynn, «Aux confins de l'empire 1760-1840» dins Craig Brown i Paul-André Linteau (eds.), *Histoire générale du Canada*, Mont-real, Éditions du Boréal, 1990, p. 223.

55 Per a un estudi aprofundit del bijuridisme al Canadà, vegeu Jean-François Gaudreault-Desbiens, *Les compartiments étanches du bijuridisme au Canada. Essai sur la résilience des atavismes juridiques*, Mont-real, Thémis, 2006.

56 Per a un desenvolupament més important, vegeu Alain-G. Gagnon i Luc Turgeon, «Managing Diversity in Eighteenth and Nineteenth Century Canada: Quebec's Constitutional Development in Light of the Scottish Experience», a *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 41, núm. 1, 2003, pp. 1-23.

57 Hilda Neatby, *The Quebec Act: Protest and Policy*, Scarborough, Prentice-Hall of Canada, 1972, p. 1.

Aquesta llei no suscita unanimitat entre els especialistes de les ciències socials al Canadà. Alguns l'han vilipendiada presentant-la com un estatut imperial abusiu i veient-hi una simple mesura tàctica en resposta a l'agitació que prevalia a l'època en les tretze colònies americanes.⁵⁸ D'altres hi ha vist un gest les potencialitats del qual per al Quebec no han estat prou explorades. Pensem entre d'altres en els treballs de James Tully referits a l'aportació de la *Proclamation royale* al reconeixement de les reivindicacions autòctones i sobre la contribució de l'*Acte de Québec* a l'afirmació del sentiment nacional quebequès i a la legitimació de les seves reivindicacions en tant que poble fundador del Canadà.⁵⁹

Per bé que insuficient en més d'un sentit, l'*Acte de Québec* constitueix un punt de partida essencial a partir del qual és possible per als quebequesos d'avui identificar la font institucional de les seves reivindicacions nacionals i sobretot establir-ne la legitimitat. Dit altrament, es tracta de fet d'un document cabdal, anterior a la Constitució canadenca de 1867, però els principis del qual han de ser respectats pels actors polítics llevat del cas, naturalment, que el mateix Quebec decidís replantejar-se aquests principis.

En uns altres termes, l'*Acte du Québec* exerceix el mateix paper que la *Proclamation Royale* de 1763 per a les Primeres nacions, en el sentit que proporciona un fonament jurídic de primer ordre a les reivindicacions històriques del Quebec. En legitimar els antics costums, les tradicions i un règim jurídic específic l'*Acte du Québec*, tot i que alguns encara la critiquen,⁶⁰ constitueix un punt de referència excepcional per als quebequesos, afirmant al cor mateix de les negociacions constitucionals al país els grans principis del constitucionalisme que van ser reconduïts en el moment de la signatura de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* en 1867 —a la qual el Quebec va donar el seu assentiment— i de la ratificació de la Constitució de 1982, contra les voluntats de l'Assemblea Nacional del Quebec.

L'historiador Gérard Bouchard reconeix la importància de l'*Acte de Québec* quan escriu: «La llei de 1774, en reconèixer els drets i les espe-

58 Robert Lahaise i Noël Vallerand, *Le Québec sous le régime anglais*, Mont-real, Lanctôt éditeur, 1999.

59 James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval/Les Presses de l'Université de Bordeaux, 1999.

60 Vegeu a tall d'il·lustració els treballs de Claude Bariteau, com ara «L'Acte de Québec (1774), assise de l'*Indirect rule* toujours d'actualité», a *L'Action nationale*, abril de 2000.

cificitats dels francòfons canadencs, afavoria a la seva manera el desvetllament d'una consciència nacional». ⁶¹ L'historiador no ho podia veure d'una manera més justa. Al cap de pocs anys, el 1791, va ser aprovat l'*Acte constitutionnel de 1798*, que va consistir a repensar el Canadà segons una divisió ètnica en la qual els canadencs anglesos i els francesos serien majoritaris cadascun en el seu propi territori.

Les rebel·lions de 1837-1838 al Quebec representen un altre moment clau en el seu desvetllament en el curs d'aquesta fase dominada per l'Administració britànica. Aquestes rebel·lions que van esclatar simultàniament al Baix i a l'Alt Canadà van posar l'accent en la defensa dels valors republicans, combinats amb un conjunt de valors liberals. Aquests aixecaments van ser mal rebuts per Londres, que va aprovar el 1840 l'*Acte d'union*, l'objectiu central de la qual va consistir a fusionar el Baix i l'Alt Canadà i procurar als anglòfons del país un estatut majoritari.

El tercer moment clau de la construcció nacional del Quebec és l'establiment del pacte confederatiu de 1867. Aquest pacte entre dos pobles fundadors confirmava el desig dels pares fundadors de fer avançar el pluralisme identitari reconeixent, ni que fos de manera implícita com va remarcar Guy Laforest, ⁶² la presència dels canadencs anglesos i dels canadencs francesos al cor de les institucions polítiques emergents. La història contemporània ens recorda que hi va haver un malentès ⁶³ important entre els polítics de cada banda de la divisió lingüística anglès/francès perquè les expectatives dels uns i dels altres no semblava pas que es corresponguessin. ⁶⁴

El govern del Quebec ha reivindicat freqüentment aquesta interpretació fonamentada en la presència dels dos pobles fundadors a les seves representacions davant l'Estat central. En el moment de les audiències de la comissió Rowell-Sirois (1937-1940), creada el 1937 per revisar el repartiment de poders entre els estats membres de la federació i el govern central, els repre-

⁶¹ Gérard Bouchard, *Genèse des nations et cultures du nouveau monde. Essai d'histoire comparée*, Mont-real, Boréal, 2000, p. 96.

⁶² Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Quebec, Sillery, 1992, p. 254.

⁶³ Fernand Dumont, *Raisons communes*, Mont-real, Boréal, 1995 (capítol 2: «La fin d'un malentendu historique», pp. 31-48).

⁶⁴ Per a més detalls sobre aquest període, podem consultar Alain G.-Gagnon i Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship, and Quebec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, més particularment el capítol 2, a les pàgines 28-32.

sentants del govern del Quebec, després de recordar que la constitució signada el 1867 constituïa un pacte, ho van aprofitar per reafirmar:

[...] el 1867, un cert nombre d'estats, anomenats províncies, autònoms i sobirans sota l'ègida de la Corona britànica, que havien decidit agrupar-se, van convenir de donar-se la forma d'una federació i van bandejar deliberadament el sistema d'una unió legislativa perquè aquest sistema, amb la centralització de poders que comporta, no oferia cap garantia per a les minories. Per donar naixença a aquesta federació, les províncies van consentir a cedir a l'entitat federativa una certa part dels seus poders però van conservar, a més dels poders legislatius no cedits, la pròpia entitat política, i van romandre així, en l'esfera que els es pròpia, uns estats sobirans. [...] la Confederació és un pacte voluntàriament consentit i que només pot ser modificat amb el consentiment de tots.⁶⁵

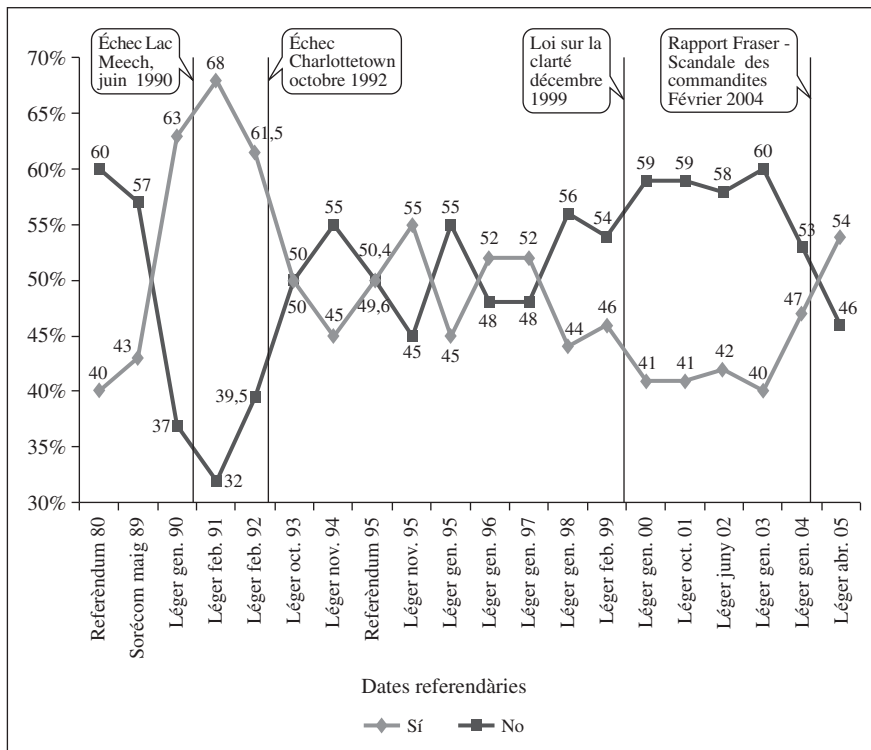
Aquesta presa de posició dels representants del govern del Quebec vol recordar als comissaris, a qui s'ha demanat que facin recomanacions sobre el funcionament de la federació canadenca, que l'Estat central no pot ignorar els principis constitutius que hi ha a l'origen del pacte constitucional. Aquests grans principis són en nombre de tres; es tracta concretament dels principis de continuïtat, de reconeixement mutu i de consentiment.⁶⁶ Per bé que malmenats de vegades pel govern central en el decurs del període que va de 1867 a 1982, quan es completa el primer ordenament constitucional canadenc, aquests principis són al cor de l'esperit federal i constitueixen les bases essencials de les quals l'Estat canadenc obté la seva legitimitat.

L'establiment d'un nou ordre constitucional en 1982, amb el repatriament de la Constitució de la Gran Bretanya i la inclusió de la Carta canadenca de drets i llibertats (vegeu el capítol 5), constitueix un atac frontal a l'aplicació dels tres principis fonamentals del constitucionalisme al Canadà; va provocar una ona de xoc que va afectar tota la classe política i va portar a un gran moviment de mobilitzacions populars al Quebec durant les dues dècades següents. Això també va donar lloc a iniciatives nombroses, entre les quals l'arribada del Bloc Quebequès a Ottawa el 1990 —una formació política que pretén la independència del Quebec—, la convocatòria d'un segon referèndum en quinze anys sobre la qüestió de la sobirania i la

⁶⁵ Citat en Ricard Arès, *La confédération: pacte ou loi?*, Mont-real, Bellarmin, 1967, pp. 61-62.

⁶⁶ Vegeu més avall un tractament més aprofundit d'aquests tres principis.

Figura 1. Evolució de les intencions de vot referendari al Quebec, 1980-2005



mobilització en favor d'una ciutadania pròpiament quebequesa.⁶⁷ Al llarg de tot aquest període, els sondeigs han confirmat que els suports favorables a la sobirania del Quebec han sobrepassat sovint la barrera de la majoria absoluta (vegeu la Figura 1).

Fent abstracció dels compromisos històrics i dels tres grans principis que suporten el constitucionalisme (continuitat, reconeixement mutu, consentiment), el govern central i les nou províncies anglòfonas van posar fi,

⁶⁷ El govern del Quebec ha instituït a més una comissió nacional dedicada a sensibilitzar els quebequesos sobre la idea d'instaurar una ciutadania pròpiament quebequesa; vegeu: Comissió dels Estats Generals sobre la situació i el futur de la llengua francesa al Quebec (Comissió Larose), *Le français, une langue pour tout le monde, une nouvelle approche stratégique et citoyenne*, Quebec, Govern del Quebec, 2001.

recordem-ho, al primer ordre constitucional canadenc (1867-1982), i ho van fer contra les demandes expressades de manera unànime per tots els partits polítics representats a l'Assemblea Nacional del Quebec.

És irònic observar que la reforma constitucional canadenc que s'havia iniciat al començament dels anys seixanta, justament per donar resposta a les necessitats del Quebec, es realitzés finalment en detriment de la nació quebequesa i sense prendre en consideració les demandes de reconeixement expressades pels seus representants. La imposició d'un nou ordre constitucional el 1982 trencava la continuïtat històrica i bandejava així la visió dualista com a element definitori de la federació canadenc.⁶⁸

1.4 · L'afirmació de les cultures nacionals

És important subratllar que l'existència de les nacions catalana i quebequesa és anterior a la creació dels estats espanyol i canadenc. Malgrat aquesta realitat, Espanya i Canadà sempre han tingut dificultat a reconèixer i donar suport a l'expressió de la seva plena personalitat política i constitucional, tal com van revelar entre 1987 i 1990 els debats que van envoltar l'Acord del llac Meech i el 1992 l'entesa de Charlottetown en el cas canadenc,⁶⁹ o també les discussions relatives al reconeixement de la nació catalana pel Govern espanyol el 2005-2006.

Tal com hem vist al començament d'aquest capítol, Espanya, tal com avui la coneixem, és el resultat d'un procés d'agregació més que no pas de fusió d'un conjunt de reialmes cristians a l'Edat Mitjana. La vinculació d'aquests reialmes va fer que cadascun d'ells pogués, en el transcurs dels segles XVI i XVII, mantenir les seves institucions i continuar desenvolupant el seu propi registre de decisions jurídiques. Després de la Guerra de Successió, que es va acabar el 1714, i els decrets de Felip V els Borbons van posar fi a les administracions dels antics reialmes d'Aragó, de Catalunya, de València i de les Balears, eliminant certes característiques que depenien del dret civil i obliterant algunes especificitats fiscals. Quant a Navarra i el

⁶⁸ Vegeu Alain-G. Gagnon, «Le dossier constitutionnel Québec-Canada», dins *Québec: État et société*, vol. 2, Mont-real, Québec Amérique, col·lecció «Débats», 2003, p. 153, per a un desenvolupament més ampli.

⁶⁹ Aquí podem consultar Alain-G. Gagnon, *Quebec y el federalismo canadiense*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1998, p. 170.

País Basc, van conservar, fins al segle XIX les seves responsabilitats administratives i fiscals, més conegudes per la denominació de *furs*.

Al segle XX la repressió que van patir els catalans sota el general Franco va contribuir a refermar la identitat catalana quan l'havia de dissoldre. Va ser aleshores quan les forces de la dreta moderada, del centre i de l'esquerra van fer front comú. Totes les famílies ideològiques (llevat de l'extrema dreta de l'època) es van aliar en el projecte d'afirmació nacional. D'altra banda, Albert Balcells precisa al seu *El nacionalismo catalán* que el partit radical d'Alejandro Lerroux, la influència del qual va ser molt sensible entre els obrers de la regió de Catalunya, s'havia mostrat generalment hostil a les reivindicacions catalanes.⁷⁰ Per la seva banda, el moviment anarco-sindicalista organitzat en la Confederació Nacional del Treball (CNT) va romandre més aviat indiferent a les demandes catalanes.⁷¹

Aquests últims anys, l'Espanya dels antics reialmes i de les regions ha tornat a fer acte de presència i el nacionalisme espanyol ha estat denunciat per múltiples veus. És així com la democràcia a Espanya passa avui per la implantació de l'Estat de les autonomies. D'una manera bastant paradoxal, és tanmateix sorprenent que malgrat les nombroses patinades del nacionalisme espanyol, continuï sent la nació espanyola la que va ser investida el 1978 com a única dipositària de la sobirania a Espanya. La nova nació espanyola està constituïda avui per un conjunt format per diverses nacionalitats o, dit altrament, per un conjunt de nacions dins d'un Estat en vies de federalització.⁷²

En el cas del Quebec, els principals actors de l'escenari polític desitgen posar fi a tota estructura de dominació restablint els principis fonamentals del constitucionalisme. La història, la memòria i la identitat han de ser posades al servei de la classe política per fer per manera que les institucions reflecteixin adequadament els fonaments sobre els quals el país va ser erigit i d'on extrau la seva legitimitat política.

En un text que segurament farà època, el filòsof James Tully estableix que avui dia el Quebec no és lliure en el si de la federació canadenca,

⁷⁰ Albert Balcells, *El nacionalismo catalán*, Madrid, Historia 16, 1991, p. 45 i ss.

⁷¹ Xosé Manoel Nunez Seixas, *Los nacionalismos en la España contemporánea (Siglos XIX-XX)*, Barcelona, Hipótesis, 1999, p. 54 i ss.

⁷² Luis Moreno, *The Federalization of Spain*, Londres, Frank Cass Publishers, 2001; Ferran Requejo, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Londres, Routledge, 2005.

almenys per tres raons. En primer lloc, es poden introduir canvis constitucionals en el funcionament de la federació sense que sigui requerit el consentiment del Quebec. En segon lloc, mentre que el Quebec es defineix com a nació, el reconeixement d'aquesta realitat sembla impossible de concretitzar perquè això exigiria el consentiment de tots els altres estats membres així com de les institucions centrals. Dit en uns altres termes, els canvis constitucionals estan bloquejats per a aquesta nació fundadora. Una tercera raó és evocada per Tully i estableix que la fórmula d'esmena actual nega el dret a l'autodeterminació del Quebec.

Ara bé, les societats democràtiques, com és el cas del Canadà i d'Espanya, només seran veritablement democràtiques «en la mesura que les regles constitucionals que emmarquen l'associació entre les diverses nacions siguin obertes a la discussió i a les esmenes». ⁷³ D'això depèn la legitimitat d'aquests estats-nació. Els objectius perseguits es decanten menys cap a l'afirmació i el reconeixement identitari que cap a l'establiment per a les nacions fundadores d'unes «regles constitucionals del reconeixement mutu» respectades per tots. ⁷⁴ Aquesta cerca de reconeixement mutu, de continuïtat històrica i de consentiment segueix al cor de tot debat polític. És en suma impossible passar per alt aquest debat, pensin el que pensin els representants de les nacions majoritàries.

Les lluites polítiques i els debats constitucionals que s'han entaulat aquests últims anys al Canadà i a Espanya són expressions de gran autenticitat. En relació directa amb la situació quebequesa i canadenca, Tully recorda que «la possibilitat per a una nació de representar-se de diferents maneres ha de ser un dels principals ferments de legitimitat i d'estabilitat dels règims polítics contemporanis. [...] Les lluites per al reconeixement són també activitats de *desvelament* d'un mateix». ⁷⁵ Tant si es tracta de la Declaració de Barcelona del 1998, en la qual els partits nacionalistes català, gallec i basc reclamaven el reconeixement formal de les nacions que hi ha a l'interior d'Espanya, com del consens obtingut el 30 de setembre de 2005 entre els principals partits polítics catalans quant al reconeixement oficial de la nació catalana, aquestes activitats representen expressions de desvelament per excel·lència. De la mateixa manera, en el context cana-

⁷³ James Tully, «Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales», *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, núm. 2, 1999, p. 16.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁷⁵ James Tully, 1999, p. 14.

denc, els referèndums de 1980 i de 1995 al Quebec representen moments forts d'una democràcia deliberativa sana.

Aquests debats inciten a ultrapassar allò que l'escocès Neil MacCormick designa com «l'unitat ideològica de l'Estat sobirà»,⁷⁶ ja que només en la mesura que sigui possible constatar la no-neutralitat de l'Estat canadenc o de l'Estat espanyol i reconèixer la presència d'altres expressions legítimes, serà possible imaginar nous camins d'entesa democràtica, altres maneres de reconciliar el passat i el present, sense perdre la memòria. Perquè, tal com subratlla de manera prou aguda Dimitrios Karmis a *Québec: État et société*, «defensar una concepció de la identitat nacional pretesament neutral en el pla cultural és defensar una concepció monista de la identitat nacional que afavoreix el grup cultural i lingüístic majoritari».⁷⁷ És important, doncs, tant en el cas canadenc com en l'espanyol, que hi sigui reconeguda la presència d'un *demos* que quedaria per concretar en la seva forma plural.

1.5 · La constel·lació de les pertinences⁷⁸

Les demandes de reconeixement provinents de les minories nacionals tenen com a teló de fons l'afirmació de les identitats a través de la història, la seva actualització en el temps present i la seva projecció en el futur. A través de l'expressió de les identitats nacionals és tot sovint com els actors polítics arriben a fer valer els projectes de societat propis de la seva nació. Però els ciutadans que viuen en territoris culturalment identificats, imbricats en els estats-nació plurinacionals, posseeixen habitualment una doble identitat nacional; cosa que suggereix una certa jerarquització en el capítol de la seva pertinença. D'això parla Charles Taylor quan fa referència, d'una banda, a una identitat de primer nivell que permetria a tots els ciutadans reconèixer-se sobre una base comuna i compartida en el si d'un Estat englobador i, d'altra banda, a una identitat de segon nivell que permetria als ciutadans inscriure's en un projecte anàleg a través d'una iden-

76 Neil MacCormick, citat per Geneviève Nootens, *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la Paix des Braves*, Mont-real, Québec Amérique, col·lecció «Débats», 2004, p. 52.

77 Dimitrios Karmis, «Pluralisme et identité(s) nationale(s) dans le Québec contemporain», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Québec: État et société*, p. 92.

78 Faig meu el títol, prou evocador, que va donar a la seva obra Alain Diechoff, *La constellation des appartenances. Nationalisme, libéralisme et pluralisme*, París, Les Presses de Sciences Po, 2004.

titat nacional pròpia. És així que els escocesos s'identifiquen en primer lloc com a membres d'una comunitat nacional escocesa, igual com ho fan els catalans i els quebequesos en els casos espanyol i canadenc, alhora que s'adhereixen a la Gran Bretanya, a Espanya i al Canadà.

Això planteja la qüestió, naturalment, de la lleialtat a l'Estat-nació de les minories nacionals. Recordarem que Taylor insisteix molt en el fet que cal permetre a les nacions internes que existeixin en tota plenitud i s'imaginin les institucions essencials per a la seva perennitat, perquè altrament aquestes nacions se sentirien alienades i provarien altres vies d'afirmació nacional. Taylor troba la fórmula federal adequada per donar resposta al pluralisme nacional, en la mesura que es fonamenti en el respecte de les comunitats nacionals; es tracta, en opinió de Taylor, d'una via òptima per a la gestió dels conflictes comunitaris.

Interessat per la qüestió del pluralisme nacional, Manuel Castells alimenta les nostres reflexions quan s'aproxima a la situació que preval a l'antiga Unió Soviètica, on justament els líders polítics han volgut imposar una sola identitat nacional amb uns mitjans ideològics i militars repressius.⁷⁹ Aquest projecte va fracassar en bona part a conseqüència del fet que la construcció nacional imposada no es corresponia amb els processos històrics i sociològics sobre els quals el país s'havia construït a través de la història.

La presència d'una identitat nacional dominant entre els membres d'una minoria nacional permet als membres d'aquest grup oferir un *context de tria* addicional legítim, emprant l'expressió de Will Kymlicka, a l'interior dels estats democràtics moderns, alhora que revela de manera deliberada la seva presència als membres de la comunitat nacional majoritària, que es veu obligada a tenir-la en compte d'una manera justa i equitativa en l'elaboració de les polítiques públiques. L'expressió política de les reivindicacions provinents de les minories nacionals contribueix a establir una relació de força entre les minories i la nació majoritària, i col·labora així «en la creació d'espais intersubjectius dins els quals els subjectes puguin intercanviar sobre les seves diferències i similituds identitàries».⁸⁰

⁷⁹ Manuel Castells, *Le pouvoir de l'identité*, Paris, Fayard, 1999, pp. 44-70 en particular.

⁸⁰ Vegeu Jocelyn Maclure, «Pluralisme et démocratie: dialogue, décision et dissensus», dins *Repères en mutation*, op. cit., p. 262. Per a un estudi excel·lent sobre el caràcter heterogeni de les identitats culturals entre els autors postcolonialistes i els especialistes en federalisme, vegeu Jocelyn Maclure i Dimitrios Karmis, «Two escape routes for the Paradigm of Monistic Authenticity. Post-Imperial and Federal Perspectives on Plural Identities», dins *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, núm. 3, 2001, pp. 361-385.

Què passa en els casos català, escocès i quebequès? De quina manera es despleguen aquells espais intersubjectius de què parla Jocelyn Maclure? Les dades comparades més recents de les quals disposem són les dels anys 1998 i 2005. S'hi constata que el sentiment identitari entre els catalans ha romàs prou estable tot i que hi ha hagut una lleugera alça de les persones sondejades que es declaren només catalanes (d'un 11,5% a un 14,5%) en el transcurs del període, mentre que les que es defineixen només com a espanyoles cauen (d'un 13,3% a un 7,7%). La major part de les persones sondejades posseeixen una doble identitat, amb, el 2005, un 23,4% de persones que es declaren més catalanes que espanyoles i un 44,8% que es declaren tan catalanes com espanyoles (vegeu Taula 1). Aquesta situació no deu ser estranya al fet que «la nació catalana és anterior a un Estat espanyol la configuració actual del qual és certament el fruit d'un llarg procés històric, però d'un procés essencialment coercitiu que ha imposat la unitat política sense crear un sentiment d'unitat nacional».⁸¹ Cal subratllar també el fet que el sentiment de pertinença a Catalunya ha augmentat paral·lelament als progressos de la democràcia a Espanya.⁸²

La situació a Escòcia, nació que com Catalunya forma part d'un conjunt polític unitari, revela la presència d'identitats complexes on, l'any 2005, un 23% de les persones sondejades es defineixen com a escocesos únicament, un 38% com a més escocesos que britànics i un 4% més britànics que escocesos. La situació ha canviat poc entre 1997 i 2005 (vegeu Taula 1). És interessant observar que avui dia pugui encara perdurar una identitat escocesa tan forta quan els habitants d'aquesta regió han estat integrats al Regne Unit des del segle XVIII a través de les institucions polítiques i militars, així com en el si de la burgesia mercantil.⁸³ El paper central exercit pels escocesos en el moment del gran desplegament de l'Imperi britànic a escala universal no pot ser menystingut, i certament ha contribuït a desenvolupar complicitats entre escocesos i anglesos en el decurs dels segles. De fet, l'investigador britànic David Miller ha deixat dit que «precisament aquesta experiència històrica compartida, acompanyada d'un nivell elevat d'intercanvi cultural, va fer sorgir un sen-

81 Francisco Campuzano Carvajal, «L'article 2 de la Constitution de 1978», *op. cit.*, p. 163.

82 Vegeu els treballs de Michael Keating, *Les défis du nationalisme moderne. Québec, Catalogne, Écosse*, Mont-real, Les Presses de l'Université de Montréal, 1997, pp. 145-157.

83 Vegeu els treballs de David Miller, sobretot *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press, 1995, i en particular el capítol 5: «Nationality in Decline?», pp. 155-182.

Taula 1. La qüestió de la doble identitat a Catalunya, a Escòcia i al Quebec (1997-2005)

	Catalunya	Catalunya	Quebec	Quebec	Escòcia	Escòcia
	1998	2005	1998	2005	1997	2005
Només *	11,5	14,5	12,0	19,0	23,0	32,0
Més * que **	23,4	23,4	31,0	32,0	38,0	32,0
Tant * com **	43,1	44,8	32,0	35,0	27,0	22,0
Més ** que *	7,6	8,2	17,0	7,0	4,0	4,0
Només **	13,0	7,7	5,0	6,0	4,0	5,0
No saben o no volen respondre	1,4	1,6	3,0	2,0	4,0	5,0

Font: Luis Moreno, Ana Arriba i Araceli Serrano, *Multiple Identities in Decentralized Spain: The Case of Catalonia*, Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), Working Paper 97-06; Spanish Center for Sociological Research (CIS Studies núm. 1523, 2286 i 2455); Paul Wells, «Quebecers? Canadians? We're Proud to be Both», *The Gazette*, 4 d'abril de 1998. Aquestes xifres provenen d'un sondeig realitzat per l'empresa CROP per encàrrec del diari *The Gazette* entre el 27 de març i l'1 d'abril de 1998; Sondeig de Léger Marketing, *The Globe and Mail, Le Devoir, Sondage Québécois*, comunicat de premsa consultable a <http://legermarketing.com/documents/spclm/050427fr.pdf>; Scottish Social Attitudes Surveys (National Centre for Social Research: http://www.natcen.ac.uk/natcen/pages/or_socialattitudes.htm#ssa).

* Català, quebequès, escocès.

** Espanyol, canadenc, britànic.

timent de nacionalitat comuna combinat amb un fort sentiment de diferència». ⁸⁴

En el cas quebequès, el sentiment identitari ha evolucionat paral·lelament a les crisis constitucionals que han marcat la vida política canadenca. En el curs dels darrers deu anys, el nombre de persones que expressa una identitat únicament quebequesa ha anat a l'alça, i ha arribat gairebé a una cinquena part de la població. D'altra banda, un 32% de les persones sondejades declaren ser més quebequeses que canadenques, mentre que un 35% reconeixen tenir una identitat tan quebequesa com canadenca. Quant a les persones que declaren un sentiment identitari únicament canadenc, només arriben al 7% l'any 2005, una vall històrica (vegeu la Taula 1). Els quebequesos se senten sovint estafats dins la federació canadenca i tenen tendència a distanciar-se emocionalment del Canadà. Entre els joves, aquesta tendència és molt pronunciada, com ho confirmen els treballs de Simon

⁸⁴ David Miller, *On Nationality*, *op. cit.*, p. 173.

Langlois i de Gilles Gagné sobre les tendències dels suports a la sobirania del Quebec.⁸⁵

Podríem discutir llargament el perquè d'aquesta doble pertinença en els tres estats, però allò que importa subratllar principalment aquí és que la unitat política i comunitària d'Espanya, la Gran Bretanya i el Canadà passa com a mínim pel reconeixement de la diversitat nacional i per la seva actualització. El desafiament per als estats contemporanis travessats per la diversitat és, segons els filòsofs comunitaristes com Charles Taylor, conjujar la unitat política amb la diversitat nacional, buscant al mateix temps, en termes de Jean-Marc Ferry, «de conciliar la universalitat del marc jurídic amb la singularitat de les identitats culturals» a l'interior dels estats-nació existents.⁸⁶

Els catalans i els quebequesos tenen consciència de tenir una identitat pròpia, per bé que plural i diferenciada, unes identitats els orígens de les quals són anteriors a la creació de l'Estat espanyol i de l'Estat canadenc i que s'han transformat a través del temps. A més, com ja he il·lustrat al llarg de tot aquest capítol, la memòria i la història constitueixen uns materials essencials tant per a la construcció identitària com per a l'afirmació nacional. Aquests elements donen un sentit a les reivindicacions comunitàries nacionals.

Els discursos sobre la nació, molt particularment a Occident, reben el suport dels valors heretats de la Il·lustració francesa; en són els principals la llibertat, la tolerància, la igualtat i la separació de poders (Rousseau, Montesquieu). Però també s'han de prendre en consideració els valors associats als il·lustrats escocesos (Adam Smith, Adam Ferguson, David Hume). En més d'un sentit Catalunya i el Quebec s'han reconegut en els valors promoguts per la Il·lustració escocesa. En aquests dos estats-regió s'hi afirma la llibertat de paraula, la llibertat de comerç, la llibertat cultural, la llibertat de religió, l'autonomia dels sistemes jurídics, l'autonomia individual.

85 Gilles Gagné i Simon Langlois, «Les jeunes appuient la souveraineté et les souverainistes le demeurent en vieillissant», dins *L'annuaire du Québec 2006*, Mont-real, Fides, 2006, pp. 440-456.

86 Jean-Marc Ferry, «L'État européen», dins Riva Kastoryano (ed.), *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*, París, Les Presses de Sciences Po, 1998, pp. 205-206, citat per Alain Dieckhoff, *La constellation des appartenances*, op. cit., pp. 30-31.

Potser caldrà posar en relleu una tendència que Adam Ferguson ja havia observat i que s'aplica particularment bé als escocesos, als catalans i als quebequesos. Es tracta de la idea segons la qual els homes tenen una tendència marcada a estar en desacord i que la vida en societat condueix a les passions i a les tensions més grans. Aquests dos moviments de la Il·lustració coincideixen tanmateix a dir que cal posar fi a l'absolutisme en totes les seves formes.

Els catalans al llarg del segle xx s'han mobilitzat contra el poder dictatorial de Franco i han denunciat les forces homogeneïtzadores posades en joc pel govern central sota els diversos règims. Els quebequesos també han denunciat les injustícies de les quals han estat víctimes a l'època llunyana de les rebel·lions de 1837-1838, o molt més recentment en el moment de la repatriació de la Constitució canadenc de la Gran Bretanya de 1981-1982.

Ara bé, tal com recorda James Tully per al cas canadenc, si una constitució ha de ser vista «com una forma d'activitat, un diàleg intercultural en el qual els ciutadans sobiranament i culturalment diversos de les societats contemporànies negocien, amb el temps, acords sobre les seves formes d'associació, de conformitat amb les tres convencions de reconeixement mutu, de consentiment i de continuïtat cultural»,⁸⁷ la Constitució canadenc no respon a les expectatives, ja que trenca amb cadascuna d'aquestes tres convencions constitucionals. És necessari constatar que els dirigents polítics canadencs han deixat caure la constitució originària del pacte fundador per donar-li uns nous fonaments sense cap consideració envers la història que l'ha afaïçonada.

Els projectes nacionals català i quebequés són legítims en tant que aposten per un repartiment de les institucions comunes, que defensen valors democràtics i liberals, que s'erigeixen sobre una història compartida, que promouen una rica cultura pública i que proposen una ciutadania inclusiva per tal de tenir en compte l'aportació dels immigrants, fent-los participar de la renovació de la nació i de les institucions que la sostenen.⁸⁸

⁸⁷ James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, op. cit., p. 29.

⁸⁸ Per a una discussió sobre la nació catalana, podem consultar l'obra tan interessant de Montserrat Guibernau, *Catalan nationalism: Francoism, Transition and Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2002, i sobre la nació quebequesa, Michel Venne (ed.), *Penser la nation québécoise*, Mont-real, Québec Amérique, col·lecció «Débats», 2000.

El Quebec i Catalunya tenen moltes coses en comú; hi trobem unes comunitats nacionals les històries respectives de les quals evoquen una cerca d'afirmació cultural i nacional tant persistent com justa. Aquesta història llarga i travessada per desacords quant als sentits que cal donar als projectes polítics, a la memòria, a la nació, és la que dóna a les reivindicacions polítiques tota la legitimitat necessària per a la seva cerca de reconeixement com a nacions plenament constituïdes, i les incita a definir-se i a projectar-se alhora com a unes comunitats nacionals construïdes sobre els mateixos principis del liberalisme comunitari i igualitarista.

Per a Ernest Renan, la nació constitueix l'expressió d'una voluntat comuna, alhora que és el resultat d'un procés històric.⁸⁹ L'objectiu perseguit és inspirat per la inclusió dels ciutadans en un projecte comú que aspira a una solidaritat més gran. Es tracta en un cert sentit de la implantació d'un projecte polític de naturalesa ètica que ha rebut l'adhesió dels catalans i dels quebequesos. I això és essencial en la mesura que el seus respectius futurs, en tant que societats liberals, en depenen.

Conclouré aquest capítol recordant les paraules del Consell de les Comunitats Culturals i de la Immigració del Quebec, que establia que, en definitiva: «Ser quebequès és estar compromès efectivament amb les decisions de societat del Quebec».⁹⁰ Ser català és també prendre part activa en les decisions de societat de la comunitat nacional al voltant d'una història comuna,⁹¹ d'una identitat plural i d'una llengua cada cop més compartida. La llengua se situa així en el cor del projecte polític i condueix a un plantejament tolerant i inclusiu de la nació. Tal com diu Charles Taylor a l'obertura del capítol, farà que cada persona pugui tenir un horitzó de significació, que trobi la seva font en un sentiment de pertinença, d'inclusió i de tradicions culturals, les quals faran que pugui intercanviar en

⁸⁹ Per a un desenvolupament de les idees d'Ernest Renan, vegeu el capítol 6.

⁹⁰ Govern del Quebec, Consell de les Comunitats Culturals i de la Immigració (que avui s'anomena Consell de Relacions Interculturals), «Culture publique commune et cohésion sociale: le 'contrat moral' d'intégration des immigrants dans un Québec francophone, démocratique et pluraliste». *Gérer la diversité dans un Québec francophone, démocratique et pluraliste. Principes de fonds et de procédure pour guider la recherche d'accommodements raisonnables*, 1993, p. 11.

⁹¹ Podem referir en aquest punt els treballs de Michael Keating, entre d'altres, *Le défi du nationalisme moderne. Québec, Catalogne, Écosse*, Mont-real, Les Presses de l'Université de Montréal, 1997.

una llengua vernacla⁹² que li és pròpia. Aquesta construcció identitària, com veurem en el pròxim capítol, guanyarà si es fa sobre unes bases institucionals obertes al ple reconeixement de les minories nacionals a l'interior de conjunts polítics més amplis. Estarem, així mateix, en condicions de constatar fins a quin punt el federalisme ofereix a les minories nacionals unes vies de cohabitació que cal explorar, i permet a les diferents comunitats establir les seves expectatives en el marc d'un procés de deliberació democràtica.

⁹² Vegeu aquí els treballs de Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

2. ELS FONAMENTS NORMATIUS DEL FEDERALISME ASIMÈTRIC: LA SITUACIÓ CANADENCA EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Els fonaments normatius del federalisme asimètric: la situació canadense en una perspectiva comparada⁹³

Diferents autors han proposat, al llarg dels anys, elaborar formes d'entesa política per mantenir l'estabilitat a l'interior de les societats pluralistes, però pocs d'ells s'han interessat per la necessitat de justícia en aquestes mateixes societats. Jo considero, en canvi, que els objectius perseguits per les elits polítiques mai no s'haurien de limitar a l'estabilitat política, com massa sovint ens ho recorda la trista sort dels pobles mancats d'un marc democràtic.

En aquest capítol prestarem una atenció particular a la noció de justícia, tal com s'aplica en els estats federats avançats en el pla democràtic. Per evitar allunyar-me del tema, em concentraré en les federacions que estan formades per entitats polítiques sociològicament diverses.⁹⁴ No parlaré, doncs, de les federacions mononacionals o territorials, a causa de la seva homogeneïtat.

Agermanarem dues línies d'estudi per comprendre les societats pluralistes (federades): la de la política comparada i la de la teoria política. Però per començar s'imposen algunes cauteles. En primer lloc, hi ha una tendència ben coneguda, en política comparada, a posar l'accent en la homogeneïtat i a donar per fet que els ciutadans d'una mateixa comunitat política comparteixen les mateixes opinions, parlen la mateixa llengua i provenen dels mateixos avantpassats,⁹⁵ i això porta a diversos especialistes en política comparada a assimilar homogeneïtat i estabilitat dels règims polítics. Una excel·lent il·lustració d'aquesta visió dominant ens la proporcionen els treballs d'Alvin Rabushka i de Kenneth A. Shepsle. Segons ells, l'estabi-

⁹³ Aquest capítol desenvolupa un argumentari que vaig emprar inicialment a *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, i s'ha beneficiat dels comentaris de diferents col·legues com Rainer Bauböck, Raffaele Iacovino, Dimitrios Karmis, Guy Laforest, François Rocher i James Tully.

⁹⁴ En la bibliografia sobre federalisme comparat, el primer autor que va identificar la importància d'aquest factor va ser William S. Livingston. Vegeu Livingston, «A Note on the Nature of Federalism», *Political Science Quarterly*, vol. 67, març 1952, pp. 81-95.

⁹⁵ Kenneth McRae, «The Plural Society and the Western Political Tradition», *Revue canadienne de science politique*, vol. 12, núm. 4, 1979, pp. 675-688.

litat de les democràcies només pot ser mantinguda en un context de diversitat cultural,⁹⁶ seria erroni voler pensar altrament. Un corpus important d'obres es va desenvolupar tanmateix durant els anys 1970 i 1980 al voltant de la noció de democràcia consociacional —que fa referència als acords polítics fonamentats en una gran coalició, una autonomia comunitària segmentada, una representació proporcional i un dret de veto consentit a les minories—, que pretén trobar formes per conciliar la diversitat i mantenir justament l'estabilitat política. Els treballs més influents en aquest camp són els d'Arend Lijphart⁹⁷ i de Kenneth McRae.⁹⁸

En una perspectiva de teoria política existeix un clar prejudici en favor del liberalisme igualitarista al món occidental. L'analista més representatiu en la matèria és Chandran Kukathas, que enuncia tres principis centrals del liberalisme: (a) en primer lloc, observa, la teoria liberal és *individualista* perquè afirma o pressuposa la primàcia moral de la persona davant les reivindicacions de totes les col·lectivitats socials; (b) en segon lloc, és *igualitària*, perquè confereix el mateix estatut moral a tots els individus i nega la importància d'un ordre legal o polític que diferenciï els valors morals; (c) finalment és *universalista*, perquè afirma la unitat moral de l'espècie humana, passant així per alt el paper de totes les altres formes d'expressió cultural.⁹⁹ En el decurs dels últims quinze anys, diferents autors s'han oposat a aquesta lectura tradicional del liberalisme considerada massa restrictiva. Entre aquells que s'han destacat més hi ha Iris Marion Young (1990), Will Kymlicka (1995), James Tully (1995), Ferran Requejo (1999). Tots s'han interessat per la capacitat del liberalisme de prendre en consideració la «diversitat profunda»¹⁰⁰ i han proposat una actualització dels principis

96 Alvin Rabushka i Kenneth A. Shepsle, «Political Entrepreneurship and Patterns of Democratic Instability in Plural Societies», *Race*, vol. 12, núm. 4, 1971, p. 462.

97 Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherland*, Berkeley, University of California Press, 1968; vegeu també Arend Lijphart, «Consociation: the Model and Its Application in Divided Societies», dins Desmond Rea (ed.), *Political Cooperation in Divided Societies*, Dublín, Gill and Macmillan, 1982, pp. 166-186.

98 Kenneth McRae, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1983; Kenneth McRae, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium*, Wilfrid Laurier University Press, 1986.

99 Chandran Kukathas, «Are There Any Cultural Rights?», a *Political Theory*, vol. 20, 1992, pp. 105-139, citat en Will Kymlicka (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Nova York, Oxford University Press, 1995, p. 231. S'observa aquí la influència de John Rawls, vegeu-ne *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1972.

100 Charles Taylor, *Rapprocher les solitudes. Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 1992, pp. 211-214.

convencionals del liberalisme perquè estiguin en més bones condicions de comprendre el món contemporani.

El context polític actual, sobretot en allò que fa referència a les societats federals democràtiques, posa en qüestió els fonaments de la política comparada i de la teoria política, en particular quan es tracta d'homogeneïtat i d'individualisme. Les manifestacions de lleialtat d'un grup, així com l'afirmació cultural de les comunitats polítiques a l'interior de les societats federals, demostren la incapacitat de l'individualisme i de l'homogeneïtat per emmarcar i comprendre els fenòmens polítics moderns.

La capacitat dels sistemes federats de gestionar la diversitat a l'interior dels estats i de trobar fórmules d'entesa entre les nacions és objecte d'estudis aprofundits a tot el món, però sobretot a les democràcies liberals avançades. A més, la fórmula federal sembla que es vulgui imposar en estats que, com Bèlgica o Espanya, volen enriquir les seves pràctiques democràtiques actuals, o en estats que desitgen encetar una transició cap a la democràcia, com seria el cas d'Etiòpia o de l'Iraq.

El federalisme asimètric ens proporciona una via important a seguir per a l'estudi del federalisme comparat. De fet, un dels temes centrals examinat atentament pel comitè de recerca sobre les federacions i el federalisme comparat de l'Associació Internacional de Ciència Política és precisament el federalisme asimètric. Es tracta d'un prometedor camí d'estudi de cara a una millor gestió dels conflictes polítics que perduren a certs països federats, i encara més en els casos d'aquells que tenen tradicions democràtiques reconegudes. La major part dels treballs en aquest camp s'han concentrat en els aspectes institucionals de la implantació de l'asimetria en els sistemes federals.¹⁰¹

Poques discussions s'han produït fins avui sobre els valors i les ideologies —les passions humanes de què parlava Charles de Montesquieu— inherents al federalisme asimètric. Encara que els interessos materials i estructurals continuïn sent essencials per a la comprensió de les forces en presència en el desenvolupament de les polítiques constitucionals, una part significativa de la reflexió política ha d'explorar diverses hipòtesis que fan referència a allò que és bo o vàlid en una societat. L'estudi d'aquesta dimen-

101 Per a més detalls vegeu Ronald Watts, *Comparaison des régimes fédéraux*, 2a edició, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 2002. Vegeu també Berts de Villiers (ed.), *Evaluating Federal Systems*, Ciutat del Cap/Dordrecht, Juta & Co./Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

sió —que jo anomeno *enfocament normatiu*— queda massa sovint relegada a una qüestió secundària en diferents autors.

Procediré, en aquest capítol, a una comparació entre els diferents arguments normatius usats al Quebec i al Canadà, per bé que fàcilment aplicables a Catalunya i Espanya, o a Valònia i Bèlgica, que sostenen les diverses concepcions del federalisme asimètric, i exploraré la naturalesa d'aquesta estructura de valors. Vull demostrar d'aquesta manera que l'adhesió i l'oposició al federalisme asimètric no depenen simplement del pragmatisme —en el sentit que té raó de ser arrogant-se el poder o prevenir directament la secessió— sinó que més aviat són de naturalesa normativa, en el sentit que encarnen concepcions diferents del bé.

Tot seguit explorarem tres dimensions normatives del federalisme asimètric. En primer lloc la concepció comunitarista del bé es fonamenta en el fet que les persones no actuen d'entrada en tant que individus; aquests últims són, dit altrament, producte de la seva pròpia comunitat política, expressió d'una història específica. En aquesta perspectiva, els estats han d'estar organitzats de tal manera que puguin protegir la comunitat, cosa que exigeix en els estats pluralistes una estructura asimètrica. En el cas del Quebec, l'asimetria es justifica en la mesura que permet una protecció millor de la comunitat, definida en termes de llengua, de cultura, d'institucions i de projectes comuns. El federalisme asimètric pot quedar associat d'aquesta manera a la importància de la comunitat nacional minoritària com a proveïdora de cultura. En altres termes, el Quebec és la primera font de cultura per als quebequesos; l'estat del Quebec, doncs, hauria de poder exercir més poders que una entitat política que només fos la subdivisió d'una gran entitat cultural. Aquesta justificació comunitarista de l'asimetria implica clarament una política de reconeixement i rebutja, per exemple, l'aplicació no modulada de la Carta (pan-)canadenca de drets i llibertats a tots els estats membres de la federació canadenca (vegeu el capítol 4), ja que pot tenir uns efectes desestructuradors per a una comunitat donada.

Una segona explicació normativa de la implantació de pràctiques asimètriques consisteix a aprofundir la concepció liberal clàssica de la igualtat entre tots els ciutadans. Si es considera que el federalisme de naturalesa no territorial pot portar els estats membres a legislar de manera específica en els camps de competència provincials i que els ciutadans d'un mateix país poden rebre uns serveis particulars i ser tractats de diferent manera d'un estat membre a un altre, el federalisme asimètric no fa res més que accentuar aquesta comprensió. En aquest context, la noció de ciutadania

afavoreix més el tractament equitatiu (més que no pas el tractament igualitari) entre les comunitats i, per extensió, entre els individus. L'interès, aquí, és la igualtat dels resultats i no el tracte idèntic. Dit altrament, allò que els espanyols designen tot sovint com a «polítiques governamentals fonamentades en el principi del *café para todos*», encara que projecti una imatge d'equitat, només és una forma d'atenuar el paper de les nacions històriques en la construcció de l'Espanya contemporània.

Una tercera explicació normativa rau no tant en la protecció de les cultures distintes com en la necessitat d'enriquir les condicions d'un eixamplament fins i tot del marc democràtic. La idea consisteix a generar unes condicions que puguin afavorir l'establiment d'un debat públic comú de llarga durada. Un objectiu d'aquesta mena és el més fàcilment realitzable en el cas de comunitats culturals ben circumscrites, l'expressió moderna d'allò que Montesquieu designava com la «petita república». També en aquest cas, el federalisme asimètric és interpretat com aquell que dona la resposta apropiada a la realització plena d'un marc federal pluralista i democràtic.

Cadascuna d'aquestes tres concepcions conté una explicació normativa del federalisme asimètric que porta a treure certes conclusions importants —diverses interpretacions de la vida bona— i que són pròpies de cada societat. Cal aprofundir la noció d'asimetria per observar si pot servir millor a les finalitats de les *polités* federals modernes. Però, per començar, cal fer una distinció entre societats federals mononacionals i multinacionals. Aquest capítol tracta essencialment d'aquest últim grup.

2.1 · La clarificació dels conceptes

Els especialistes en federalisme no sempre dediquen una estona a definir els conceptes amb els quals treballen; donen per fet que tothom els compren i que per tant no val la pena perdre-hi el temps. Aquesta manca de definició pot donar lloc a una profunda incomprensió de l'objecte d'estudi. De fet, la literatura referent al federalisme ha estat desproporcionadament influenciada per la representació nord-americana dominant, que consisteix a concebre tots els altres tipus de federalisme com a excepcions a la regla. La imatge dominant del federalisme en política comparada ha quedat doncs definida en termes territorials, i n'ha fet dels Estats Units la referència principal. Però què en fem, dels casos de Bèlgica, del Canadà, de Suïssa i,

recentment, d'Espanya, que sembla que es vol reapropiar la via federal? Tot sovint, la fórmula federal tal com és imaginada en cadascun d'aquests països no es correspon amb el model territorial defensat pels nord-americans, per bé que els grups majoritaris al Canadà i a Espanya ho puguin prendre.

Les federacions mononacionals de les quals formen part Austràlia, Alemanya o els Estats Units tendeixen a ser més estables, però els seus desafiaments en el pla societari semblen menys importants que aquells amb els quals es veuen confrontades les federacions multinacionals emergents, com el Canadà, l'Índia o Espanya. Es tracta, però, d'una lectura ràpida perquè, tant en el cas alemany com en el nord-americà, la presència cada dia més important de població d'origen turc o hispanòfon hauria de tenir aviat una incidència significativa en la implantació de les polítiques d'ensenyament, d'integració social i d'accés al mercat del treball en els grans centres urbans.¹⁰²

Juan Linz destaca un punt interessant quan es refereix a les federacions democràtiques, ja que distingeix clarament els estats federals en dos grups. Hi ha en primer lloc aquells l'objectiu principal dels quals consisteix a aplegar entitats polítiques separades en una sola i mateixa entitat política (definició essencialment territorial i *per tant* mononacional) i aquells on els estats federals tenen com a objectiu principal mantenir aquelles entitats polítiques que tenen concentracions lingüístiques, religioses, culturals o nacionals pròpies (una definició essencialment multinacional). Els exemples més clars de federalisme mononacional inclouen Austràlia, Àustria després de 1918, Alemanya després de 1821 i els Estats Units, mentre que els casos que s'inscriuen en el camp del federalisme multinacional són Bèlgica, el Canadà, l'Índia, Espanya. Quant a Suïssa, Linz la considera un estat-nació mononacional, ja que els ciutadans s'identifiquen primàriament amb el conjunt de la federació i no amb un cantó o altre.¹⁰³

Els exemples de federalisme mononacional no demostren ser particularment útils per enriquir el debat perquè no estan travessats pel pluralisme cultural i rarament es refereixen a la noció de federalisme asimètric, que és percebuda en aquest marc tradicional del liberalisme democràtic

102 Vegeu Bernard Jouve i Alain-G. Gagnon, eds., *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Grenoble, Les Presses universitaires de Grenoble, 2006.

103 Juan Linz, *Democracy, Multinationalism and Federalism (Working Paper N° 103)*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, 1997, pp. 13-20.

com una estrangera, i de vegades, en el cas d'alguns polítics, com una cosa que cal frenar.¹⁰⁴ Les referències al federalisme asimètric es limiten normalment a un estudi acotat dels estats membres, de les seves economies relatives, de la seva influència política respectiva; els investigadors tenen tendència a ocupar-se de qüestions de forma i no de fons. En un context de federalisme multinacional, els objectius no són de la mateixa naturalesa, ja que els estats membres posen l'accent en les diverses definicions de vida bona. Respecte del cas nord-americà, Ferran Requejo afirma amb raó que,

Si no ens movem de l'interior de l'òrbita del federalisme nord-americà, la resposta a la pregunta que s'interroga sobre les possibilitats de regular la ciutadania democràtica en les societats (multinationals) és essencialment una resposta negativa... És un model fonamentalment «territorial» que està governat per unes interpretacions homogeneïtzades del concepte democràtic de sobirania popular —que eviten la pregunta elemental, que roman sense resposta en la teoria democràtica, sobre qui forma els pobles i qui decideix per qui estan formats—, així com les idees referides a la igualtat en el capítol de la ciutadania i la igualtat entre les entitats federades.¹⁰⁵

Les qüestions de la igualtat en el capítol de la ciutadania i de la igualtat entre les entitats federades són particularment útils per a l'anàlisi del federalisme asimètric. Hi ha diverses formes d'asimetria, però només les asimetries política i constitucional tenen conseqüències directes per a les comunitats polítiques. Les diferències entre els membres de la federació, en termes de superfície, de població i de riquesa, tenen un paper en l'exercici dels poders, però allò que més importa en el si de la federació és el repartiment de l'autoritat i de la sobirania.

Una estructura federal asimètrica exigeix que el caràcter federal de l'Estat sigui regulat constitucionalment, mesurat per la divisió de poders entre

104 Per a un desenvolupament d'aquest punt, ens podem referir a Alain-G. Gagnon, «Le fédéralisme asymétrique au Canada», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Mont-real, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 287-304.

105 Ferran Requejo, «Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: a Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States», document de treball, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 1997. Així mateix, per a un desenvolupament anàleg i complementari, vegeu Ramon Maiz i Ferran Requejo (eds.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres, Routledge, 2005.

els governs central i regionals o per la composició de les institucions centrals de presa de decisió, ja que els estats membres tenen relacions variades amb el govern central, les seves competències, les seves institucions o les seves lleis.¹⁰⁶ Insistent en la regulació constitucional, aquesta definició exclou els acords asimètrics de facto¹⁰⁷ dels quals resulta asimetria, és a dir, els particularismes propis d'una població, les tradicions culturals diferents, la diversitat en el capítol de les activitats econòmiques o les tries polítiques pròpies fetes per una o altra de les comunitats nacionals. Procediré seguidament a l'examen del federalisme asimètric tot dedicant una atenció especial a l'exercici de les competències pròpies dels diferents estats membres, però sense examinar les formes d'expressió supranacional del federalisme.

En el context canadenc, els acords asimètrics entre les províncies i el govern central han caracteritzat l'evolució de la federació, en funció de les diverses finalitats i objectius dels estats constituents. Amb la Revolució Tranquil·la¹⁰⁸ que va alimentar el Quebec al llarg de tots els anys seixanta, i els profunds canvis ideològics que la van acompanyar, les demandes de reconeixement constitucional d'aquesta província que es defineix com a diferent de les altres van començar a créixer d'una manera significativa. Rere l'impuls de la Revolució Tranquil·la, el primer reconeixement oficial concret de la dualitat cultural per part d'Ottawa està contingut en l'informe de la Comissió Laurendeau-Dunton de 1968, que la defineix clarament com a un principi constitutiu fonamental de l'Estat canadenc. De totes maneres, el govern central va intentar subseqüentment de limitar el seu abast a les institucions federals posant en qüestió el liderat assumit fins aleshores pel Quebec respecte dels canadencs francesos.

Les peticions de descentralització asimètrica dels poders fetes pel govern del Quebec han estat sovint percebudes, fora del Quebec, com una amenaça potencial a la supervivència de la federació, contribuint a fer sospitoses les demandes de «federalisme asimètric». Així es va instal·lar entre els canadencs de fora del Quebec el sentiment que el federalisme asimètric només era una maniobra estratègica per part de les elits quebequeses

106 Preston King, *Federalism and Federation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982.

107 Per a una anàlisi més aprofundida de la distribució dels poders de facto i de iure, vegeu Alain-G. Gagnon i Joseph Garcea, «Quebec and the Pursuit of Special Status», dins R. D. Olling i M. W. Westmacott (eds.), *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-hall Canada, 1988, pp. 304-325.

108 Cf. Alain-G. Gagnon i Mary Beth Montcalm, *Au-delà de la révolution tranquille*, Mont-real, VLB éditeur, 1992.

encaminada a obtenir més poders. Remarquem, d'altra banda, que l'existència d'una asimetria de facto a l'interior de la federació canadenca, en termes d'acords administratius o en funció de trets geodemogràfics ha estat sovint constatada¹⁰⁹ i ha contribuït a legitimar certes reivindicacions encaminades a una asimetria de iure per als quebequesos, com també per a les Primeres nacions. En el passat alguns ciutadans havien suggerit d'afavorir l'asimetria per trobar una solució a la crisi constitucional canadenca que encara perdura; és en particular una de les conclusions a la qual arribava el 1991 l'informe del Fòrum dels Ciutadans sobre el Futur del Canadà, fòrum celebrat en el marc del procés de consulta pancanadenc que havia de culminar en l'Acord constitucional de Charlottetown, el qual, diguem-ho de passada, va fracassar.¹¹⁰ Allà s'especifica:

Atès que les províncies van entrar a la federació amb condicions diferents i que són objecte de disposicions constitucionals específiques, pensem que l'establiment d'acords especials corresponents a necessitats particulars és un principi fonamental del federalisme canadenc. Aquest principi es podria aplicar, si cal, a totes les províncies.¹¹¹

Els autors de l'informe continuaven afirmant que els canadencs havien de «privilegiat l'equitat en presència de certes necessitats particulars» i acceptar que «el Quebec disposa de la latitud i dels mitjans necessaris per a ser ell mateix; dit altrament, que és una societat amb identitat pròpia i que ocupa el lloc que li pertoca a l'interior de la família canadenca renovada».¹¹² Aquestes paraules són familiars per als bascos, els catalans i els gallecs a l'interior de la nova Espanya, la de les autonomies.

El federalisme asimètric és lloat per certs autors perquè permet de disminuir el potencial secessionista. Els treballs de Will Kymlicka¹¹³ donen

109 David E. Milne, «Equality or Asymetry: Why Choose?», dins Ronald L. Watts i Douglas M. Brown (eds.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, pp. 285-307.

110 Vegeu, per a un estudi d'aquest projecte de reforma constitucional, Claude Bariteau et al., *Les objections de 20 spécialistes aux offres fédérales*, Mont-real, Éditions Saint-Martin, 1992.

111 *Le forum des citoyens sur l'avenir du Canada: Rapport à la population et au gouvernement du Canada*, Ottawa, Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1991, p. 139.

112 *Ibid.*, p. 140.

113 Will Kymlicka, «Is Federalism a Viable Alternative to Secession», dins Percy B. Lehning (ed.), *Theories of Secession*, Londres, Routledge, 1998, pp. 111-150. Will Kymlicka i Jean-Robert Raviot, «Vie commune, aspects internationaux des fédéralismes», a *Études internationales*, vol. 28, 1997, p. 791.

suport a la nostra comprensió d'aquest fenomen, quan diuen que la presència de les comunitats autònomes permet dotar les comunitats minoritàries de bases reals a partir de les quals poden projectar-se en el futur sense adoptar formes estrangeres. El federalisme esdevé així una via de gestió honorable per a tots els participants en la federació, en lloc de provar de fer esclatar el pacte constitucional que relaciona les entitats originàries del pacte.

Reginald Whitaker va identificar, tanmateix, un fenomen segons el qual la popularitat del federalisme asimètric tendeix a difuminar-se entre els canadencs anglòfons a mesura que l'amenaça de sobirania del Quebec es dissipa.¹¹⁴ És com si el federalisme asimètric només pogués ser pres seriosament quan la qüestió de la secessió és considerada com a últim recurs pels actors polítics. El federalisme asimètric certament presenta unes noves possibilitats de gestió dels conflictes comunitaris que tot estat democràtic hauria de cuinar a examinar a fons. Però els actors polítics sovint s'entesten a encastellar-se en posicions irreconciliables que fan il·lusòria qualsevol sortida de la crisi. Massa sovint aquests mateixos actors polítics s'enfronten en un pols que s'inscriu en una lògica del tot o res, i això té com a conseqüència excloure les vies de solució més conciliadores. És per això que, si no hi ha una solidaritat nacional a prova de tot,¹¹⁵ la raó del més fort acaba per imposar-se i afavoreix finalment el poder central.

Per bé que les visions pragmàtiques del federalisme asimètric, com les que hem esbossat més amunt, contenen una dimensió normativa, són diferents de les categories més englobants dels valors i les ideologies evocats al començament del capítol, perquè no plantegen directament la pregunta «què és allò que és bo per a una societat donada?». A la llum de les consideracions normatives, les justificacions, com l'eficiència administrativa, el rendiment¹¹⁶ o la unitat nacional considerada com una finalitat en ella mateixa, només tenen una importància menor. Ara examinarem la primera d'aquestes categories normatives, el principi comunitari.

114 Reg Whitaker, «The Dog that Never Barked: Who Killed Asymmetrical Federalism?», dins Kenneth McRoberts i Patrick Monahan (dirs.), *The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1993, pp. 107-114.

115 Es va poder constatar que la dinàmica partidària al voltant del referèndum sobre el nou estatut polític per a Catalunya a l'interior d'Espanya va canviar radicalment entre el setembre de 2005 i el març de 2006, per passar de la solidaritat en l'acció a una càlida lluita entre totes les famílies polítiques davant la propera cita electoral.

116 Vegeu, a tall d'il·lustració, el col·lectiu dirigit per Herman Bakvis i Grace Skogstad (eds.), *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness and Legitimacy*, 1a edició, Toronto, Oxford University Press, 2002.

2.2 · El principi comunitari

La primera explicació normativa evocada per afavorir l'adopció del federalisme asimètric prové de la importància de la comunitat per a la vida en societat. En resposta a la pregunta «què és allò que és fonamentalment bo per a una societat donada?», ens hauríem d'esperar una resposta fonamentada en els valors normatius que més o menys seria així: «la nostra comunitat, la nostra cultura, la nostra identitat i el nostre heretatge».

Tots els individus són éssers fonamentalment socials que necessiten un bagatge cultural, part del qual és un conjunt de símbols i una llengua viva que puguin ser emprats en tots els aspectes de les relacions socials i que permetin reforçar el sentiment de pertinença i la identitat. La vida en societat exigeix el desenvolupament cultural de la comunitat política i aquesta última ha d'estar protegida i promoguda per l'Estat a fi de garantir la seva continuïtat a llarg termini.¹¹⁷ Des d'aquesta perspectiva és desitjable que un govern, suposant que s'asseguri d'un cert liderat en nom de la comunitat política, estigui investit dels poders essencials per tal d'endegar les polítiques públiques corresponents per assegurar-ne la perennitat.

La defensa de la comunitat troba els seus orígens en la filosofia grega i ja estava inscrita en les idees polítiques a partir de l'Edat Mitjana. Els filòsofs europeus, com Johan Althusius i Montesquieu, posteriorment, durant els segles XVII i XVIII, van enllaçar amb aquesta tradició en reacció a les nocions absolutistes de la sobirania que eren usuals en el seu temps per replicar als desitjos centralitzadors propis dels poders monàrquics. En el moment de la Convenció federal nord-americana de 1787, l'establiment d'una estructura descentralitzada en la Constitució va ser defensat per aquells que idealitzaven les comunitats petites com a forma d'organització social i per aquells que volien crear per a les colònies una organització política corresponent a l'ideal d'una república petita i pastoral. Per bé que aquests antifederalistes, com van ser estranyament qualificats, vagin perdre la seva aspiració de sobirania a nivell dels estats, diferents autors han suggerit que la seva posició va contribuir a influenciar

117 Som deutors en part, aquí, dels treballs d'un dels filòsofs més il·lustres de l'escola comunitarista; vegeu Michael Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, 2a edició, Nova York, Cambridge University Press, 1989.

el tipus d'estructura federal que va ser finalment adoptat pels Estats Units d'Amèrica.¹¹⁸

Al Canadà l'adopció d'una estructura federal en el moment de l'Acta de l'Amèrica del Nord britànica el 1867 va ser celebrada, particularment pels dirigents polítics i el clergat catòlic del Quebec; es veia com una muralla per protegir la religió, la llengua, les institucions legals i escolars de la nova província del Quebec. Estudiant aquest període, Samuel V. LaSelva recorda que en aquell moment «la tensió canadenca no va lligada a la llibertat sinó a la identitat i a la relació (o a la confrontació) entre les identitats locals i les identitats nacionals [...]. El Canadà s'havia de convertir en una nació a l'interior de la qual les múltiples lleialtats i les identitats plurals es despleguessin».¹¹⁹

Aquesta comprensió del federalisme canadenc que descansa sobre les identitats múltiples ha fet diversos adeptes a través del país, encara que hagi estat minada, des de la seva creació, pels canadencs unitaristes. A més, a principis del segle xx els autonomistes, dirigits per l'antic primer ministre d'Ontario, Oliver Mowat, es van oposar a la imposició de «normes nacionals culturals, religioses i lingüístiques uniformes»¹²⁰ per a totes les províncies. Aquesta posició autonomista va trobar seguidors al Quebec, on s'aplega una forta concentració de la *nació canadenca francesa*, a l'origen mateix del pacte federatiu.¹²¹

Per als partidaris d'un «estatut particular» constitucional per al Quebec, l'expressió del decantament del federalisme en favor de la comunitat és un pas fortament positiu. Tot sovint s'ha conclòs que el Quebec hauria de ser reconegut constitucionalment com una nació, ja que això tradueix bé una realitat fonamental de la federació canadenca: ja les formes de pertinença i d'identitat al Quebec són diferents de les que prevalen a la resta del Canadà. La noció de societat distinta pot ser compresa des de la perspectiva dels símbols profundament arrelats, mentre que la seva aportació a la construcció d'un sentit de la comunitat política és molt significatiu.

118 Ralph Ketcham (ed.), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, Nova York, Penguin, 1986.

119 Samuel LaSelva, *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996, pp. 38 i 41.

120 Robert Vipond, «From Provincial Autonomy to Provincial Equality (Or Clyde Wells and the Distinct Society)», dins Joseph Carens (ed.), *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1995, p. 102.

121 Richard Arès, *La confédération: pacte ou loi?*, nova edició, Mont-real, Bellarmin, 1967.

Un argument més concret en favor del federalisme asimètric rau en el fet que aquesta noció constitueix un bé públic propi al Quebec i estrany a les altres províncies canadenques; es tracta de fet de l'obligació moral de vetllar per la protecció i la promoció de la llengua i de la cultura francòfona a l'Amèrica del Nord. En efecte, el Quebec és l'única jurisdicció de l'Amèrica del Nord on els francòfons tenen un estatut majoritari. El govern del Quebec busca, doncs, atribuir-se unes responsabilitats que van més enllà de les que es concedeixen als altres estats membres de la federació en allò que pot referir-se a la defensa dels interessos de la nació quebequesa, de les minories francòfones a l'exterior del Quebec i de la francofonia a l'Amèrica del Nord.¹²² Per a Fernand Dumond, la qüestió equival a la del necessari paper de l'Estat de protegir les nacions sobre un territori donat. Afirmar que: «Si és propi de l'Estat promoure la igualtat dels ciutadans i la justícia distributiva, aquesta responsabilitat afecta en particular el manteniment de la plenitud de les comunitats nacionals».¹²³

Els arguments en favor de l'establiment de polítiques públiques asimètriques concebudes per protegir o per promoure la cultura quebequesa poden basar-se també en la continuïtat històrica. Defensem aquí l'argument que la preservació de la llengua, de la tradició, de les institucions i dels símbols de les generacions precedents i dels membres de la comunitat política representa un bé comú. Per això Catalunya, el País de Gal·les o el Quebec han d'actuar no tan sols com a hereus sinó com a dipositaris de la protecció de les cultures i dels llegats polítics.

La Constitució espanyola de 1978 afirma la importància de mantenir aquesta continuïtat; en fa una qüestió de solidaritat. En el preàmbul de la constitució s'estipula que aquesta pretén «protegir tots els espanyols i els pobles d'Espanya en l'exercici dels drets humans, les seves cultures i tradicions, llengües i institucions». La constitució confirma, així mateix, a l'article 3, que «la riquesa de les diferents modalitats lingüístiques d'Espanya és un patrimoni cultural que serà objecte d'especial respecte i protecció». Aquesta referència a la història és crucial, ja que permet als ciutadans en general i als membres de les comunitats històriques nacionals inscriure els

122 L'informe Tremblay encomanat pel govern del Quebec el 1953 va ser el primer document oficial que va formular clarament el paper del govern del Quebec referit a les seves pròpies responsabilitats. Els treballs de Gérard Bouchard són molt pertinents en aquest capítol, vegeu *Génèse des nations et cultures du nouveau monde. Essai d'histoire comparée*, Mont-real, Boréal, 2000.

123 Fernand Dumond, *Raisons communes*, Mont-real, Boréal, 1995, p. 54.

seus processos en el temps, alhora que els permet de projectar-se cap al futur.

Al Canadà, James Tully és certament l'investigador que ha aportat la contribució més important a l'estudi de la política constitucional, fonamentant-la justament en el discurs propi de la continuïtat històrica. Inspirat en això pels grans principis del liberalisme contemporani, Tully estableix que una relació federal entre els governs pot ser semblant a la relació que preval entre els individus. Així com els individus que posseeixen una cultura de drets, de deures i de responsabilitats, els governants també estan vinculats als seus homòlegs en les seves relacions. Aquesta solidaritat és essencial per a la construcció i el manteniment del vincle de confiança. Tully identifica tres convencions que tradueixen l'esperit federal, concretament el reconeixement mutu, la continuïtat i el consentiment, que formen la base del constitucionalisme.¹²⁴

Segons Tully, la divisió de poders entre el govern federal i els governs provincials, inscrita a l'Acta de l'Amèrica del Nord Britànica, es va establir en funció de les dues primeres convencions: el reconeixement de la cultura dels estats membres fundadors de la Confederació i la continuïtat d'aquestes cultures en el nou marc constitucional. En el cas del Quebec, la cultura del Baix Canadà era reconeguda, preservada i perpetuada pel codi civil, pels drets de propietat, la presència de la llengua francesa, dels costums i de la religió. Segons ell, el respecte d'aquestes tres convencions pot, si més endavant es produís dins la federació una centralització d'aquells poders que són competència dels estats membres, legitimar les reivindicacions en favor de l'asimetria.¹²⁵

La decisió del govern central (acompanyada en això per les nou províncies anglòfones) de trencar amb les tres convencions constitucionals en repatriar el 1981-1982 la Constitució sense el consentiment del Quebec, per dir-ho amb un terme d'Arend Lijphart, va socavar les lleialtats transcendents (*overarching*) entre el Quebec i la resta del Canadà. Això va contribuir, doncs, a erosionar la lleialtat federal, allò que els alemanys anomenen la *Bundestreue*, ja que es va posar fi d'aquesta manera a la pràctica

124 James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 1999, pp. 114-136.

125 En el cas del repatriament de la Constitució canadenca de la Gran Bretanya el 1981-1982, Tully precisa que cap d'aquestes tres convencions no va ser respectada. Vegeu James Tully, «Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales», dins *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, núm. 2, 1999, pp. 13-36.

constitucional que havia exigít fins a aquell moment l'acord del Quebec per a totes les modificacions constitucionals significatives.¹²⁶

La primera categoria d'arguments normatius en favor del federalisme asimètric es va concentrar en la importància dels grups nacionals com a proveïdors de cultura. I què passa amb els individus? Podem defensar els individus alhora que promovem els drets col·lectius? Aquest és el tema central del pròxim apartat.

2.3 • El principi igualitari

Una segona categoria de valors subjacents a la defensa del federalisme asimètric es troba en l'expressió de la igualtat entre els pobles, i exigeix que dediquem una atenció especial als conceptes de *llibertat*, d'*igualtat* i de *justícia* per precisar millor la relació trilògica que hi ha entre els grups, els individus i l'Estat. Els aspectes que apareixen més sovint en aquest debat fan referència a les qüestions que envolten la significació de la ciutadania i la naturalesa del tractament igualitari entre els individus. Els detractors del federalisme asimètric són del parer que aquest pot comportar desequilibris i pràctiques injustes, creant un estatut de segona classe per als ciutadans que no es considerin completament membres de la comunitat política, i tot sovint fins i tot s'hi oposen ferotgement.

En el context canadenc, Alan C. Cairns opina, per exemple, que l'aplicació asimètrica de la Carta canadenc de drets i llibertats pot conduir a l'establiment d'una ciutadania asimètrica i que, per extensió, això podria plantejar un cert nombre de problemes en el capítol de la vinculació dels ciutadans al projecte de construcció nacional.¹²⁷ Aquesta interpretació es basa essencialment en un model normatiu monista que s'aplica a un conjunt de valors i de drets inclosos en la constitució, a una sobirania no com-

126 Per obtenir una explicació més aprofundida d'aquest tema, vegeu Bertus de Villiers, *Bundestreue: the Soul of an Intergovernmental Partnership*, Johannesburg, Konrad Adenauer Stiftung, Occasional papers, 1995. També, Will Kymlicka i Jean-Robert Raviot, «Vie commune, aspects internationaux des fédéralismes», a *Études internationales*, vol. 28, 1997, pp. 779-843. Aquest últim text és un assaig que fa la síntesi d'una sèrie d'articles presentats amb motiu de les conferències que es van celebrar a la Universitat Laval i a la Universitat de la Colúmbia Britànica, del 30 de setembre al 2 d'octubre de 1996, amb el títol de «Les identitats, la participació i la vida comuna als Estats federats».

127 Alan C. Cairns, «Constitutional Change and the Three Equalities», dins Ronald L. Watts i Douglas M. Brown (eds.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 88.

partida i a una nacionalitat transcendent. Els desafiaments contemporanis no ens haurien de convidar a superar aquesta lectura per proposar-ne una altra de nova més sensible a les diverses aportacions de les comunitats que hi ha a l'origen dels estats-nació, per donar-los un lloc més important en les organitzacions internacionals, per exemple? O en les organitzacions supranacionals? No podrien l'Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (UNESCO), l'Organització Mundial del Comerç (OMC), l'Organització Mundial de la Salut (OMS) i l'Organització Internacional del Treball (OIT) revisar les seves polítiques d'admissió per donar entrada a les minories nacionals?

Sugerirem aquí que, si s'adopta un discurs normatiu alternatiu que establix que el Canadà està format per un conjunt de comunitats polítiques distintes, això contribuiria a defensar simultàniament una visió de la ciutadania canadenca segons la qual tots els canadencs són iguals. Des d'aquest punt de vista, no hi ha oposició ni rivalitat entre la ciutadania i la pertinença a una comunitat política federal. A tall d'il·lustració, la mateixa situació preval a Espanya, on les comunitats autònomes i, *a fortiori*, les comunitats històriques participen amb tota legitimitat a la construcció federal d'Espanya.¹²⁸

Richard Vernon afirma que els ciutadans dels estats veritablement federats són uns *ciudadans federats*, en el sentit que la seva lleialtat es divideix entre els ordres de govern, cadascun d'ells sobirà en les seves esferes de competència. Es tracta d'alguna manera de la possibilitat per als ciutadans de treure tot el profit de les seves identitats plurals. Citant favorablement Pierre Joseph Proudhon, Vernon suggereix que «en la mesura que el *principi federal* no resol la qüestió de la prioritat, que permet als individus equilibrar la seva vinculació entre tots dos, els concedeix més marge».¹²⁹ Diverses concepcions de la ciutadania coexisteixen a l'interior dels règims democràtics federats i multinacionals, i mereixen ser defensades sempre que respectin les exigències liberals de la igualtat dels ciutadans a l'interior de cadascun dels estats membres de la federació.

El federalisme, particularment el federalisme multinacional, suposa que els ciutadans dels estats-membres poden estar sotmesos a lleis diferents.

128 Enric Fossas, «Asimetría y plurinacionalidad en el estado autonómico», dins Enric Fossas i Ferran Requejo (eds.), *Asimetría federal y estado plurinacional*, Barcelona, Trotta, 1999, pp. 275-301.

129 Richard Vernon, «The Federal Citizen» dins M. W. Westmacott i R. D. Olling, (eds.), *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1988, p. 10.

Reginald Whitaker arriba fins i tot a afirmar que «el federalisme modern consisteix a institucionalitzar uns límits formals a la voluntat de la majoria nacional en tant que únic fonament legítim de la legislació».¹³⁰ Tot sistema federal, a través de les seves regles de funcionament, fa per manera que la majoria nacional no sigui l'expressió eficient de la sobirania del poble. Aquesta dificultat ha estat àmpliament resolta per la teoria federalista i els especialistes del federalisme han hagut d'acceptar la legitimitat de la sobirania compartida a l'interior de les federacions.

El federalisme asimètric segueix la mateixa trajectòria que el federalisme en la seva conceptualització de la igualtat dels ciutadans inspirada en el model unitari (o uniformitzador)¹³¹ de l'Estat, segons el qual tots són tractats de manera idèntica per la llei, però porta el raonament una mica més enllà. Amb aquest objectiu hom accepta aquella creença segons la qual les diferències en termes de competències i de lleis són plenament apropiades per a cadascun dels estats membres d'una federació.

El federalisme és un mitjà que permet al concepte d'igualtat superar la interpretació restrictiva que hom s'ha fet del tractament igualitari i substituir-la per una interpretació més subtil de la igualtat d'oportunitats o fins i tot d'una igualtat global entre les comunitats nacionals. D'aquesta manera les diverses mesures d'acció positiva previstes per instaurar una major igualtat entre els grups han estat pensades a fi d'eliminar els obstacles tradicionals per a la seva plena realització. Un cop situades en el seu context històric, social i econòmic, aquestes mesures són fàcilment justificables en la mesura que serveixen per a corregir situacions inequívocables.

Per a James Tully és important fer una distinció entre *tractament idèntic* i *tractament equitatiu* quan es tracta del principi d'igualtat. Afirmar que la pràctica del monisme legal està en correlació amb el primer concepte, mentre que el pluralisme modern s'emparenta amb el segon.¹³² De la mateixa manera, el liberalisme igualitarista és típicament monista, mentre que el liberalisme comunitarista es decanta per la segona variant. El federalisme asimètric és citat sovint com a un instrument d'equitat més que no

130 Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992, p. 167.

131 Vegeu, sobre aquest particular, José Ignacio Lacasta-Zabalda, *España uniforme*, Gobierno de Navarra, Departamento de Educación y Cultura, 1998.

132 James Tully, «The Crisis of Identification: the Case of Canada», a *Political Studies*, núm. 42, pp. 77-96.

pas d'estricta igualtat, i com un instrument comunitarista més que no pas de liberalisme igualitarista. En aquesta perspectiva, la igualtat entre els individus i les nacions a l'interior d'una federació hauria de ser considerada en funció de les seves necessitats particulars i del seu desenvolupament històric més que no pas sobre la base d'una relació idèntica, intercanviable, amb els altres individus o els altres estats membres en una federació.

Aquests últims anys, diversos estudis sobre la política canadenc i espanyola han subratllat la importància de la igualtat i de l'equitat en els debats que envolten el lloc que cal donar al federalisme asimètric per a un funcionament millor de les institucions polítiques. A *Canada: la voie médiane*, Donald Lenihan, Gordon Robertson i Roger Tassé proposen, a tall d'exemple, que el Canadà ha de fer front a la vegada a les diferents concepcions del liberalisme igualitari i comunitarista que caracteritzen habitualment els estats federats multinacionals.¹³³ Les qüestions polítiques que proven d'establir allò que separa els individus de la seva col·lectivitat (i dels seus drets col·lectius) i com haurien de ser avaluats aquests drets, contenen una dimensió sociocultural profunda i han de ser mesurades en funció dels diferents contextos culturals.

Mentre que el liberalisme clàssic imposa una igualtat formal entre tots els ciutadans, Lenihan i els seus col·legues afirmen que aquesta situació no té en compte les conseqüències, molt diferents, que la igualtat de tractament pot comportar per a les diverses regions i, en el cas que ens ocupa, per a les diferents nacions en el capítol de la implantació de les polítiques governamentals. La percaça d'un tractament igualitari no hauria de ser obstacle per l'adquisició dels objectius d'igualtat en el capítol dels resultats.¹³⁴ Aquesta qüestió és d'allò més pertinent quan es tracta de mantenir la igual-

133 Per a un desenvolupament sobre la importància de procedir a una diferenciació suplementària entre els drets nacionals i els drets col·lectius, vegeu Ferran Requejo, «Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: a Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States», dins *European Journal of Political Research*, vol. 35, núm. 2, 1999, pp. 255-286. Remarcarem que en el context canadenc un estudi d'Avigail Eisenberg revela que els jutges del Tribunal Suprem del Canadà no deixen de tenir en consideració els drets col·lectius quan dicten les seves sentències. Vegeu Avigail Eisenberg, «The Politics of Individual and Group Difference in Canadian Jurisprudence», a *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, 1994, pp. 3-21.

134 Per a una discussió de les expressions diverses i complexes de la igualtat, vegeu Àngel Castiñeira, «Identitat, reconeixement. Un debat al voltant de Ch. Taylor», dins Ferran Requejo (ed.), *Pluralisme nacional i legitimitat democràtica*, Barcelona, Proa, 1999, pp. 111-114.

tat dels estats membres a l'interior d'una federació multinacional donada malgrat les diferències socials, econòmiques i culturals. Lenihan, Robertson i Tassé escriuen:

La idea que la igualtat de les províncies comporta la identitat de tractament pot acabar provocant les mateixes objeccions que la concepció formal de la igualtat de les persones. Els defensors d'aquesta doctrina semblen confondre la pretensió (acceptable) segons la qual el govern federal ha de tractar els interessos de totes les províncies amb la mateixa benevolència i el mateix respecte, i la pretensió (inacceptable) segons la qual les províncies han de ser tractades de la mateixa manera. Fingeixen que ignoren que les províncies (com els individus) poden tenir unes necessitats particulars trobar-se aclaparades per les circumstàncies.¹³⁵

La qüestió de la igualtat dels resultats esdevé més complexa quan prenem en consideració la naturalesa de les lleis o dels drets que serveixen precisament per definir-la. La distinció entre els drets individuals i els drets col·lectius prové de l'antiguitat, però continua sent molt pertinent per a l'estudi de la qüestió. Diversos autors han suggerit que les tensions Quebec-Canadà, així com les que caracteritzen les relacions entre Catalunya i Espanya, o les d'Escòcia amb el Regne Unit, provenen d'enfocaments diversos relatius al reconeixement dels drets. Així, mentre que el Canadà anglès està més familiaritzat amb els drets individuals, els quebequesos posen l'accent en els drets col·lectius per fer progressar els drets individuals; el mateix passa amb els tres casos de l'exemple.

Andre Burrelle afirma que el dilema polític del Canadà és conseqüència de la incapacitat de l'Estat canadenc de reconèixer els diferents valors que caracteritzen la societat quebequesa. Defineix aquesta estructura de drets irreconciliables com el *dret a la diferència* del poble quebequès. Convida els quebequesos i els canadencs de fora del Quebec a recórrer la meitat del camí per trobar un territori d'entesa. Per a Burrelle, aquells que insisteixen que l'estructura de valors distints sigui mantinguda per al Quebec han d'estar disposats a acceptar la necessitat de preservar la unió social i econòmica a l'interior del Canadà i permetre, en aquest últim cas, que el govern central hi exerceixi un paper central. Al mateix temps, aquells que

135 Donald Lenihan, Gordon Robertson i Roger Tassé, *Canada: La voie médiane*, Mont-real, Québec Amérique, 1995, p. 166.

només donen suport a l'opció dels drets individuals han de reconèixer i garantir a l'estat quebequès els instruments necessaris que li permetin afermar el seu dret a la diferència.¹³⁶

Entre aquests instruments, la Carta canadenca de drets i llibertats no hauria de ser imposada a escala pancanadenca, segons autors com James Tully, si no era respectat en primer lloc el fet que el país es va desenvolupar a partir de convencions i de cultures diferenciades¹³⁷ —una interpretació compartida per la majoria dels politòlegs al Quebec. Un dels pensadors més influents sobre aquest tema és Guy Laforest, que no s'ha estat pas de declarar que l'antic primer ministre Pierre Elliott Trudeau havia utilitzat la Carta canadenca de drets i llibertats com a instrument al servei d'un «nacionalisme típicament anglo-canadenc» i que havia provat de construir d'aquesta manera una nació canadenca sense parar atenció en l'existència de la nació quebequesa. Subratllant el poder del primer ministre de nomenar unilateralment els jutges, no tan sols del Tribunal Suprem del Canadà sinó també els dels tribunals provincials superiors i els dels tribunals d'apel·lació, Laforest estableix que la Carta «a través de la judiciarització del sistema polític, treballa contra la naturalesa federal del Canadà. El poder federal és el que reflecteix pitjor la realitat federal del nostre país»,¹³⁸ observa. Per corregir aquesta situació, ens podem imaginar inicialment una solució política que exigís una aplicació asimètrica de la Carta canadenca de drets i llibertats, de tal manera que el Quebec i les comunitats autòctones no quedessin sotmeses a la tendència homogeneïtzadora que acompanya la seva aplicació.

Fins aquí s'ha defensat que els arguments normatius en què es fonamenta el federalisme asimètric en les federacions democràtiques multinacionals són atribuïbles als principis generals relatius a la comunitat i a la percaça de la igualtat. El tercer i últim principi, i el més important de tots, té a veure amb l'aprofundiment de les pràctiques democràtiques.

136 André Burelle, *Le mal canadien: essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Mont-real, Fides, 1995, p. 105.

137 James Tully, «Diversity's Gambit Declined» dins Curtis Cook (ed.), *Constitutional Predicament: Canada after the Referendum of 1992*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1994, pp. 157-178.

138 Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Quebec, Les Éditions du Septentrion, 1992, pp. 183 i 185.

2.4 · El principi democràtic

En resposta a la pregunta «què és allò que és fonamentalment bo per a una societat?», aquells que fan servir arguments normatius en favor d'un federalisme asimètric responen: l'expressió democràtica de la ciutadania. Al Canadà hom defensa sovint que el federalisme asimètric reforça el sistema democràtic en la mesura que encoratja la participació democràtica en els processos de presa de decisió i que prova de resoldre les diferències entre les comunitats polítiques. Tot plegat contribueix a reforçar la legitimitat democràtica de l'Estat federal. En contrapartida, els partidaris de la visió territorial del federalisme mantenen que les nocions tradicionals de la ciutadania nacional es poden veure amenaçades si s'avança més a fons per aquest camí.¹³⁹

Un argument normatiu en favor de la via federal suggereix que el federalisme maximitza la participació política dels individus per a la millora de la vida democràtica en el marc d'una societat donada. En aquest ordre de coses, Jeffrey Spinner aclareix el fet que:

L'Estat liberal s'hauria d'assegurar que tots els seus ciutadans parlen fluidament la llengua pública... prohibint als fills dels emigrants que parlin en la llengua dominant conservaran segurament diversos aspectes de la seva cultura ètnica, però romandran subordinats econòmicament. Els al·lòfons del Quebec que volen preservar tots els elements de la seva cultura, impeding als seus fills que aprenguin bé el francès, i que els encoratgen a continuar parlant en la seva llengua materna, condemnen els seus fills a viure unes situacions en què les oportunitats en el pla econòmic es veuen obstruïdes.¹⁴⁰

En aquesta perspectiva, els ciutadans estan més interessats i més ben informats de les qüestions que afecten específicament la seva comunitat política, la seva regió i la seva localitat. Són susceptibles de comprendre els problemes locals i de considerar els representants electes responsables de les

139 De la mateixa manera, arguments d'aquesta mena, però al nivell de l'estat de les autonomies espanyol, han estat emprats respectivament pels defensors i els opositors a l'establiment d'un nou Estatut per a Catalunya a la primavera de 2006.

140 Jeffrey Spinner, *The Boundaries of Citizenship: Race, Ethnicity and Nationality in the Liberal State*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, p. 154.

seves accions. Els funcionaris provincials o estatals poden ser directament responsabilitzats i han de passar comptes amb la població, mentre que el govern central s'ocupa de les polítiques governamentals dites d'interès comú.

Aquest argument favorable al federalisme es pot rastrejar fàcilment fins a Montesquieu. Diversos passatges de *De l'esprit des lois* estan dedicats de fet a la importància de la petita república, que seria la garant de la llibertat dels ciutadans. Montesquieu reconeix que els individus no actuen solament com a identitats diferenciades, sinó també com a membres d'un grup cultural, d'una societat, d'un poble o d'una nació. La cultura del poble —presentada amb el terme de l'*esperit general*— està marcada pel «clima, la religió, les lleis, les màximes del govern, els exemples de les coses que han passat, els costums, les maneres». ¹⁴¹ En els nostres dies ¹⁴² tendim a referir la identitat a la comunitat política. Aquest esperit general guia l'acció cívica dels individus; així mateix, en el domini polític es poden identificar quins són els «bens públics» que es fonamenten en aquest esperit general. Montesquieu defensa que les lleis que governen els individus haurien de seguir l'esperit de la cultura del poble i haurien de treballar per a l'acompliment del bé públic que és propi d'aquesta mateixa comunitat.

Per a Montesquieu, el ciutadà d'una petita república experimenta un sentiment més intens de pertinença a ella que el que podria sentir respecte d'un Estat més vast i més distant i, per això mateix, la petita república contribueix en més gran mesura a protegir la sobirania popular. Els escrits de Montesquieu revelen, tanmateix, que també s'interessava pels avantatges que presenta la unió de les petites repúbliques. Segons ell, les grans monarquies eres més aptes per defensar el seu territori i mantenir unes relacions internacionals que no pas les petites repúbliques, i que per la resta aquestes representen un compromís en termes de llibertat i d'autonomia. ¹⁴³

141 Montesquieu, Charles de Secondat (baró de), *De l'esprit des lois* [1849], III part, llibre XIX, cap. 4.

142 *Ibid.*, I part, llibre VIII, cap. 16.

143 És interessant remarcar que aquest mateix argument ha estat proposat recentment pels economistes polítics Enrico Spolaore i Alberto Alesina, a *The Size of Nations*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 2003. Per a Spolaore i Alesina, la dimensió de les nacions és el resultat d'un arbitratge entre els beneficis de la mida (economia d'escala) respecte dels costos engendrats per la gestió governamental de l'heterogeneïtat (la diversitat) de les preferències a l'interior d'un Estat-nació poblat (*a large nation*). En suma, una nació petita està en condicions de respondre més fàcilment a les demandes de la seva població de manera «democràtica», mentre que una gran nació està en condicions de respondre a les necessitats dels seus ciutadans a un cost millor, ja que es beneficia d'un conjunt més gran de contribuents.

Montesquieu troba en el sistema de govern federal una solució a aquesta dicotomia perpètua entre els valors enfrontats que són la llibertat i l'autoritat.

Una teoria similar es troba igualment en els escrits de Pierre Joseph Proudhon, teòric francès del segle XIX que escrivia que els petits governs o els governs locals eren sempre més susceptibles d'actuar com a muralles contra els abusos del poder que no pas els grans governs. La burocràcia fortament centralitzada, necessària per regular certs elements de la vida social, erosiona la llibertat dels ciutadans i els allunya de la sobirania popular. Proudhon defensa que el principi federal hauria de ser vist com un equilibri entre els conceptes enfrontats que són l'autoritat i la llibertat —allò que el govern central assegura al primer, el govern regional ho ofereix al segon.¹⁴⁴

El desig de protegir la llibertat garantint la sobirania local, com el van expressar Montesquieu i Proudhon, va completament lligat al concepte de comunitat política i permet legitimar al implantació del federalisme asimètric. Per a Jeremy Webber, totes les comunitats polítiques estan estructurades en funció d'una llengua comuna que serveix de marc al debat públic i que permet així desenvolupar un consens general al voltant dels objectius i de les vinculacions en el si d'aquesta comunitat. Afirmar que «quan els canadencs segueixen un debat públic, el segueixen en la versió que es produeix en la seva llengua pública. Quan es preocupen pels resultats d'aquest debat, ho fan en els termes relatius a la discussió que ells coneixen».¹⁴⁵ En resum,¹⁴⁶ les llengües poden travessar les comunitats polítiques, però la contrària no és veritat.

La llengua de cada comunitat s'imposa també quan s'interpreta una constitució en un marc federal multinacional. En el seu estudi del cas espanyol, Ferran Requejo afirma que, contràriament a la creença dominant segons la qual en les societats liberals democràtiques l'Estat és neutre, la realitat és molt diferent de la pràctica. Requejo estableix que:

144 Pierre Joseph Proudhon, *The Principle of Federation*. Toronto, University of Toronto Press, 1979, pp. 43-49.

145 Jeremy Webber, *Reimagining Canada: Language, Culture and the Canadian Constitution*, Montreal i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 204.

146 És difícil, vista aquesta observació, creure que es pugui encetar un diàleg serè entre els canadencs uniformistes i els canadencs diferencialistes. La mateixa dinàmica s'aplica a molts altres casos; pensem en el de les relacions que prevalen entre les nacions històriques i els representants del Govern espanyol.

Amb l'excepció del reconeixement dels drets de ciutadania, les institucions liberals introdueixen un vast conjunt de trets hegemònics lingüístics i culturals a l'esfera pública amb la finalitat de crear una identitat «nacional» homogenia des de dalt. [...]

Els fonaments normatius del liberalisme no han estat mai «neutrals» en la mesura que la identitat individual es veu tocada ja que els drets i les regles democràtiques inclouen tot un conjunt de valors culturals (com la llengua, la reconstrucció de la història, les tradicions «comunes», etc.) que ultrapassin els simples objectius igualitaris i universalistes.¹⁴⁷

L'absència de neutralitat causada per l'expressió dels drets i de les regles dominants en els estats federats multinacionals recorda, una vegada més, la importància de la posada en pràctica del federalisme asimètric. La contribució del filòsof Charles Taylor és particularment pertinent en aquest cas. Per a Taylor, com s'ha pogut veure al començament del capítol, el repte al qual han de fer front els estats multinacionals és el reconeixement de la diversitat profunda. Fa també aquesta advertència:

Per construir un país obert a tots, el Canadà hauria de permetre l'existència de la diversitat de segon grau o diversitat profunda, en el si de la qual una pluralitat de modalitats de pertinença seria aleshores reconeguda i acceptada. Un torontí d'origen italià, per exemple, o també un ciutadà d'Edmonton d'origen ucraïnès, podrien sentir-se canadencs en tant que titulars d'uns drets individuals a l'interior d'un mosaic multicultural. La seva pertinença no passaria per cap altra comunitat, per bé que la identitat ètnica pugui ser important per a ells de diverses maneres. En qualsevol cas aquestes persones podrien acceptar que un quebequès, un cri o un dené conceben la seva pertinença d'una manera diferent de la d'aquells que es perceben ells mateixos com a canadencs tot i ser membres de la seva comunitat cultural.¹⁴⁸

Taylor expressa també la idea que la societat canadenca està influenciada per un model de participació oposat al model nord-americà, que només

147 Ferran Requejo, «Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: a Revision of Democratic Citizen ship in Plurinational States», a *European Journal of Political Research*, vol. 35, núm. 2, 1999, pp. 260-261.

148 Charles Taylor, *Rapprocher les solitudes*, pp. 211-214, i reprès a «Le pluralisme et le dualisme», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Québec: État et société*, vol. 1, Mont-real, Québec Amérique, 1994, pp. 81-82.

posa l'accent sobre els drets individuals. És essencial, segons Taylor, que els ciutadans respectin les institucions públiques que determinen les regles de la vida social i política, que tinguin un interès personal en la definició comuna de la «vida bona» i que els membres d'una comunitat plurinacional tinguin una identitat compartida. L'heterogeneïtat del Canadà porta Taylor a concloure tanmateix que «no tenim i no podem desenvolupar una identitat nacional comuna»,¹⁴⁹ a causa justament de l'existència del Quebec. Això ha portat Taylor a proposar una descentralització substancial de la federació canadenca i, en la mesura que les necessitats quant al nivell de divisió de les competències i les prioritats de les províncies anglo-canadenques no es corresponen amb les del Quebec, el federalisme asimètric hauria de ser plenament desplegat. L'argument de Taylor s'inscriu de ple en l'enunciat del principi democràtic, ja que la seva principal preocupació rau en la participació política, que determina i afaïçona al seu torn la identitat cultural.

Inscrits en la teoria federal, els escrits de Jeremy Webber, Charles Taylor i Ferran Requejo revelen que aquests autors, com els altres investigadors que proposen una solució asimètrica per al Canadà¹⁵⁰ o per a Espanya,¹⁵¹ adopten una visió de l'estat federal concebut com a *comunitat de comunitats*, dins la qual els estats membres constitueixen l'expressió política principal de la voluntat popular. Un punt suplementari que és important subratllar a propòsit del federalisme asimètric respecte dels principis normatius que es desprenen del principi democràtic ens torna a portar a la qüestió de la legitimitat. La legitimitat en una societat federal depèn a la vegada del sentiment de pertinença i del respecte de les preferències polítiques lliurement expressades per la població.

149 Charles Taylor, *Rapprocher les solitudes*, p. 118.

150 Alguns autor provinents del Canadà anglès han suggerit retirar al Quebec l'estatut de província a fi de resoldre les dificultats que planteja l'asimetria al principi d'igualtat de les províncies (vegeu Alan C. Cairns, «Constitutional Change and the Three Equalities», dins Ronald L. Watts i Douglas M. Brown (eds.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 89). Altres han observat que el Quebec, de concert amb els altres estats membres de la federació, podria obtenir nous poders significatius apropiats a les seves necessitats si incloïa el concepte de *competència*, que donaria la preeminència a les províncies (vegeu David E. Milne, «Equality or Asymmetry: Why Choose?», dins Ronald L. Watts i Douglas M. Brown (dirs.), *Options for a New Canada*, p. 302). Normativament, el Quebec seria reconegut, en la primera proposició, com una comunitat política distinta, mentre que en la segona hauria de ser considerat com un simple constituent d'un Canadà descentralitzat.

151 Enric Fossas, «Asimetría y plurinacionalidad en el estado autonómico», dins Enric Fossas i Ferran Requejo (eds.), *Asimetría federal y estado plurinacional*, Barcelona, Trotta, 1999, pp. 275-301.

El sistema federal canadenc pateix d'una manca de legitimitat al Quebec i aquesta situació ha adoptat unes proporcions inquietants d'ençà del repatriament de la Constitució. Segons Janet Ajzenstat, «allò que ha canviat és que l'Acta constitucional de 1982 no és simplement un programa del govern federal, sinó que forma part de la Constitució, la llei suprema del país».¹⁵² Ajzenstat constata que la decisió de repatriar la Constitució sense el consentiment de l'Assemblea Nacional del Quebec va minar severament la legitimitat del sistema federal canadenc per als quebequesos. Per a aquests últims, la crisi de legitimitat resulta del fet que, des de 1982, els principis que dominen el marc democràtic liberal han quedat seriosament afeblits.

S'ha dit que el liberalisme igualitarista no podia tolerar una idea anterior del bé en política —la constitució, el sistema de govern, ha de ser neutral respecte de les ideologies i de l'interès públic. La constitució és el manual que enuncia les regles de la lluita política. El fet que no s'afavoreixi una manera de viure, una ideologia política o un programa és allò que permet als partits polítics rellevar-se en el govern, assegurar el respecte al paper de l'oposició en política i que permet als grups marginals provar d'exercir la seva influència. La constitució igualitarista pretén estar per sobre de la política, a l'abric de tota manipulació política, donant així el seu sentit a la política.¹⁵³

Tot això va ser deixat de banda amb el repatriament de 1982. És un període que anuncia l'empobriment del pla polític, quan les accions de naturalesa política han d'adoptar la forma de contenciosos jurídics entre les nacions que es troben a l'origen de l'experiment canadenc. Avui ens tornem a trobar en una situació en què els grups (dones, ambientalistes, gais, grups religiosos i comunitats ètniques, etc.) semblen perseguir un únic objectiu: el de millorar la seva sort a expenses dels altres. Tal com observa el sociòleg Jacques Beauchemin, estaríem a punt d'entrar de ple en la *societat de les identitats*.¹⁵⁴ Els actors d'aquesta societat, encoratjats tot

152 Janet Ajzenstat, «Decline of Procedural Liberalism: the Slippery Slope to Secession», dins Joseph H. Carens (ed.), *Is Quebec Nationalism Just? Perspective from Anglophone Canada*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1995, p. 127.

153 Janet Ajzenstat, «Decline of Procedural Liberalism: the Slippery Slope to Secession».

154 Jacques Beauchemin, *La société des identités: éthique et politique dans le monde contemporain*, Mont-real, Athena, 2004.

sovint en aquest sentit pels poders centrals,¹⁵⁵ proven d'imposar-se prescindint de les institucions democràtiques de les comunitats nacionals i dels seus representants elegits. La idea d'una constitució neutral queda, senzillament, abandonada. En conseqüència, la justícia al Canadà evoluciona segons el pes de les forces polítiques en presència i deixa de fonamentar-se en els principis del constitucionalisme que havien donat, originàriament, el seu sentit a la federació canadenca.¹⁵⁶ Fins i tot assistim a una mutació profunda del pla polític, en el sentit que la deliberació es curtcircuita en profit de la defensa dels interessos identitaris ben inscrits, aquests últims, en la Carta de drets i llibertats. Queda evacuada també la discussió sobre els plantejaments plurinacionals que haurien de ser centrals en tot debat sobre la construcció d'una ciutadania comuna i compartida en una federació multinacional.

Negligir els fonaments morals del federalisme no planteja cap problema sempre que la pràctica del federalisme és acceptada. Samuel LaSelva¹⁵⁷

Ja hem vist que les avançades filosòfiques i les posicions ideològiques que promouen els règims federals multinacionals i democràtics es poden agrupar al voltant de tres grans principis: el principi democràtic que vol poder garantir la presència d'un govern responsable, d'una participació política més activa i d'una sensibilitat més gran a la ciutadania; el principi comunitari, que té com a finalitats pròpies posar en valor la riquesa de les cultures, assegurar la continuïtat històrica i vetllar per una equitat més gran entre les comunitats; i, finalment, el principi igualitari que fa seus els discursos que parlen de la igualtat i de la llibertat. En la mesura que aquests

155 Vegeu Leslie Pal, *Interests of State. The Politics of Language, Multiculturalism and Feminism in Canada*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993.

156 Segons Ajzenstat, en el context canadenc «el conflicte no té a veure realment amb les necessitats que ha de satisfer la justícia, sinó amb allò que és la justícia. Ser tractat de manera equitativa ha de ser ara la primera referència de l'ordre constitucional i cada grup presenta la seva definició de la justícia —és a dir, el sistema de classificació— que li dona preeminència». Vegeu Ajzenstat, p. 132.

157 Samuel LaSelva, *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996, p. 171.

tres principis siguin assolits, serà possible per als estats-nació garantir a llarg termini la seva estabilitat política.

El federalisme, particularment el federalisme asimètric, és un instrument que ofereix una vasta gamma de solucions per donar resposta a les necessitats dels estats plurinacionals.¹⁵⁸ En la mesura que el principi federal pot establir-se en tant que força dinàmica i flexible i portar a innovacions creatives, allunyant-se així de certes característiques uniformitzadores pròpies de les federacions més tradicionals, podrà demostrar ser un poderós instrument transaccional en les societats plurinacionals i democràtiques.¹⁵⁹

Com hem esmentat al començament d'aquest capítol, és important avui posar més èmfasi sobre la justícia, l'equitat i la igualtat a fi de trobar respostes adequades al desafiament de la diversitat profunda. Els estats democràtics contemporanis hauran d'emprar cada dia més la via plurinacional (vegeu els capítols 3, 4 i 6) si volen estar en condicions de complir les seves obligacions respecte de les nacions que els han donat naixença. Les experiències que hi ha en curs a Bèlgica i a Espanya en els capítols de la transició d'un Estat de naturalesa unitària cap a un Estat federal són prometedores. Les negociacions constitucionals de 2005-2006 a Espanya per tal d'arribar a un nou estatut d'autonomia per a Catalunya indiquen també una certa flexibilitat en el procés polític i un desbloqueig de la via democràtica.¹⁶⁰ Això és un signe d'encoratjament de cara a una eventual aproximació entre l'Estat espanyol i el País Basc, així com unes vies útils d'explorar pels estats federals poc inclinats de moment a donar resposta a les demandes autonomistes de les minories nacionals.

Avui sembla que Espanya agafi el relleu allà on va fracassar el Canadà davant el repte de la diversitat profunda. En el cas canadenc, l'esperit fede-

158 Alain G. Gagnon, «The Political Uses of Federalism», dins Michael Burgess i Alain-G. Gagnon (eds.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Toronto i Londres, University of Toronto Press i Harvester & Wheatsheaf, 1993, pp. 15-44; Graham Smith, «Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice», dins Graham Smith (ed.), *Federalism: the Multiethnic Challenge*, Londres, Longman, 1995, p. 16.

159 Will Kymlicka assenyalava un punt connex: «Penso, en canvi, que l'única forma de promoure un sentit de la solidaritat i de l'objectiu comú, en un Estat multinacional, passa per tenir en compte les identitats nacionals i no per la seva subordinació». Vegeu Will Kymlicka, *La citoyenneté multiculturelle*, París i Mont-real, La Découverte i Boréal, 2001, p. 267.

160 Per a un tractament d'aquesta noció d'indeterminació del procés polític a Espanya, vegeu Ramon Maíz, «Nación de naciones y federalismo», dins *Claves de Razón Práctica*, núm. 157, desembre de 2005, pp. 18-23.

ral s'ha vist atacat aquests últims anys i les conseqüències d'aquests atacs encara no són clares. La Bèlgica federal en emergència podria ser de gran ajuda ja que, com recorda el constitucionalista Francis Delpérée, «la forma més elemental de lleialtat federal és, efectivament, el respecte de la constitució federal. És el respecte de la regla del joc».¹⁶¹ Però en el cas canadenc la decisió de repatriar la constitució el 1981-1982 va portar a l'empobriment del vincle de confiança entre els quebequesos en relació amb el conjunt canadenc, ja que el Canadà va infringir les regles del joc i va imposar unes noves condicions de vida comuna amb poca consideració per les reivindicacions polítiques legítimes del Quebec.¹⁶²

161 Vegeu Francis Delpérée, «Le fédéralisme sauvera-t-il la nation belge?», dins Jacques Rupnick (ed.), *Le déchirement des nations*, París, Éditions du Seuil, 1995, p. 13.

162 Els treballs de Kenneth McRoberts són prou clars respecte dels esdeveniments que es van produir en aquella època i que van portar a l'isolament del Quebec dins la família política canadenca. Vegeu *Un pays à refaire: l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999. També James Tully, «Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales», dins *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, núm. 2, 1999, pp. 13-36.

3. EL FENOMEN EMERGENT DE LA MULTINACIÓ

El fenomen emergent de la multinació¹⁶³

Els treballs de John Rawls sobre el liberalisme han contribuït probablement a fer avançar d'allò més els debats entre els nord-americans, establint una equació entre el respecte dels drets de la persona i l'aprofundiment de les democràcies liberals.¹⁶⁴ Rawls i d'altres al seu darrere, entre els quals Ronald Dworkin, han apostat per la protecció dels drets individuals, argumentant que una iniciativa igualitarista permetia protegir més equitativament els ciutadans i insistint (en particular en el cas de Rawls) en la idea de repartiment de la riquesa per ajudar els grups poc afavorits. L'aportació dels investigadors americans és important també en el capítol del reconeixement dels moviments d'afirmació de les comunitats d'origen afroamericà, dels gais i de les lesbianes, dels moviments feministes o de les polítiques d'igualtat en matèria d'ocupació (Iris Marion Young; Amy Gutmann; Nira Yuval-Davis).¹⁶⁵ Les lluites en favor dels drets civils als Estats Units i a altres llocs d'Occident han estat estructuradores i no poden ser passades en silenci perquè van fer un pas qualitatiu a la concepció que nosaltres tenim dels drets polítics i socials.

Diversos filòsofs canadencs han provat de desmarcar-se dels seus col·legues angloamericans. Pensem, entre d'altres, en els treballs de Charles Taylor, que dona la rèplica a Ronald Dworkin¹⁶⁶ referint-se a la distinció

163 Una primera versió d'aquest capítol ha estat presentada en el marc del col·loqui internacional sobre «Ces liens qui unissent. Gérer la diversité au Canada et dans l'Union Européenne» (Vincles que uneixen. Gestionar la diversitat al Canadà i a la Unió Europea), organitzat per iniciativa de la Xarxa Europea d'Estudis Canadencs, Brussel·les, Université Libre de Bruxelles, 17-19 de novembre de 2005. Els comentaris de Francisco Colom-González, John Erik Fossum, Jane Jenson, Geneviève Nootens, Johanne Poirier i de Philip Van Parijs han estat molt apreciats.

164 Vegeu John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1972; i el seu llibre més rodó: *Political Liberalism*, Nova York, Columbia University Press, 1993. Vegeu el capítol 6 per a una discussió de l'heretatge de Rawls.

165 Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990; Amy Gutmann, *Identity and Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2003; Nira Yuval-Davis, «Theorizing Gender and Nation», dins Nira Yuval-Davis (ed.), *Gender and Nation*, Londres, Sage, 1997, pp. 1-25.

166 Per a Ronald Dworkin una societat és liberal mentre no adopta cap política substantiva respecte dels objectius perseguits en la vida; només els drets procedimentals han de ser presos en consideració.

establerta entre els compromisos procedimentals i els compromisos substantius en el liberalisme. Taylor prova de demostrar que una societat no deixa de ser liberal només pel fet que adopti un enfocament moral substantiu, ans ben al contrari. Taylor defensa la idea que «una societat que té grans objectius col·lectius pot ser liberal, en aquest sentit, amb la condició de respectar la diversitat, en particular en allò que té a veure amb les persones que no comparteixen els seus objectius i amb la condició d'oferir una protecció adequada dels drets fonamentals».¹⁶⁷ Els treballs de Taylor i de diferents pensadors formats en la seva línia donaran naixença a una reflexió molt rica en els capítols de la diversitat, del reconeixement i de la cerca d'autenticitat. Avui dia, amb la distància necessària, podem constatar que es tracta ni més ni menys que de l'aparició d'una escola de pensament que exerceix una influència creixent en els cercles universitaris i els medis polítics mentre nous estats emergeixen, tant a l'oest com a l'est.

El present capítol està estructurat al voltant de quatre pols. En primer lloc, és important tornar a la visió de les dues nacions que durant molt de temps va caracteritzar les relacions Quebec-Canadà per precisar millor la importància de la història en la construcció identitària. En un segon moment haurem de revisar la noció de *diversitat profunda* tal com la va elaborar Charles Taylor i hi van aprofundir els seus hereus. Després veurem fins a quin punt el filòsof Taylor i l'home polític Pierre Trudeau tenen visions diferents de la realitat canadenca. El primer va arribar a fer reconèixer les qualitats reconciliadores del seu model a l'escena internacional, mentre que el segon sembla haver guanyat, de moment, la batalla política al Canadà i en certs estats inclinats a reconèixer únicament els drets individuals. Finalment, a la quarta part, ens cal discutir sobre la urgència de passar a una altra etapa, la de l'afirmació de la multinació com a via de canvi que rellanci l'experiència canadenca sobre unes bases més democràtiques i sobretot més respectuoses dels fonaments de les comunitats nacionals en presència. Elx èxits obtinguts o no pel Quebec en el capítol de les seves reivindicacions en tant que nació són extremadament importants per a les anomenades nacions sense Estat (pensem en Catalunya, el País Basc, Escòcia, Còrsega, etc.), ja que obren la via a la possibilitat d'un reconeixement veritable i a l'establiment d'institucions polítiques que poden donar resposta a les expectatives del conjunt de les comunitats

¹⁶⁷ Charles Taylor, «Le pluralisme et le dualisme», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Québec: État et société*, vol. a, Mont-real, Québec Amérique, 1994, pp. 61-84.

nacionals que viuen experiències de dominació a l'interior d'estats-nació plurinacionals.

3.1 · Dualisme i pluralisme

El Quebec i el Canadà fora del Quebec (CFQ) s'han ignorat durant bona part dels anys transcorreguts entre 1867 i 1960. Els dos «pobles fundadors», com es percebien mútuament en aquella època, evolucionaven sobre el seu propi territori inspirant-se originàriament en els principis que fonamenten la democràcia consensual.¹⁶⁸ Hi ha quatre grans principis a la base d'aquesta democràcia: una gran coalició que aplega els diversos elements de la societat, un veto mutu o una majoria concurrent eficient, la proporcionalitat en l'atribució dels recursos i en la governació, i un fort nivell d'autonomia a fi que cada membre pugui assumir la gestió dels seus propis afers.

L'edat d'or de la democràcia consensual al Canadà correspon al període que va de 1848 a 1867, mentre els actors polítics provaven de fer de l'Alt Canadà i del Baix Canadà un sol país. Un cop establerta la confederació canadenca el 1867, els grans principis propis de la democràcia consensual es van anar desfent gradualment per deixar lloc a una democràcia majoritària amb més o menys consideració per les expectatives del Quebec en el si de la federació canadenca. Cadascun dels quatre principis identificats més amunt ha evolucionat de manera diferent al llarg dels anys, influenciat per la conjuntura polític-econòmica.

Els principals partits polítics actius a l'escena federal han exercit un paper important, determinant de vegades, en el capítol de la presa en consideració de les reivindicacions regionals en la construcció canadenca.¹⁶⁹ Aquests mateixos partits van tenir molt menys d'èxit quan va arribar el moment

168 Vegeu Kenneth McRae, «Le concept de la société fragmentaire de Louis Hartz: son application à l'exemple canadien», a *Revue canadienne de théorie politique et sociale*, vol. 3, núm. 3, 1979, pp. 69-82, i Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977, p. 25, on l'autor identifica els quatre grans principis «consociatius» que qualifiquem aquí de *democràcia consensual*. Vegeu-ne també el capítol I per a un desenvolupament complementari.

169 David E. Smith, «Party Government, Representation and National Integration in Canada», dins Peter Aucoin (ed.), *Party Government and Regional Representation in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, pp. 1-68. Per a una discussió més detallada es pot consultar James Bickerton, Alain-G. Gagnon i Patrick Smith, *Partis politiques et comportement électoral au Canada. Filiations et affiliations*, Mont-real, Boréal, 2002.

de donar resposta a les reivindicacions de les nacions minoritàries a l'interior de la federació canadenca, cosa que va conduir a vives tensions i a diverses crisis polítiques al llarg dels anys. Les principals línies de fricció van ser entre els canadencs anglesos i els canadencs francesos, i més recentment entre els canadencs de fora del Quebec i els quebequesos. Pensem en les visions diametralment oposades entre aquestes dues comunitats nacionals respecte de l'afer Louis Riel, la participació canadenca en les guerres de 1914-1918 i de 1939-1945, i, més recentment, el repatriament de la Constitució canadenca l'any 1982.¹⁷⁰

Els anys seixanta van estar marcats per una voluntat d'obertura a les reivindicacions dels quebequesos en el conjunt canadenc. La major part dels dirigents polítics federals es van mostrar favorables a la idea de la dualitat canadenca com a solució a les tensions que caracteritzen les relacions Quebec-Canadà al llarg d'aquella dècada. La creació de la Comissió Laurendeau-Dunton pel primer ministre canadenc Lester B. Pearson el 1963, la major sensibilitat del Nou Partit Democràtic sota el liderat de Tommy Douglas i la promoció dels dos pobles fundadors entre els conservadors de Robert Stanfield el 1968 confirmen el suport dels dirigents dels principals partits polítics a la idea de les dues nacions. Les coses van canviar amb l'arribada de Pierre Elliott Trudeau al poder quan va agafar el relleu de Lester B. Pearson al capdavant del Partit Liberal del Canadà (PLC) l'any 1968. A partir d'aquest moment, el PLC es va girar d'esquena a les demandes d'encaix del Quebec a l'interior de la federació i va apressar-se a rebutjar les conclusions de la Comissió Laurendeau-Dunton en el capítol de la dualitat canadenca.¹⁷¹

Pierre Trudeau, per bé que obert a la defensa del bilingüisme en el si de les institucions federals, es va mostrar sempre fermament oposat al reconeixement de la dualitat com a ferment de la vida política al Canadà.¹⁷² En aquest sentit va lliurar una batalla sense treva contra els que s'erigien en defensors dels drets provincials i els que desitjaven veure reconegut un

170 John Meisel i Guy Rocher (eds.), *As I recalled. Si je me souviens bien. Regards sur l'histoire*, Mont-real, Institut de recherche en politiques publiques, 1999.

171 Vegeau Alain-G. Gagnon i Daniel Latouche, *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres. Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Mont-real, Québec Amérique, 1991.

172 Per a una discussió aprofundida dels anys Trudeau, podem acudir a James Bickerton, Stephen Brooks i Alain-G. Gagnon, *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 1003, pp. 129-157. (Capítol 5: «Le libéralisme universaliste de Pierre Trudeau»).

estatut particular per al Quebec en el si de la federació canadenca. Aquest conflicte es troba a la base de les friccions entre el Quebec i el Canadà fora del Quebec en el transcurs de les quatre últimes dècades.

Amb l'objectiu reconegut d'oposar-se als defensors de la dualitat canadenca, el primer ministre Trudeau, que va estar al poder a Ottawa de 1968 a 1979 i de 1980 a 1984, es va erigir en defensor dels drets individuals, apostant pel multiculturalisme per atenuar al màxim tota demanda de reconeixement nacional exigida pel Quebec. En aquesta lògica els quebequesos francòfons eren pintats com a representants d'un «grup ètnic» entre d'altres. Quedava descartat, doncs, per a Ottawa i per a les províncies anglòfones, el reconeixement del Quebec en tant que comunitat de pertinença, o cap consideració favorable a les reivindicacions quebequeses d'afirmació de les pròpies competències a l'escenari internacional, com proposava Paul Guérin-Lajoie quan era ministre d'Educació i viceprimer ministre del Quebec.¹⁷³

D'altra banda, els progressos del multiculturalisme i la consolidació de la Carta canadenca de drets i llibertats aquests últims anys constitueixen un rebuig del comunitarisme liberal tal com el proposa Charles Taylor, per exemple. En essència, la Carta,¹⁷⁴ en tant que nova icona canadenca, reconeix una diversitat de primer grau. Aquesta diversitat estableix que el Canadà està format per diverses cultures que s'adhereixen a la federació canadenca de manera idèntica. «Existeixen, ens recorda, grans diferències en matèria de cultura, de perspectiva i d'història en una població que no deixa de compartir la mateixa idea sobre allò que significa la pertinença al Canadà. El seu patriotisme o la seva forma de vinculació és uniforme; poc importen les altres diferències».¹⁷⁵

Mentre que el Canadà fora del Quebec (CFQ) desplega la seva estratègia d'integració pancanadenca fent ben poc cabal de les reivindicacions quebequeses, el Quebec, per la seva banda, prossegueix la construcció del seu propi model d'interculturalisme com a element clau de la seva pròpia cohesió social en resposta al multiculturalisme canadenc, així com als progressos ràpids i sostinguts de la perspectiva igualitarista de què s'ha parlat més amunt.

¹⁷³ Vegeu la discussió relativa a les relacions internacionals al capítol 5.

¹⁷⁴ Avigail Eisenberg ha posat clarament en evidència que la Carta podia defensar tant els drets individuals com els col·lectius quan els titulars d'aquests drets que els reclamessin estaven repartits per tot el territori. Vegeu «The Politics of Individual and Group Difference in Canadian Jurisprudence», a *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, núm. 3, 1994, pp. 3-21.

¹⁷⁵ Charles Taylor, «El pluralisme i el dualisme», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Québec: État et société*, volum 1, *op. cit.*, p. 81.

Reaccionant a l'absència de voluntat canadenca de reconèixer el Quebec d'acord amb els seus propis termes i inspirat per una intenció sentida de fer dels residents al Quebec uns quebequesos totals, el govern del Quebec, la societat civil, els intel·lectuals¹⁷⁶ han ocupat l'espai públic per debatre sobre la naturalesa mateixa de la nació quebequesa i de la seva aportació als progressos dels estats democràtics liberals. Aquests debats han incitat diverses nacions petites a adreçar la mirada al Quebec per trobar respostes als seus propis problemes a l'interior dels estats nacionals unitaris. Pensem en Valònia, Escòcia o Catalunya,¹⁷⁷ per dir-ne només uns quants casos.

El Quebec s'afirma, doncs, cada cop més com una societat pluralista en el capítol de les ideologies i com una societat plural en el capítol de la seva composició cultural, sense renunciar, però, a la idea d'inscriure's algun dia en el concert dels estats-nació. Aquest projecte continua sent alimentat per l'absència del reconeixement desitjat per una àmplia part de la població quebequesa, cosa que encoratja els caps de fila del moviment sobiranista a prosseguir el seu projecte d'afirmació nacional.¹⁷⁸ Les seves reivindicacions fan ressò a la reflexió de Taylor sobre el model homogeneïtzador canadenc que denuncien com a perillós per al futur del Quebec. Cal, doncs, seguint Charles Taylor, demanar-se per què els dirigents polítics canadencs contribueixen tant a la causa secessionista girant-se d'esquena a les principals reivindicacions quebequeses quan haurien de donar mostres d'una major empatia¹⁷⁹ com ho fa el Regne Unit envers els escocesos, Bèlgica envers Valònia o fins i tot França envers la Nova Caledònia.

176 Vegeu, entre d'altres, Michel Venne (ed.), *Penser la nation québécoise*, Mont-real, Québec Amérique, col·lecció «Débats», 2000.

177 Es pot consultar amb interès el número especial d'*Scottish Affairs*, «Stateless Nations in the 21st Century: Scotland, Catalonia and Quebec», 2001; sota la direcció de John MacInnes i David McCrone, així com el col·lectiu sota la direcció de Gemma Aubarell, Agustí Nicolau Coll i Adela Ros, *Immigració i qüestió nacional. Minories subestats i immigració a Europa*, Barcelona, Editorial Mediterrània, 2004.

178 Vegeu Christian Rioux, *Voyage à l'intérieur des petites nations*, Mont-real, Boréal, 2000, on l'autor fa un resum d'aquest fenomen en els casos de nombroses comunitats nacionals com Catalunya, Escòcia, Eslovènia, el País Basc, Irlanda, Valònia, Flandes, Eslovàquia i la comunitat dels indis navajos.

179 Alguns analistes objectaran dient que el govern conservador de Stephen Harper, arribat al poder el gener de 2006 amb la promesa d'establir un «federalisme d'obertura» que donés a cadascun dels estats membres de la federació una major marge de maniobra, podria ser que satisfés al Quebec. Però els esdeveniments d'aquest últim any han projectat una ombra sobre aquest projecte inicialment entusiasmador per a una part de l'electorat quebequés que va portar al poder 10 diputats sobre una possibilitat de 75 en aquella contesa electoral.

Abans d'acceptar la ruptura en nom d'un model uniforme, ens faríem un favor alhora que protegíem l'interès dels altres si exploràvem la solució de la diversitat profunda. Per a aquells que aprecien que sigui reconeguda a la gent la llibertat de ser ells mateixos, aquesta solució constituiria un guany per a la civilització.

No seríem els únics que ens llançaríem a una exploració d'aquesta mena. Els observadors de l'escena europea han vist que la creació de la Comunitat Europea ha deixat més llibertat a les societats regionals —bretones, basques, catalanes—, que abans estaven amenaçades d'esclafament sota el pes de l'Estat nacional.¹⁸⁰

En qualsevol dels casos en Quebec, en tant que subjecte polític, projecta a hores d'ara una imatge positiva i inspiradora per a les nacions petites que busquen reconeixement. Però és forçós reconèixer que després de quaranta anys de reivindicacions, de comissions d'enquesta de tota mena, el Quebec continua obligat a jugar la carta independentista a falta de fer-se entendre correctament pels seus interlocutors a l'interior de la federació canadenc.

És útil observar que el Tribunal Suprem del Canadà, a l'apel·lació relativa al dret del Quebec de fer secessió, torna a inscriure a l'agenda la legitimitat del principi de la dualitat com a fonament de la federació canadenc. Fent referència a un vot favorable dels quebequesos a una pregunta clara quant al seu futur constitucional, el Tribunal Suprem precisa en el paràgraf 93 de la sentència d'apel·lació que hi haurà d'haver una negociació d'igual a igual, i torna a donar vida així a la fórmula utilitzada en el moment del referèndum de 1980. El Tribunal exigeix: «la conciliació de diversos drets i obligacions pels representants de dues majories legítimes, a saber, una clara majoria de la població del Quebec i una clara majoria del conjunt del Canadà, sigui quina sigui. No es pot admetre que cap d'aquestes majories domini per sobre de l'altra». En resum, la Sentència del Tribunal Suprem dona una legitimitat evident a les reivindicacions quebequeses i convida els actors polítics a donar proves de prudència i de mesura en les seves accions.

Ara bé, quina va ser la reacció del govern del Canadà a aquesta obertura per part del Tribunal Suprem del Canadà referida al dret del Quebec de renegociar enteses constitucionals amb l'Estat central canadenc? El Govern canadenc va apressar-se a fer aprovar la llei C-20 a la primavera

180 Charles Taylor, «Le pluralisme et le dualisme», *op. cit.*, p. 82.

de 2000 per recuperar la iniciativa política tenint bona cura d'estipular que era l'únic que podia determinar si la pregunta plantejada en ocasió d'un pròxim referèndum era prou clara i decidir, després de la convocatòria de la consulta popular, quin seria el tant per cent requerit per tal d'arribar a una secessió. En resposta a aquesta intrusió en el procés jurídic, provocada pel govern del Canadà, el govern del Quebec no va voler romandre impassible i va votar en segona lectura el 30 de maig de 2000 el seu propi projecte de llei relatiu a *L'exercici dels drets fonamentals i de les prerrogatives del poble quebequès i de l'Estat del Quebec*, en la qual s'estipula, a l'article 13, el següent: «Cap altre parlament o govern no pot reduir els poders, l'autoritat, la sobirania i la legitimitat de l'Assemblea Nacional ni limitar la voluntat democràtica del poble quebequès a disposar ell mateix del seu futur».

En fer això, el govern del Quebec rebia en un cert sentit favorablement la sentència d'apel·lació del Tribunal Suprem del Canadà d'agost de 1998, la qual constatava quatre grans principis constitucionals que són a la base del pacte federal canadenc. Es tracta concretament del federalisme, de la democràcia, del principi combinat de la regla de dret i del constitucionalisme i, finalment, del respecte dels drets de les minories. De fet, la majoria de filòsofs, politòlegs i juristes han reclamat atenció al voltant d'aquests quatre punts per trobar una sortida honorable i plenament democràtica a la crisi constitucional canadenc.¹⁸¹

3.2 · De la diversitat profunda a la multinació

El context canadenc és ric en ensenyaments referits a la diversitat considerada en el seu primer grau, el dels múltiples orígens dels canadencs, però molts menys en els que fan referència a la diversitat en segon grau, la de les trajectòries culturals fundadores. La diversitat de segon grau ha estat poc presa en consideració pels dirigents polítics a Ottawa en l'elaboració de les polítiques governamentals, i tampoc en la identificació dels referents culturals, socials i polítics, o en el moment de les reformes constitucionals. Una mica a la imatge d'una república que pretén ser «una i indivisible», el

¹⁸¹ Vegeu, entre d'altres, James Tully, «The Unattained Yet Attainable Democracy. Canada and Quebec Face the Nex Century», a *Les Grandes Conférences Desjardins*, programa d'estudis sobre el Quebec, Universitat McGill, 23 de març de 2000.

govern del Canadà prova d'imposar les seves condicions als estats membres de la federació, comportant-se com si fos l'únic actor pertinent i pogués imposar la seva hegemonia sense cap dificultat. Aquesta actitud ha empès tots els partits polítics del Quebec a mobilitzar-se freqüentment i a proposar canvis polítics en profunditat en el funcionament de la federació canadenca per tal de trobar pistes de solució en els plans constitucional, econòmic i polític.

La multinació obre noves vies al debat democràtic legitimant les reivindicacions que emanen de les comunitats nacionals presents a l'interior d'un Estat-nació donat, enriquint la vida conjunta i democratitzant els costums polítics. Els que s'han erigit en protagonistes principals de la multinació han proposat una crítica forta de l'Estat nacional unitari. Pensem en els treballs d'Stéphane Pierré-Caps, que constata que l'Estat nacional es troba:

governat pel principi majoritari, on les relacions entre l'Estat i la nació s'ordenen en funció de la concepció «atomista-centralista», segons la qual els individus isoladament estan desprotegits davant l'Estat centralitzat i el seu braç secular, l'administració. Més encara: l'Estat nacional es confon completament amb un territori delimitat per unes fronteres, on regna la llei del més fort, la de la majoria de la població, del grup nacional dominant. És per això que la llibertat i la igualtat polítiques, reivindicades tanmateix per la democràcia majoritària clàssica, només podran ser ateses en el marc d'una federació multinacional.¹⁸²

Aquest estat de dominació condueix sovint a situacions de greus injustícies i d'incomoditat, i més específicament encara, en les nacions minoritàries, a unes situacions a les quals caldria trobar solucions justes per tal de mitigar els riscos de conflictes etnoculturals i fins i tot de ruptura. Aquesta cerca de justícia amb la perspectiva de l'assoliment d'una estabilitat política constitueix un dels objectius centrals que persegueixen, entre d'altres, els membres del Grup de Recerca sobre les Societats Plurinacionals (GRSP) des de 1995.¹⁸³

182 Stéphane Pierré-Caps, *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, París, Odile Jacob, 1995, pp. 265-266. Els aixecaments de la tardor de 2005 a les barriades perifèriques franceses confirmen que el fet d'arrogar-se el poder de manera indivisa no pot durar per sempre.

183 Per conèixer els treballs del GRSP, es pot consultar el lloc web següent: <http://www.creqc.uqam.ca/grsp/grsp.html>.

Els analistes es posen generalment d'acord a l'hora de distingir la presència de dues grans tradicions federals al Canadà, la del federalisme territorial i la del federalisme multinacional.¹⁸⁴ La primera tradició, la del federalisme territorial però que sembla més just descriure com a un federalisme «mononacional», està ben implantada al Canadà fora del Quebec i consisteix a aplicar les polítiques governamentals d'una manera uniforme sobre el territori, deixant entendre que el país ha estat construït sobre la base d'una sola nació política. Aquesta visió pressuposa que els estats membres són intercanviables, sense cap consideració per les obligacions assumides per cadascun d'ells al llarg de la història i pels acords que van portar a les enteses constitucionals inicials.

El pas endavant més important d'aquesta tradició es va fer en el moment del repatriament de la Constitució l'any 1982, quan les províncies canadenques i el govern central negaven al Quebec el seu dret de veto sobre els canvis constitucionals, dret que la jurisprudència havia mantingut fins a aquell moment. Els progressos fets per aquesta tradició contribueixen a allunyar els quebequesos i, podem afegir, les Primeres nacions, de les institucions canadenques, privant-les de fonts d'autenticitat veritable a nivell del seu primer focus d'identificació nacional. Les principals crítiques formulades al federalisme territorial són que es troba en fals davant els projectes impulsats pels defensors del principi federal,¹⁸⁵ així com pels protagonistes del federalisme per tractats.¹⁸⁶

El Quebec cavalca en solitari entre els estats membres en la seva oposició al federalisme territorial canadenc. Els partits representats a l'Assemblea Nacional del Quebec proposen habitualment una visió binacional del país. Aquesta lectura binacional ha rebut suports importants en

184 Philip Resnick, «Toward a Multinational Federalism: Assymetrical an Confederal Alternatives», dins Leslie Seide (ed.), *À la recherche d'un nouveau contrat politique: options asymétriques et options confédérales*, Mont-real, Institut de recherche en politiques publiques, 1994, p. 71.

185 Sobre el principi federal, vegeu André Burelle, *Le droit à la différence à l'heure de la globalisation: le cas du Québec et du Canada*, Mont-real, Fides, 1996. També Alain Noël, «Le principe fédéral, la solidarité et le partenariat», dins Guy Laforest i Roger Gibbins (eds.), *Sortir de l'impasse: les voies de la réconciliation*, Mont-real, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, pp. 263-295.

186 Sobre el federalisme per tractats, vegeu l'article següent: Graham White, «Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal-Government Land Claims Boards», dins *Publius*, vol. 32, núm 3, estiu de 2002, pp. 89-114; Martin Papillon, «Vers un fédéralisme poscolonial? La difficile redéfinition des rapports entre l'État canadien et les peuples autochtones», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Mont-real, Québec Amérique, 1991, pp. 23-90, per a un desenvolupament més ampli.

el decurs dels últims quaranta anys. La Comissió Laurendeau-Dunton (1963-1968) li va donar una certa base en l'escena federal. Al Quebec, la Comissió Tremblay (1953-1956), els referèndums de 1980 i de 1995 i la Comissió Bélanger-Campeau sobre l'esdevenidor polític i institucional del Quebec (1990-1991) s'han inscrit totes en el mateix sentit, exigint el respecte de la diversitat profunda, la igualtat entre els dos pobles fundadors i el paper predominant del Quebec en el manteniment d'una cultura de llengua francesa en el país.¹⁸⁷ Aquesta concepció contribueix d'altra banda a provocar la ira al Canadà anglès, que hi veu el perill de tenir uns ciutadans desiguals si dóna als quebequesos uns privilegis que no serien accessibles als altres canadencs. Aquesta preocupació es va expressar amb claredat en els debats que van envoltar els projectes de Meech i de Charlottetown.¹⁸⁸

Les tradicions diferents del federalisme que hi ha al Canadà tenen incidència en la manera de concebre i d'interpretar els debats polítics i les relacions intercomunitàries. Però en lloc de buscar maneres de crear una aproximació entre totes dues tradicions, o d'elaborar un nou *modus operandi*, els defensors de les dues escoles més aviat tenen tendència a negar-se fins i tot a escoltar l'altre. Aquesta constatació m'incita a afirmar que en el cas canadenc hi ha inadequació entre la presència de nacions diferents, d'una banda, i la implantació de les polítiques públiques per Ottawa, a les quals els estats membres de la federació, amb l'excepció del Quebec, es vinculen amb molta facilitat.

Els quebequesos, que en general s'oposen al federalisme territorial, han de reprendre la iniciativa i proposar un federalisme multinacional capaç de tenir en compte també les reivindicacions de les Primeres nacions,¹⁸⁹ atès que, passi el que passi amb el contenciós constitucional, el Quebec s'ha d'entendre amb onze nacions.

En el tractament que fa de les minories nacionals a Europa, Stéphane Pierré-Caps ens convida a diferenciar entre la unitat política de l'Estat i la

187 Podem consultar Alain-G. Gagnon i Daniel Latouche, *Allaire, Bélanger, Campeau et les Autres. Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Mont-real, Québec Amérique, 1991, pp. 23-90, per a un desenvolupament més ampli.

188 Alain-G. Gagnon, «Le dossier constitutionnel Québec-Canada», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Québec: État et Société*, volum 2, Mont-real, Québec Amérique, 2003, pp. 151-174.

189 Vegeu Michel Seymour, *La nation en question*, Mont-real, L'Hexagone, 1999, per a una rica discussió prospectiva de les relacions intercomunitàries al Quebec. Vegeu sobretot els capítols 11 a 13.

unitat nacional.¹⁹⁰ Aquesta distinció és molt important. La unitat política és pertinent, essencial i tot, en la mesura que permet a les diverses comunitats nacionals compartir un esdevenidor comú allà on la unitat nacional provaria de silenciar les oposicions o de fer-los la vida difícil.¹⁹¹ Potser a causa de l'existència de dues tradicions ben distintes del federalisme al Canadà, els conceptes que faig servir són una mica diferents dels de Pierré-Caps, en la mesura que proven de donar compte d'una ciutadania federal diferenciada més que no pas d'una ciutadania uniforme.

Els quebequesos, per exemple, tenen més tendència a discutir d'autonomia governamental i de no-subordinació dels poders, mentre que els canadencs de fora del Quebec parlen de posar en comú els recursos polítics i proposen models uniformes de governabilitat. Aquests conceptes, que es fonamenten en dues tradicions específiques, com s'ha vist, són vàlids i respectables tant l'un com l'altre, encara que les seves aplicacions plantegin la qüestió de la legitimitat dels actors polítics i condueixin a polsos freqüents entre la minoria nacional quebequesa i la majoria canadenca anglesa.

3.3 · Trudeau contra Taylor

Amb l'adveniment de la modernitat, els conceptes de *nació* i de *nacionalisme* no han perdut la seva pertinència, ben al contrari. A més, les nocions de *multinació* i de *multinacionalisme*¹⁹² sembla que vulguin prendre el relleu per donar resposta a les reivindicacions nacionalitàries, tot i que l'oposició, o fins i tot l'hostilitat, són palpables tant en l'arena política com en els ambients universitaris.¹⁹³

190 Stéphane Pierré-Caps, *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, op. cit.

191 Aquesta idea també la fa servir, per al cas d'Espanya, Ramón Maiz a «Nación de naciones y federalismo», a *Claves de Razón Práctica*, núm. 157, novembre de 2005.

192 Vegeu en aquest punt Michael Keating, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 19-20, on Keating proposa de distingir el multinacionalisme (és a dir, diverses comunitats nacionals que cohabituen en el si d'un mateix Estat-nació) del plurinacionalisme (diverses identitats nacionals que poden ser assumides per diversos ciutadans).

193 Vegeu Hudson Meadwell, «Is a 'True' Multinational Federation a Cure for Our Ills?», dins Patrick James, Donald E. Abelson, M. Luszti (dirs.), *The Myth of the Sacred: The Charter, the Courts and the Politics of the Constitution in Canada*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, pp. 219-238; Jack Jedwab, «The Myth of Canada as a Multinational Federation», dins *Canadian Diversity*, vol. 3, núm. 2, primavera de 2004.

Com ens recorda Philip Resnick, «mentre suposem que hi ha una nació canadencs única, creada el 1867 i de la qual formen part integrant tant els quebequesos com els autòctons, hi haurà relativament poc espai per a la discussió». ¹⁹⁴ Amb l'objectiu de contrarestar aquesta tendència, alguns pensadors canadencs i quebequesos han provat de repensar institucionalment el Canadà sota la forma d'una federació multinacional amb la finalitat, justament, d'atenuar la legitimitat afeblida de l'Estat canadenc respecte de les Primeres nacions i dels quebequesos, així com de permetre que aquestes nacions s'autogovernin. ¹⁹⁵

En aquest debat central en la vida política canadencs, Trudeau i Taylor han proposat unes visions distintes i oposades. ¹⁹⁶ Pierre Trudeau és segurament, de tots dos, el que més ha marcat la vida política del Canadà, en la mesura que ha estat una inspiració per a tota una generació de joves canadencs; però també ha portat nombrosos quebequesos, un percentatge important de membres de les Primeres nacions i els defensors dels drets provincials a protegir-se de les seves iniciatives. Charles Taylor, per la seva banda, és segurament el filòsof que més s'ha fet conèixer al Canadà i a l'estranger proposant el liberalisme comunitari com a via de solució a la negativa de reconeixement per a les nacions minoritàries en el si dels estats nacionals existents.

En Trudeau la noció de la dignitat no té tant a veure amb les relacions entre l'home i els grups com amb el diàleg amb ell mateix. L'horitzó moral de Trudeau és individualitzador, i això fa que la seva comprensió de la llibertat i de la dignitat humanes no estigui influenciada pels valors i els projectes col·lectius. De manera més precisa, «Trudeau rebutja la idea col·lectivista (ell faria servir el terme *reaccionària*) segons la qual els valors, les tradicions i les llengües mereixen ser respectades i protegides per raons de dret i de justícia. Un excés de proteccionisme cultural, defensa, degenera

194 Philip Resnick, *Thinking English Canada*, Toronto, Stoddard, 1994, p. 7. Traduïm de la traducció francesa de l'autor.

195 Alain-G. Gagnon i Guy Laforest, «The Future of Federalism: Lessons from Quebec and Canada», dins *International Journal*, vol. 48, 1993, pp. 470-491; Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire: l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Mont-real, Boréal, 1999; James Tully, «Introduction», dins Alain-G. Gagnon i James Tully, *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 1-33.

196 Vegeu el capítol 6 «El liberalisme comunitari de Charles Taylor» i el capítol 7 «El liberalisme universalista de Pierre Trudeau», dins James Bickerton, Stephen Brooks i Alain-G. Gagnon, *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté: Grant, Innis, laurendeau, Rioux, Taylor et Trudeau*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, pp. 99-128 i 129-157.

inevitablement en intolerància i, finalment, en una negació absoluta de la llibertat individual en nom de la dignitat del grup». ¹⁹⁷ Trudeau era conegut per les seves posicions rígides i se sentia poc inclinat a l'aproximació intercultural. Obtenia la seva legitimitat de les lluites electorals i si aconseguia obtenir un mandat sòlid, poc importava el suport rebut de les diverses comunitats polítiques: tirava endavant sense preocupar-se gaire de les repercussions socials i polítiques ocasionades per la implantació de les seves polítiques governamentals.

L'actitud intransigent de Trudeau va portar a unes tensions molt vives en el moment de la presentació del Llibre blanc sobre els Autòctons, el juny de 1969 (el Llibre blanc va haver de ser retirat davant el clamor de les protestes), i llavors del repatriament unilateral de la Constitució de la Gran Bretanya, sense el consentiment de l'Assemblea Nacional del Quebec, l'any 1982. En tots dos casos, els dirigents polítics que eventualment en van agafar el relleu, es van veure obligats a posar en marxa processos de discussió i entesa a fi de donar resposta a les reivindicacions d'aquelles dues comunitats nacionals.

Pensem aquí en les iniciatives de Brian Mulroney, primer ministre del Canadà de 1983 a 1993, que va llançar dues grans iniciatives en matèria constitucional, concretament el projecte del llac Meech en 1987-1989 i el de Charlottetown el 1992. Totes dues iniciatives es van saldar amb fracassos i van incitar el govern del Quebec a convocar el segon referèndum en quinze anys sobre el seu futur a l'interior de la federació canadenca. Quant a les Primeres nacions, és cert que hi ha hagut alguns progressos en el pla institucional, pensem en 1999 i en la creació del territori de Nunavut i en el cas Delgamuukw. ¹⁹⁸ Però és cert igualment que, gairebé deu anys després de la presentació de l'informe de la Comissió Erasmus-Dussault (1993-1996), les principals recomanacions són lluny d'haver estat portades a la pràctica. ¹⁹⁹

197 James Bickerton, Stephen Brooks i Alain-G. Gagnon, *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté*, op. cit., p. 139. D'altra banda, Trudeau és un gran defensor de la identitat canadenca en relació amb els Estats Units. Irònicament, mentre combatia el nacionalisme quebequès es convertia en el capdavanter del nacionalisme canadenc.

198 Delgamuukw contra la Colúmbia Britànica (1997) 3 R.C.S. 1010.

199 Vistos els colpidors esdeveniments que han tingut lloc a Kashechewan, on ha calgut evaquar 1.200 dels 1.700 residents de la reserva, a final d'octubre de 2005, perquè l'aigua estava contaminada, ens hem de preguntar quan tindran els autòctons el dret de viure amb plena dignitat a les seves terres.

En oposició a Trudeau, Taylor proposa que la noció de la dignitat humana és indissociable de la de la identitat comunitària. A més, en el cas de Taylor la pertinença a una nació constitueix l'expressió d'una cerca d'autenticitat veritable, emancipadora fins i tot, i representa l'expressió d'un sentiment comunitari que permet donar resposta a l'atomisme creixent que caracteritza l'època contemporània i que arriba a amenaçar-la d'implosió.²⁰⁰ Al llarg de tota la seva carrera universitària, Taylor ha provat de proposar noves fórmules d'entesa per a les comunitats que busquen afirmació, llibertat i dignitat. En avanç sobre el seu temps, Taylor ha sabut identificar els fenòmens inherents al funcionament dels estats nacionals caracteritzats per uns nacionalismes majoritaris i ha imaginat camins de reconciliació portadors d'humanitat i de justícia. L'època actual confirma la veracitat de la seva anàlisi i la urgència de donar proves de més obertura davant de les nacions minoritàries en el marc dels estats nacionals si es volen evitar els trencaments entre els pobles com els que s'han produït a Txecoslovàquia, a Geòrgia, al Líban, a Xipre o a l'Iraq.²⁰¹

Trudeau va contribuir a transformar «l'ésser canadenc» de manera significativa, duradora potser. En certa manera, i de forma paradoxal, va contribuir a alimentar el nacionalisme canadenc en oposar-se a les reivindicacions formulades pels nacionalistes quebequesos i pels autòctons. Va presentar el seu projecte als canadencs com un joc de total zero on les persones havien de fer obligatòriament una tria identitària i establir una jerarquia en les seves pertinences. Encara que va denunciar els nacionalismes, Trudeau era ell mateix un terrible nacionalista. A *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, podem llegir: «Una de les maneres de contrapesar l'atractiu del separatisme, és dedicar un temps, una energia i grans quantitats de diners al servei del nacionalisme federal. [...] Cal dedicar una part dels recursos a coses com la bandera nacional, l'himne nacional, l'educació, els consells de les arts, les societats de difusió radiofònica i televisiva, les oficines del cinema».²⁰²

200 Podem referir-nos aquí a l'influent text de Charles Taylor «Atomism», dins *Philosophy and the Human Sciences: Philosophical Papers*, vol. 2, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 187-210.

201 Hom llegirà amb interès el col·lectiu de Jacques Rupnick, *Le déchirement des nations*, París, Seuil, 1995.

202 Pierre Elliott Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Mont-real, Éditions HMH, 1967, pp. 204-205.

Tant les idees de Trudeau com les de Taylor s'han imposat en les societats liberals i han incitat els decididors, els intel·lectuals i els ciutadans a prendre posició arrenglant-se al seu darrere. Tot i que molt influents entre els filòsofs i els pensadors de la diversitat, Taylor i els adeptes de la filosofia comunitarista no han estat capaços de contenir els progressos del liberalisme igualitarista i del federalisme territorial. La inclusió en la Constitució de la Carta canadenca dels drets i de les llibertats l'any 1982 constitueix el gest més demostratiu en aquest sentit.²⁰³

La Carta, tot i ser un progrés polític en més d'un aspecte, no deixa de plantejar problemes quant a l'afirmació de la diversitat societal i el respecte del pluralisme jurídic. La Carta, segons els termes del polític Alan C. Cairns, «produeix un canadianisme normatiu aferrissat, impermeable als límits provincials. [...] Un canadianisme construït sobre la base d'una Carta de la qual es deriven uns drets que són homogeneïtzadors».²⁰⁴ Per això, la inclusió de la Carta en la Constitució canadenca s'inscriu en un projecte de construcció nacionalista de gran amplitud. Es tracta, en un cert sentit, de l'encarnació d'una política nacional encaminada a establir una sola identitat jurídicopolítica per al Canadà.²⁰⁵

El filòsof James Tully recorda que «com el Quebec, les Primeres nacions i les províncies han provat de dir des de 1982, la Carta omet de reconèixer i de respectar les antigues i complexes tradicions federals. [...] Per a aquests darrers, la Carta apareix en un cert sentit com una veu per sobre de tota la resta de passatgers. És com si pretengués fer del seu vocabulari el cànon de totes les conversacions, en lloc de concebre's ella mateixa com una nova veu en una federació que ja en té un gran nombre, cadascuna amb la seva pròpia forma d'expressió».²⁰⁶ Tully, especialista en el constitucionalisme britànic, deplora que els quebequesos encara no hagin consentit avui la inclusió de la Carta canadenca, violant «així el més vell principi del federalisme i un dels principis més vells del dret occidental: *Quod omnes tan-*

203 Vegeu Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Sillery, Septentrion, 1992.

204 Alain C. Cairns, «Constitutional Change and the Three Equalities», dins Ronald Watts i Douglas M. Brown (eds.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 80. La traducció francesa és de l'autor. Per a un desenvolupament més ampli quant a les conseqüències de la Carta en l'empobriment del federalisme al Canadà, vegeu el capítol 5.

205 Vegeu el text, molt aclaridor, de James Tully, «Le fédéralisme à voies multiples et la Charte», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Québec: État et Société*, volum 1, Mont-real, Québec Amérique, 1994, p. 128.

206 James Tully, «Le fédéralisme à voies multiples et la Charte», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Québec: État et Société*, volum 1, *op. cit.*, p. 127.

git ab omnibus tractari et approbari debet, és a dir, allò que afecta a tots ha de ser aprovat per tots».²⁰⁷

El pols entaulat entre les idees polítiques d'inspiració trudeauista i els principis filosòfics taylorians no deixa de tenir les seves conseqüències en la cohabitació dels grups nacionals a l'interior dels estats existents. Al Canadà, alguns tenen el sentiment que Pierre Trudeau va guanyar. D'altra banda, a l'escena internacional, els estats nacionals sotmesos sovint a crisis polítiques i constitucionals greus no dubten a recórrer als principis comunitaristes per trobar solucions als problemes de representació i de repartiment just del poder. Veurem a la pròxima secció com això ha contribuït a donar naixença a una escola de pensament fonamentada en la diversitat però els objectius de la qual no sempre són convergents.

3.4 · La difícil naixença d'una nova escola canadenca de la diversitat

El Canadà projecta habitualment una imatge idíl·lica a l'escenari internacional, i les personalitats polítiques d'Ottawa diuen que volen exportar el seu model a tot arreu del món. Aquesta imatge d'èxit indiscutit i que es dona per sabuda, presenta el Canadà en forma d'un model acomplert, sense falles i, fent servir l'expressió de John Holmes, com una «nació immaculada».²⁰⁸ Aquest retrat del Canadà com a «país perfecte» és constantment servit a l'estranger però no ajuda gens a fer avançar la comprensió dels conflictes presents. Però de quin país es tracta, ben mirat? Del de Trudeau o del de Taylor? El món, em fa l'efecte, té més necessitat de reconeixement que d'afirmació individual. Els conflictes al Kurdistan, al País Basc, a Kosovo, a Costa d'Ivori, a l'Àfrica del Sud, a Sri Lanka, a Taiwan, al Tibet o, més a prop de nosaltres, als barris francesos, exigeixen en primer lloc el reconeixement de la diversitat profunda més que no pas l'atomització de les poblacions.

Tota una bibliografia que parla de l'ajustament de les relacions intercomunitàries s'ha anat produint al Canadà i ha estat difosa en diverses llengües pertot el món. Pensem en primer terme en els treballs de Taylor, però també

²⁰⁷ James Tully, «Le fédéralisme à voies multiples et la Charte», *op. cit.*, p. 130.

²⁰⁸ Aquesta expressió de John Holmes, quan era director general de l'Institut Canadenc d'Afers Internacionals, està treta de Peter Russell, «Conclusion», a *Nationalism in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1966, p. 369.

en els de Will Kymlicka, James Tully, Margaret Moore, John McGarry, Kenneth McRoberts, Michel Seymour o els dels membres del Grup de recerca sobre les Societats Plurinacionals.²⁰⁹ En el cor d'aquests treballs trobem els principis de justícia, d'igualtat, de reciprocitat, de continuïtat històrica i de diversitat profunda.²¹⁰ Segons la meua manera de veure és el respecte d'aquests principis allò que donarà als règims polítics la seva estabilitat i la cohesió social desitjada als estats-nació que contenen diverses minories nacionals.

Més recentment, autors que havien compartit les idees universalistes de Pierre Trudeau se n'han distanciat per afegir-se als comunitaristes. Un d'ells, Michael Ignatieff, a *La révolution des droits*, suggereix que hem d'evitar «l'estira i arronsa de les amenaces i les concessions» propi del «majoritarisme» per emprendre la via de «la reciprocitat, és a dir, del reconeixement mutu on cadascun reconeix l'especificitat de l'altre».²¹¹

Els autors que s'acullen a l'escola canadenc de la diversitat no avancen sense oposició. Han estat nombroses les reaccions desfavorables a les seves anàlisis. Pensem, per exemple, en els treballs de Tom Flanagan referits a la qüestió autòctona, entre els quals *First Nations? Second Thoughts*,²¹² obra que no veu quina utilitat hi pot haver en el fet de tenir en compte les reivindicacions autòctones en la construcció canadenc. Flanagan proposa, en canvi, d'emprendre polítiques encaminades a l'assimilació i a l'homogeneïtzació de les cultures en favor de la cultura dominant. Solidaritzant-se amb el nacionalisme majoritari canadenc, la seva posició porta a un enfrontament irreconciliable entre els autòctons i els al·lòctons. Altres autors, com Alan Cairns,²¹³ es distancien de la posició defensada per Tom Flanagan proposant unes polítiques governamentals més conciliadores i sensibles a

209 Vegeu el lloc web del GRSP: <http://www.creqc.uqam.ca/grsp/grsp.html>.

210 Vegeu, entre d'altres, Alain-G. Gagnon i James Tully (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, i Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau i François Rocher (eds.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Mont-real, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.

211 Michael Ignatieff, *La révolution des droits*, Mont-real, Boréal, 2001, p. 111.

212 Tom Flanagan, *First Nations? Second Thoughts*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 2000. Flanagan forma part a més dels intel·lectuals que han influenciat el recorregut polític del primer ministre canadenc Stephen Harper. Això pot explicar en part el giravolt del govern central, que es nega avui dia a respectar l'entesa de Kelowna, establerta pocs mesos abans de la convocatòria de les eleccions federals de 2006, entre el govern liberal de Paul Martin i les Primeres nacions.

213 Alan C. Cairns, *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2000.

la diferència, però es revelen incapaços de portar fins al final el seu raonament proposant una fórmula multinacional per al Canadà. Allò que importa més en el cas de Cairns, d'altra banda, és l'obligació de projectar-se en el tot (canadenc) i d'establir la vinculació primera amb les institucions centrals. Això planteja encara el problema del reconeixement de les comunitats a l'interior de l'Estat nacional (tot i que sovint falsejada pels actors polítics de torn), però constitueix, certament, un progrés significatiu respecte de la posició de Flanagan.

Els vincles que uneixen els canadencs de fora del Quebec, els autòctons i els quebequesos s'han de poder desplegar a l'interior d'una nova matriu, una matriu que tingui en compte el reconeixement mutu, la reciprocitat, la continuïtat de les tradicions legals, la prossecució de les converses múltiples i el consentiment lliurement consentit de les parts d'arribar a enteses reactualitzades. Tal com ens ho recorda Tully, «amb les seves tradicions i convencions consagrades, són precisament aquestes relacions en el pla de la història les que han constituït l'estranya multiplicitat canadencs i preservat la diversitat política, legal i cultural dels membres de la federació [canadencs]». ²¹⁴

Una advertència per acabar aquest capítol. Avui dia hi ha una forta temptació entre els defensors dels drets individualistes (que tot sovint formulen les seves pretensions sota la forma del principi de la igualtat) d'embolcar els seus discursos amb el de la multinació, cosa que contribueix a dissimular la naturalesa d'allò que hi ha de debò en joc. Citarem de passada dues obres publicades el 2005: *In defence of Multinational Citizenship* ²¹⁵ i *Multicultural Nationalism. Civilizing Difference, Constituting Community*. ²¹⁶ La primera obra és una defensa de l'Estat nacional sota l'aparença del reconeixement de la diversitat profunda i de la sobredeterminació del nacionalisme majoritari. La segona és una cartografia dels debats polítics al Canadà fora de Quebec amb un feble interès pels debats a l'interior de la nació quebequesa i de les nacions autòctones.

A *Multicultural Nationalism*, l'autor celebra la presència d'una escola de pensament canadencs fonamentada en la igualtat i d'una altra d'inspi-

²¹⁴ James Tully, «Le fédéralisme à voies multiples et la Charte», p. 127.

²¹⁵ Siobhan Hartly i Michael Murphy, *In defence of Multinational Citizenship*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005.

²¹⁶ Gerald Kernerman, *Multicultural Nationalism. Civilizing Difference, Constituting Community*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005.

rada pel dret a la diferència. La conversa desitjada es limita essencialment a una discussió entre canadencs anglòfons i té poc en consideració la de les altres comunitats nacionals que fan del Canadà una federació multinacional. En definitiva, el projecte d'aquestes dues obres és simple, simplista i tot, *unity for the sake of unity* —l'unitat per mor de la unitat— se'n podria concloure.

Així com els pensadors nord-americans havien provat de distanciar-se dels autors anglesos, alguns dels pensadors «canadencs» han provat més aviat d'elaborar una síntesi entre totes dues grans trajectòries. D'una banda han conservat dels autors anglesos la seva voluntat de pensar la unitat fonamentant-se en la diversitat profunda. D'altra banda, els pensadors canadencs han volgut conservar dels pensadors nord-americans el principi de la diferenciació identitària en vista a l'emancipació dels ciutadans. Aquests progressos no es fan sense nombroses oposicions, com s'ha pogut comprovar en el cos d'aquest text, sobretot quan arriba el moment de reconèixer la presència de les nacions fundadores en el si dels estats nacionals existents.

El mite canadenc d'un estat nacional que ha estat capaç de reconèixer la diversitat de primer grau és fort, però les resistències freqüents expressades per les nacions autòctones i l'amenaça dels sobiranistes de convocar un tercer referèndum per obtenir un reconeixement ple son reveladors de tensions greus en el si de la federació canadencs.

Difícilment es pot concebre un desenllaç honorable per a la qüestió canadencs sense que el federalisme per tractats proposat per les primeres nacions i sense que el federalisme multinacional que han elaborat els pensadors de la diversitat profunda al Canadà i al Quebec no tornin al centre dels debats. Ens hem de preguntar, en conclusió, si els projectes uniformitzadors i les ambicions homogeneïtzadores no han passat avall. Els models belga, britànic i suïss mereixen ser més ben coneguts a fi de que els vincles que uneixen els canadencs no acabin privant de la seva llibertat²¹⁷ les comunitats nacionals i fundadores.

217 James Tully, en un text d'una gran clarividència, arriba a la conclusió que el Quebec no és lliure dins la federació canadencs; vegeu «Liberté et dévoilement dans les sociétés plurinationales», dins *Globe. Revue Internationale d'études québécoises*, vol. 2, núm 2, 1999, pp. 13-36.

4. EL FEDERALISME DE CONCERTACIÓ I L'EXERCICI DE LA DEMOCRÀCIA AL CANADÀ

El federalisme de concertació i l'exercici de la democràcia al Canadà²¹⁸

Allò que sovint es troba a faltar entre els actors polítics no és tant la seva voluntat de representar els diversos *demoi* com el seu compromís de respectar els principis de base que fonamenten el federalisme mateix. És important avui dia proposar una teoria democràtica del federalisme. Els investigadors catalans i quebequesos són potser aquells que més han fet aquests últims anys per elaborar aquesta teoria. Pensem en els treballs d'Enric Fossas, Montserrat Guibernau i Ferran Requejo referits a l'Espanya plurinacional, així com als treballs dels membres de l'equip del Grup de Recerca sobre les Societats Plurinacionals²¹⁹ referits al Canadà en tant que multinació, dels quals s'ha fet esment en els capítols precedents.

Dues vies de solució seran tingudes en compte en els capítols que clouran aquest llibre. En el present capítol explorem els valors intrínsecs del federalisme de concertació en tant que expressió d'un enfocament, que podríem qualificar de minimalista, per a la gestió dels conflictes en el si dels estats contemporanis liberals travessats per les diversitats nacionals profundes i que poden obrir camins a la implantació d'una fórmula multinacional de primer grau. Després, en el capítol següent, examinarem més a fons la multinació com a via privilegiada que pot permetre l'acostament de les comunitats nacionals apostant a fons per una representació de segon grau a l'interior de les institucions estatals. Aquesta segona via, que voldríem qualificar

218 Una primera versió d'aquest text va ser presentada al Col·loqui Internacional sobre les Federacions Democràtiques, organitzat pel Centre d'Estudis Federals de la Universitat de Kent (Canterbury, Anglaterra), entre els dies 2 i 6 d'abril de 2006. Els comentaris de Michael Burgess, Paolo Dardanelli, Luis Moreno, Ferran Requejo i Ronald Watts han estat valuosos. L'aportació de Charles-Antoine Sévigny a la identificació i a la interpretació de les fonts bibliogràfiques és també apreciada.

219 Enric Fossas i Ferran Requejo, *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999; Ferran Requejo, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Londres, Routledge, 2005; Alain-G. Gagnon i James Tully (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau, François Rocher (eds.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Mont-real, Institut de recherche en politiques publiques, 2003. Per als treballs dels membres del GRSP, es pot consultar el lloc web <http://www.er.uqam.ca/nobel/creceqc/>.

de maximalista, ens sembla la més carregada de futur per a l'esdevenidor de les nacions històriques a Espanya, de les Primeres nacions i de la nació quebequesa en el context canadenc, i de les nacions escocesa i gal·lesa a la Gran Bretanya o de Flandes i Valònia en el nou estat complex de Bèlgica.

El present capítol s'estructura al voltant de quatre punts. En un primer moment, passarem revista a la noció mateixa de federalisme de concertació i n'avaluarem la utilitat per a la gestió dels conflictes polítics. Després, en un segon moment, avaluarem els reptes més importants als quals han de fer front les institucions del federalisme de concertació en el moment que els estats-nació es mesuren gradualment amb la mundialització.²²⁰ En tercer lloc, és important apreciar el potencial contra-hegemònic del federalisme de concertació per a les nacions minoritàries quan diversos estats contemporanis proven de dotar-se d'institucions com més va més centralitzades, amb el pretext que són essencials per plantar cara als desafiaments de la mundialització, alhora que guarden silenci sobre l'edificació de projectes nacionals de naturalesa monista i sobre la desvalorització de la diversitat nacional com a bé públic que permet obrir als uns i als altres contextos de tria diversificats i autèntics.

Encara que la pràctica del federalisme de concertació pot certament ser afinada en el pla democràtic, veurem en aquest capítol que lluny de constituir una amenaça seriosa a l'exercici democràtic, tendeix més aviat a enriquir-lo. De manera més important i més preocupant, remarquem l'emergència d'una política identitària monista a diferents estats contemporanis plurinacionals, el primer de tots el Canadà, cosa que confirma una manca de voluntat flagrant dels dirigents polítics d'aquest país de prendre's seriosament els fonaments culturals i socials de la *polité*. Aquesta situació exigeix una atenció immediata i sostinguda, ja que mina la confiança dels actors polítics en les seves pròpies institucions i afebleix els fonaments que haurien de donar a la *polité* la seva coherència i afirmar la seva pertinença.

4.1 · Les consideracions conceptuals i els desenvolupaments històrics

Els especialistes en el federalisme han fet servir un nombre impressionant de definicions per descriure el federalisme canadenc. Diversos epítets

²²⁰ Linda Weiss, «Is the State being Transformed by Globalisation?», dins Linda Weiss, *States in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 293-317.

s'han fet servir per descriure els tipus d'interacció que tenen lloc entre els executius dels governs en matèria de relacions intergovernamentals. Per bé que el federalisme canadenc ha pogut ser descrit com a colonial, imperial, clàssic, administratiu, cooperatiu, col·laboratiu, constitucional o competitiu,²²¹ no deixa de ser veritat que els principals actors que són responsables de la governació a l'interior de la federació gairebé sempre han sortit de la branca executiva dels diferents governs establerts. Tots aquests qualificatius reflecteixen els diferents tipus de federalisme que s'han posat en joc en èpoques diferents. Per exemple, Richard Simeon i Ian Robinson subratllen que entre els anys 1950 i 1960 el federalisme de concertació ha anat substituint gradualment el federalisme administratiu en un moment que els funcionaris de l'Estat estaven pressionats per trobar respostes satisfactòries al provincialisme creixent de l'Oest, al nacionalisme del Quebec, així com a les disparitats regionals i les desigualtats de classe. El Canadà ha conegut doncs un fort moviment de creixement de l'Estat al llarg d'aquest període generalment caracteritzat per l'afluència. Aquests reptes han contribuït a polititzar les relacions intergovernamentals i han portat a importants polsos entre els estats membres de la federació i el govern central, cosa que suggereix que l'Acta de l'Amèrica del Nord Britànica (AANB) va envellir malament. Richard Simeon i Ian Robinson observen que en el transcurs dels anys seixanta:

El canvi constitucional, la necessitat del qual s'ha fet sentir, dóna a les relacions federals-provincials un to intensament polític més que no pas tècnic o burocràtic. El federalisme s'ha de plegar a aquestes noves exigències i és així com neix l'era del federalisme de concertació.²²²

Simeon i Robinson tenen raó quan argüeixen que el federalisme canadenc ha evolucionat considerablement al llarg dels anys, però d'aquí a contraposar, tal com ells fan, el federalisme de concertació i el federalisme administratiu, sembla que hi hagi un lliscament interpretatiu. El federalisme administratiu és simplement una altra manifestació del federalis-

221 Vegeu Richard Simeon i Ian Robinson, «The Dynamics of Canadian Liberalism» in James Bickerton i Alain-G. Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, 4a edició, Peterborough, Broadview Press, 2004, pp. 101-126.

222 Richard Simeon i Ian Robinson, *L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, Ottawa, Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1990, p. 226.

me de concertació i es pot dir la mateixa cosa a propòsit de les nocions de federalisme colonial, imperial, clàssic, administratiu, cooperatiu constitucional, col·laboratiu o competitiu que fan servir per pintar les relacions federals-provincials. Són variants del federalisme de concertació més que no pas models institucionalment distints que poguessin demostrar l'existència d'un canvi quant als trets fonamentals del federalisme canadenc. Dit altrament, el federalisme de concertació és una constant en la vida política canadenc. La governació de la federació canadenc ha estat sempre assumida a través de les institucions del federalisme de concertació.

La creació de la federació canadenc es remunta a 1867, i es va fer sense la implicació de la població; va ser més aviat el resultat d'un acord entre les elits i no la conseqüència d'un desig de derrocar el règim polític. Reg Whitaker ha subratllat que contràriament a la redacció de les constitucions nord-americana, francesa i alemanya, l'AANB de 1867, el document fundador del Canadà, «ignora gairebé tot reconeixement del poble com a objecte de l'exercici constitucional» i que la Constitució canadenc constitueix més aviat «un acord entre les elits, particularment entre les elits polítiques».²²³ Això ha contribuït a diferenciar la versió canadenc del federalisme de la versió nord-americana, que posa l'accent en la sobirania popular, com Peter Russell ha fet notar.²²⁴ Aquesta visió del federalisme portada per les elits va influenciar clarament la manera com els canadencs es van imaginar les relacions que hi ha a l'origen del pacte federatiu i la manera com després les van continuar.

Fins a la Segona Guerra Mundial, els dos ordres de govern van funcionar de manera relativament isolada. Si fem abstracció de la Gran Depressió dels anys trenta, hi havia hagut ben poca necessitat de consultar-se i d'establir prioritats conjuntes. Així es va desenvolupar al Canadà una versió clàssica del federalisme, basada en un enfocament de respecte integral de les competències. Tanmateix, quan la cooperació va ser necessària en els camps de competències compartits, com els de la immigració i de l'agricultura, els executius dels governs van acordar reunir-se per trobar solu-

223 Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, Montreal i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992, p. 206-207.

224 Vegeu Peter Russell, *Constitutional Odissey. Can Canadians Become a Sovereign People?*, 2a edició, Toronto, University of Toronto Press, 1993, p. 5. Russell remarca també el fet que els Pares de la Confederació es van inspirar més en Edmund Burke en el seu enfocament de la constitució que no pas en John Locke. Cf. p. 11.

cions als eventuais conflictes i això va portar, ja l'any 1868, a la celebració de la primera conferència intergovernamental.²²⁵

En el decurs dels primers decennis de la Confederació, el govern central va tenir tendència a impulsar una estratègia anomenada de *nation-building*, la millor il·lustració de la qual era l'aplicació de la política nacional de 1879, els tres pilars de la qual eren la immigració, la construcció del ferrocarril i la política aranzelària que permetés oferir a la burgesia mercantil un mercat captiu. Aquesta tendència va ser amplificada gràcies als privilegis imperials que el Canadà havia heretat i a la cultura política colonial que s'hi havia implantat. Al llarg de tot el segle XX, els poders reservats a la metròpoli britànica (pensem en el nomenament dels subgovernadors i del governador general, el poder d'arbitratge dels conflictes entre les entitats de la federació, la política exterior) van ser atribuïts al govern central.²²⁶ Això va contribuir a crear socis de segona categoria. Els poders de veto (*désaveu* i *réserve*) també van contribuir a accentuar el paper de primer pla del govern central.²²⁷

«Abans de 1930 hi va haver només nou reunions d'això que avui se'n diu “conferència de primers ministres” (CPM). Totes les que tenen lloc abans de la Primera Guerra Mundial són conferències interprovincials, sense gran participació per part del govern federal».²²⁸ Encara que hi va haver poques relacions federals-provincials en aquesta època, la no participació del govern central va ser una decisió conscient presa pel seu executiu, i de passada això va tenir l'efecte de reforçar les relacions interprovincials. En el transcurs dels dos primers decennis del segle XX va començar un qüestionament freqüent del model de «compartiments estancs» del federalisme. Es diu també que aquest model va ser incapaç de fer front a la crisi desencadenada per la

225 Kathy Brock, «Executive Federalism: Beggar Thy Neighbour?», dins François Rocher i Miriam Smith (eds.), *New Trends in Canadian Federalism*, 2a edició, Peterborough, Broadview Press, 2003, pp. 70-71.

226 Vegeu Guy Laforest, «Se placer dans les souliers des autres partenaires dans l'union canadienne», dins Guy Laforest i Roger Gibbins (eds.), *Sortir de l'impasse*, Mont-real, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, pp. 55-84; també Alain-G. Gagnon i Laurent-Mehdi Chokri, «Le régime politique canadien: histoire et enjeux», dins Réjean Pelletier i Manon Tremblay (eds.), *Le parlementarisme canadien*, 3a edició, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, pp. 27-28.

227 Jean-François Caron, Guy Laforest, Cathérine Vallières Roland, «Le déficit fédératif au Canada», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Mont-real, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 147-182.

228 Simeon i Robinson, *L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, op. cit., p. 53.

Gran Depressió.²²⁹ Els contactes entre el govern central i les províncies es van fer, des d'aquell moment, més freqüents i d'una naturalesa més formal.²³⁰ El federalisme de concertació era, des d'aleshores, més evident.

Amb el desenvolupament de l'Estat del benestar la situació va començar a evolucionar més ràpidament i els empleats de l'Estat van intercanviar cada vegada més informacions. L'època que va seguir confirma el creixement de la burocràcia moderna al Canadà, així com el desplegament de funcions reguladores a l'interior dels governs. Sectors polítics com les telecomunicacions, el transport, l'energia, el desenvolupament dels recursos naturals, la protecció dels consumidors i del medi ambient són en general camps de competències on s'encavalquen les provincials i les federals.²³¹ D'aquesta manera els governs es van fer interdependents.

A més, el desenvolupament de l'Estat del benestar va exigir una presència incrementada de les províncies, ja que els sectors de la sanitat, l'educació i els transports, tots camps de competència que depenien exclusivament de les províncies, estaven a la base de totes les estratègies de desenvolupament econòmic. Era igualment necessari establir una millor definició dels papers i de les responsabilitats de cada ordre de govern en el moment que la burocràcia estava en plena expansió. Al començament dels anys setanta, les institucions que fonamentaven el federalisme de concertació estaven ben establertes i els ministeris especialitzats dels quals dependrien les relacions intergovernamentals eren instaurats per satisfer les necessitats del govern central i les dels estats membres de la federació canadenca. La CPM va esdevenir una de les eines principals en la gestió de les relacions federals-provincials.

Donald Smiley és un dels primers politòlegs que va conceptualitzar el federalisme de concertació. Per a Smiley, aquest concepte fa referència a les «relacions entre els càrrecs electes i els representants dels dos ordres de govern en el capítol de les interaccions federals-provincials i entre els executius de les províncies en el domini de les interaccions interprovincials».²³² Aquest procés de presa de decisions s'adreça principalment als

229 Simeon i Robinson, «The Dynamics of Canadian Federalism», *op. cit.*, pp. 109-110. Però, en tota justícia, cap altra economia occidental no va ser capaç de trobar ràpidament respostes satisfactòries a aquell repte sense precedents.

230 Kathy Brock, «Executive Federalism», *op. cit.*, p. 71.

231 Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3a edició, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980, p. 102.

232 Donald V. Smiley, *Canada in Question*, p. 91.

membres del gabinet i als alts funcionaris del govern en l'establiment dels programes i de les polítiques governamentals. En aquest procés es plantejen importants qüestions de governança des del moment que l'executiu ha de retre comptes a la població a través de l'assemblea legislativa. Stephan Dupré va enriquir posteriorment aquesta definició exclouent la pràctica de l'interprovincialisme. Per a Dupré, aquestes últimes relacions haurien de ser definides com a l'expressió de «l'interprovincialisme executiu», ja que són, més sovint que una altra cosa, una resposta al federalisme de concertació. D'aquesta manera, el federalisme de concertació es limita a les relacions intergovernamentals que vinculen els dos ordres de govern amb la finalitat de permetre als executius federals i provincials (primers ministres, ministres, alts funcionaris) dominar les seves arenes polítiques respectives.

El federalisme de concertació és una institució ben coneguda per tots els observadors de la política canadenc; es tracta d'un actor central inevitable en l'elaboració de les proposicions constitucionals i dels acords econòmics, que inclouen el repatriament de la Constitució canadenc de la Gran Bretanya (1982), l'Acord del llac Meech (1987-1990), l'Acord de Charlottetown (1992) i l'Acord sobre el Comerç Interior (1994). A més d'aquestes negociacions entre el govern federal i els governs provincials, el federalisme de concertació ha tingut un paper clau en altres diverses circumstàncies. Ronald Watts descriu el fenomen així:

La importància d'aquest model de federalisme de concertació no tan sols ha limitat la freqüència amb la qual els primers ministres, els ministres i els representants oficials han interactuat, sinó que ha limitat també el paper crític que aquestes interaccions han tingut; en primer lloc, la pandèlia de programes i de serveis que són donats pel govern canadenc als seus ciutadans; en segon lloc, en la discussió de polítiques econòmiques que inclouen les relacions d'intercanvi amb els Estats Units, i en tercer lloc, en la revisió de la constitució mateixa, sobretot en el període que ha portat a la Llei constitucional de 1982, i a l'Acord constitucional de 1987.²³³

Més recentment hem vist el federalisme de concertació en acció al Canadà amb les negociacions que van envoltar la implantació de l'Acord

233 Ronald L. Watts, *Executive Federalism. A Comparative Analysis*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1989, p. 4.

marc sobre la unió social (1999), l'Acord sobre la salut (2004) i l'Acord sobre la perequació (2004). Els primers ministres, els membres del gabinet i els alts funcionaris dels dos ordres de govern es reuneixen amb freqüència per atenuar les seves diferències. Segons Marc-Antoine Adam, més de 117 trobades han tingut lloc entre aquestes diferents instàncies,²³⁴ i només l'any 2003, cosa que confirma que el federalisme de concertació continua sent una institució indispensable per a la gestió de la federació canadenca.

El federalisme de concertació és una institució que ha tingut tants defensors com detractors al Canadà. L'avaluació dels seus mèrits varia considerablement entre els polítics anglòfons i francòfons, així com a l'interior d'aquests dos grups lingüístics. Hom associa al federalisme de concertació²³⁵ diversos assoliments com, entre d'altres, el d'una major mobilitat de les persones entre les províncies canadenques, la millora del sistema d'assistència sanitària, l'establiment de dos règims de pensions —l'un al Quebec i l'altre al Canadà fora del Quebec—, la millora de les relacions federals-provincials i la lluita contra les desigualtats regionals. Des d'una perspectiva quebequesa, el federalisme de concertació ha contribuït a atenuar les tensions entre el Quebec i Ottawa. Es tracta de recordar simplement sota la governació del primer ministre canadenc Lester B. Pearson la implantació d'una fórmula de retirada de certs programes federals amb compensació fiscal. També sota aquest mateix registre del federalisme de concertació el Quebec va poder tenir un paper important en matèria d'immigració, i això en els regnats de Pierre Elliott Trudeau i de Brian Mulroney. Subratllem que aquest darrer es va mostrar més obert que el seu predecessor a concedir al Quebec una participació en tant que govern participant en la *francofonia*.

La implantació del federalisme de concertació en el procés de presa de decisió ha comportat, al llarg dels anys, una tensió considerable entre els ordres de govern, ja que cadascun d'ells s'ha esforçat per mantenir la integritat dels seus propis camps de competència.²³⁶ Totes les parts proven d'obtenir crèdit per a les seves accions i miren de menysvalorar la participació

234 Marc-Antoine Adam, «The Creation of the Council of the Federation», Working Paper, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Democracy Series, núm 1, 2005, p. 2.

235 En la literatura es parla també de *federalisme executiu*.

236 Ronald L. Watts, *op. cit.*, pp. 4-5.

real de l'altre ordre de govern en la posada en pràctica de les diverses mesures governamentals. Per això, amb el temps, dues visions del repartiment del poder han agafat forma al Canadà: l'una que afavoreix la dominació del govern central sobre els estats membres de la federació i l'altra que encoratja el liderat de les províncies.²³⁷

Ja fa vint-i-cinc anys, Donald Smiley, especialista reputat en el federalisme canadenc, va llançar un fort atac contra el federalisme de concertació; la seva crítica continua tenint ressons avui dia. Smiley va identificar sis defectes principals del federalisme de concertació, que a) condueix a pràctiques de secret indegut en la gestió dels afers públics; b) produeix un nivell molt feble d'implicació ciutadana en el procés de presa de decisions; c) genera un grau deficient de responsabilització dels funcionaris davant del poder legislatiu i del públic en general; d) perjudica l'examen públic de les polítiques governamentals; e) augmenta les intervencions governamentals; i f) alimenta les relacions conflictives entre els ordres de govern amb l'únic objectiu de la satisfacció dels interessos dels polítics i dels buròcrates.²³⁸

La crítica d'Smiley va sobrevenir en el moment que el federalisme de concertació era àmpliament defensat pels altres especialistes canadencs en aquest camp d'estudis. Smiley va donar veu a aquells intel·lectuals d'esquerres que consideren que el federalisme de concertació no fa prou per als treballadors i per a la població en general. Els treballs de John Porter, desenvolupats al llarg dels anys seixanta i continuats, a les dècades dels setanta i dels vuitanta, per diversos especialistes canadencs en economia política, eren molt crítics amb el federalisme de concertació. Ell va inspirar els segments més progressistes de la societat canadenca, que s'hi van oposar. Porter pretenia en aquella època que al Canadà, «el federalisme [...] només té una significació per als polítics i per als alts funcionaris que treballen a l'interior d'aquestes complexes institucions que ells mateixos han creat, així com per als especialistes que continuen donant la seva opinió sobre aquestes, però tenen molt poca ressonància concreta per al conjunt

237 Vegeu Alain-G. Gagnon i Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship and Quebec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, per a més detalls sobre la dominació del govern central.

238 Donald V. Smiley, «An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults», dins Richard Simeon (ed.), *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto, The Institute of Public Administration of Canada, 1979, pp. 105-106.

de la població». ²³⁹ Porter va arribar a suggerir que al Canadà l'autonomia provincial equival a una «usurpació federal», ²⁴⁰ que proporciona municions a aquells que s'oposen al federalisme clàssic. Això va contribuir a alimentar l'oposició d'aquells que creuen que les discussions que envolten la divisió dels poders són una pèrdua de temps i d'energia.

4.2 · Els principals reptes amb els quals s'ha d'enfrontar el federalisme de concertació

4.2.1 · L'emergència d'un sistema

Com s'explica aquesta forta tradició de federalisme de concertació al Canadà? En un llibre intítulat *Federalism*, publicat el 2004, Jennifer Smith en dóna quatre raons que val la pena que recordem aquí. En primer lloc, per a Smith, «les províncies són uns jugadors molt més poderosos dintre del sistema del que mai no van preveure aquells que van elaborar la Constitució». ²⁴¹ La seva força resulta del fet que les competències sobre les quals tenen responsabilitat, és a dir, l'atenció sanitària, l'educació i el transport, han adquirit molta importància amb el temps. La seva responsabilitat en aquests camps ha empès les províncies a negociar amb el govern central per obtenir un tant per cent més alt dels impostos d'Ottawa, ja que aquest últim té un accés més gran a la fiscalitat. Després, malgrat la presència d'una segona cambra que hauria pogut exercir un paper central a nivell de la representació de les províncies a Ottawa, les responsabilitats del Senat han estat limitades a un segon examen objectiu dels projectes de llei provinents de la Cambra dels Comuns. ²⁴² El resultat és, segons Smith, que «cap institució en el si del govern federal no ha estat designada per representar les províncies o per parlar en el seu nom als comitès federals, deixant així els governs provincials com a únics representants dels interessos de les províncies, tant a les capitals provincials com en el pla federal». ²⁴³ Dit amb altres paraules, el federalisme intraestatal, en el context

²³⁹ John Porter, *The Vertical Mosaic. An Analysis of Social Class and Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, p. 384.

²⁴⁰ Porter, *op. cit.*, p. 384.

²⁴¹ Jennifer Smith, *Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2004, p. 101.

²⁴² Jennifer Smith, *Federalism*, *op. cit.*, p. 102.

²⁴³ Jennifer Smith, *Federalism*, *op. cit.*, p. 102.

canadenc, mai no ha estat un èxit, i això ha tingut com a efecte afavorir el federalisme interestatal.

La tercera raó identificada per Smith ens obliga a pensar que les bases del federalisme interestatal les va posar el sistema parlamentari canadenc. És ben conegut que en els sistemes parlamentaris, la branca dominant és l'executiva. «El motor del sistema és l'executiu, és a dir, el primer ministre i el gabinet, que conjuntament dominen gairebé sempre l'assemblea legislativa».²⁴⁴ A més, la naturalesa del sistema partidari al Canadà, fonamentada en la disciplina de partit, contribueix a protegir el partit ministerial dels desafiaments importants que podrien emanar de la cambra legislativa, ja que el líder sap que pot comptar amb el suport dels seus membres quan governa en majoria. El federalisme interestatal, tanmateix, no pot ser considerat la característica més democràtica del sistema, considerant que permet al poder executiu defugir la seva obligació de responsabilitat davant els parlamentaris.

Smith afegeix a aquests factors institucionals una explicació cultural per donar compte de la força del federalisme de concertació al Canadà. Les regles i les convencions ja establertes, així com la perpetuació de les tradicions, són degudes en gran part a la «dominació de les elits governamentals en el procés de presa de decisions i d'acceptació dels resultats per la població».²⁴⁵ La veritat és que la població canadenc ha estat directament consultada al llarg dels segles; pensem en els plebiscits en el moment de les lleves alçades respectivament amb motiu de la Primera i de la Segona Guerra Mundial, en les proposicions de l'Acord del llac Meech (considerant que les eleccions provincials que es van celebrar a Nova Brunswick i a Manitoba convidaven els electors a expressar-se sobre aquest acord) i en l'Acord de Charlottetown, però, en qualsevol cas, els canadencs continuen preferint delegar l'autoritat.

L'avaluació que fa Smith de la força i de la resistència del federalisme de concertació al Canadà és convincent. De totes maneres no pot ni passar comptes dels alts i baixos que ha conegut el federalisme de concertació al llarg dels anys, ni explicar el seu retorn amb força l'endemà de la Segona Guerra Mundial. Una cinquena dimensió referida a les necessitats d'intervenció governamentals ha de ser tinguda en compte quan es vulgui explicar el reforçament del federalisme de concertació. Així, l'emergència i la consolidació de l'Estat del benestar al Canadà han posat en evidència el fet

²⁴⁴ Jennifer Smith, *Federalism, op. cit.*, pp. 102-103.

²⁴⁵ Jennifer Smith, *Federalism, op. cit.*, p. 103.

que els governs ja no podrien treballar isolats els uns dels altres. Les polítiques governamentals, d'una manera o una altra, només poden exercir la influència sobre els objectius perseguits pels seus homòlegs. Així, a mesura que el govern central ha estès les seves activitats a diversos sectors polítics, els conflictes s'han anat tornant més freqüents, en particular entre els governs d'Ottawa i del Quebec.

El govern del Quebec sempre ha assumit una responsabilitat especial respecte de la població francòfona del Canadà i ha insistit per obtenir una ajuda financera i uns poders a l'alçada d'aquesta obligació a fi de proporcionar als seus ciutadans la mateixa igualtat d'oportunitats de què disposen els canadencs de fora del Quebec. Amb el pas dels anys, el govern del Quebec ha provat d'obtenir nous finançaments i poders addicionals per poder posar en marxa el seu propi sistema d'Estat del benestar, oposant-se intensament a les invasions del govern federal en els camps de competència provincials. L'últim mig segle de la vida política canadenca ha vist la politització de la qüestió del repartiment dels poders i això ha comportat diversos conflictes entre els primers ministres del Canadà i els primers ministres de les províncies, aquells provant de construir un Canadà homogeni i integrat i aquests desitjant mantenir la diversitat d'un país on cada estat membre pot proposar un context de preferències diferent del conjunt dels seus habitants.

El federalisme de concertació va néixer molt abans de l'època de la interdependència dels governs. Ja era present a l'època de la Confederació i segurament estarà amb nosaltres en un futur previsible. El federalisme de concertació ha servit per assistir les elits polítiques en la gestió de les qüestions litigioses. És efectivament difícil d'imaginar que un dia el federalisme de concertació pugui desaparèixer si tenim en compte els cinc factors següents: (1) la presència de províncies fortes i autònomes que tenen al seu càrrec sectors polítics importants; (2) un sistema parlamentari de «tipus Westminster»; (3) un sistema partidari que és clarament federal i que fa èmfasi en la disciplina de partit; (4) una cultura política que tendeix a acollir favorablement una política de gestió pública decidida al capdamunt de la piràmide; (5) una forta interdependència entre els governs que obliga a la interacció.

4.2.2 · El federalisme de concertació en tensió

Fins als anys setanta, el federalisme de concertació no era percebut pels actors polítics com una institució controvertida. Entre els cercles polítics i

entre la població en general, els principis que pressuposaven «l'arranjament de les elits» eren àmpliament acceptats.²⁴⁶ La unió federal canadenca era considerada un afer d'elits polítiques que intervenien a manera d'intermediaris i sense que la població estigués directament preocupada pels afers de l'Estat. Aquesta manera de veure les coses i de fer-les era percebuda com un exercici legítim i una pràctica que havia de ser encoratjada.

Després de la victòria del Partit Quebequès (PQ), el novembre de 1976, aquest enfocament de la política canadenca va començar a ser posat en qüestió. Inspirat per uns estàndards altament democràtics, el PQ, dirigit per René Levesque, prometia, si guanyava les eleccions provincials de 1976, convocar un referèndum sobre la sobirania-associació. Respectant les seves promeses, el primer ministre Levesque va convocar el referèndum el 20 de maig de 1980. Com assenyala Alain Noël, «per primera vegada en la història canadenca, el poble era considerat sobirà en matèria constitucional».²⁴⁷ Passem de l'era dels «arranjaments d'elits» a una nova era en la qual la implicació ciutadana ha esdevingut la norma.

Immediatament després de la derrota dels nacionalistes quebequesos en el referèndum de 1980, Pierre Elliott Trudeau, primer ministre del Canadà de l'època, va iniciar el procés d'repatriament de la Constitució canadenca de Gran Bretanya. Els liberals de Trudeau van treure així profit de la desfeta dels nacionalistes quebequesos i van tirar endavant el repatriament, amb bona cura d'afegir-hi una fórmula d'esmena complexa i d'incloure-hi una Carta de drets i llibertats. En el transcurs d'aquest procés, els desacords entre les províncies, així com entre el govern central i aquestes últimes, van ser expressats com mai no ho havien estat. Inicialment, un front comú de vuit de les deu províncies s'oposava al pla del govern central de repatriar la constitució, si no s'arribava abans a un acord relatiu al repartiment de poders, a la fórmula d'esmena i als límits que calia imposar al poder de fer despesa del govern federal.

El Quebec va tenir un paper clau en la iniciativa que va portar a la coalició de les vuit províncies, coneguda amb el nom de «grup dels vuit», que es va establir per mantenir una posició ferma i comuna. Durant aquest

²⁴⁶ Vegeu Robert Presthus, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, Macmillan Canada, 1973.

²⁴⁷ Alain Noël, «Democratic Deliberation in Multinational Federation». Conferència pronunciada en el marc de la reunió anual de l'Associació Canadenca de Ciència Política, Dalhousie University, Halifax, maig-juny de 2003, p. 5. Disponible en línia a: <http://cpsa-acsp.ca/paper-2003/noel.pdf>.

temps, el govern central va llançar la seva pròpia iniciativa per legitimar les seves proposicions un cop que les negociacions amb les províncies van haver fracassat.²⁴⁸ L'objectiu perseguit era clar: fer servir el «poble» i els interessos particulars per ajudar el govern central a obtenir un avantatge estratègic en les negociacions amb les províncies. Aquesta estratègia va demostrar ser popular entre els canadencs, en la mesura que va permetre als ciutadans i als interessos particulars ascendir en el seu paper en l'arena política en un moment que la conscienciació dels drets era un objectiu social.

Quan les negociacions entre les províncies i el govern central van entrar en un cul de sac, el 4 de novembre de 1981 Pierre Trudeau va suggerir als seus homòlegs provincials la convocatòria d'un referèndum pancanadenc sobre el projecte de repatriament. Aquesta estratègia volia aïllar el primer ministre del Quebec i trencar així el front comú. Trudeau va proposar llavors això que segueix a la taula de negociacions constitucionals, quan el seu pla semblava en dificultats: «Com resolrem el carreró sense sortida on som? Caldria, potser, que ens poséssim d'acord per prosseguir les negociacions i celebrar un referèndum d'aquí a un parell d'anys? És una nova oferta. (...) Un gran demòcrata com vós [Levesque] segurament no estarà en contra de la convocatòria d'un referèndum, oi?».²⁴⁹

Com era previst, Levesque va estar d'acord amb el suggeriment de Trudeau. Això va ser interpretat pels altres membres del grup dels vuit com una defecció del Quebec, ja que ells s'oposaven a aquella fórmula. La coalició provincial es va trencar i la resta de la història és prou coneguda:²⁵⁰ el referèndum canadenc mai no s'ha convocat, tots els primers ministres —amb l'excepció de Levesque— van acceptar l'entesa i el repatriament va tenir lloc al cap de poc temps. El fet que les negociacions entre els dirigents federals i provincials se celebressin a porta tancada suscitant molt de malestar entre els ciutadans i els grups, sobretot entre els dirigents autòctons, que sentien que aquella manca de transparència minava el procés democràtic, no va impedir que Ottawa procedís al repatriament. El govern central va contribuir a desacreditar el federalisme de concertació com a ins-

248 Kathy Brock, «The Politics of Process», dins Douglas Brown (ed.), *Canada: The State of the Federation, 1991*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1991, p. 59.

249 Reproduït a Robert Shepard i Michael Valpy, *The National Deal*, Toronto, Fleet Books, 1982, p. 284.

250 Vegeu, entre d'altres, Alain-G. Gagnon, «Québec-Canada; circonvolutions constitutionnelles», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Québec: État et société*, tom 1, Mont-real, Québec Amérique, 1994, pp. 85-106.

trument polític, ja que els càrrecs electes federals van amenaçar d'adreçar-se directament als canadencs, en lloc de convidar els dirigents provincials a actuar com a intermediaris respecte de la seva població.

Durant aquell intens període de negociacions constitucionals, les elits polítiques canadenques van jugar a la ruleta russa amb les pràctiques federals establertes. Les regles convencionals que alimenten el federalisme de concertació van ser saltades freqüentment. Aquest procés va contribuir a isolar més el Quebec respecte dels altres estats membres de la federació canadenca. El fossat que separava el Quebec de les altres províncies s'havia obert i això va tenir greus repercussions per al Quebec durant les negociacions constitucionals que van envoltar els projectes d'entesa del llac Meech (1987-1990) i de Charlottetown (1992).

Amb la finalitat de proposar una política de reparació per tornar a acollir el Quebec en el si constitucional, el primer ministre Brian Mulroney va llançar un programa polític que havia de permetre al Quebec de fer-ho «amb honor i entusiasme». Aquest va comportar la signatura de l'Acord del llac Meech, el 1987, per tots els primers ministres del Canadà, reprenent la convenció del federalisme de concertació en matèria d'afers intergovernamentals. Els dirigents polítics van actuar en tant que representants del poble, com sempre havien fet en matèria constitucional. Els dirigents, però, havien subestimat la força de la nova cultura de la Carta²⁵¹ que estava establerta des de 1982. El sentiment que va ser expressat pels ciutadans, els grups socioculturals i els actors no territorials era que ells també tenien dret a ser escoltats i que el «poble» no es pot donar per fet, quan els dirigents polítics opten per signar acords constitucionals. Alan C. Cairns és segurament aquell que va resumir millor les conseqüències del repatriament de 1982 per a la política constitucional canadenca i que va avaluar el seu impacte sobre el federalisme de concertació. Afirmava que:

La Carta ha introduït nous grups en l'ordre constitucional o, com en el cas dels autòctons, ha millorat un estatut constitucional preexistent. Ha permès de saltar-se els governs i adreçar-se directament als canadencs definint-los com a portadors de drets, així com concedint un reconeixement constitucional particular a les dones, als autòctons, a les poblacions

251 Per a una discussió al voltant de la cultura de la Carta al Canadà i dels seus efectes centralitzadors sobre la governació, així com d'empobriment de les tradicions federals, ens remetem al capítol 5.

de llengües oficials minoritàries, als grups ètnics a través del multiculturalisme i als grups socials específicament enumerats en la secció de la Carta que tracta de la igualtat de ciutadans que reben així un encoratjament constitucional perquè s'erigeixin en actors constitucionals.²⁵²

Alimentades pels mateixos polítics que havien reeixit a repatriar la Constitució el 1981-1982, les negociacions federals-provincials ja no eren considerades democràtiques en el marc del federalisme de concertació. Un procés que, menys de deu anys abans, era encara percebut pels polítics com a legítim i que havia servit per modificar fonamentalment la manera com el Canadà es governa, estava cada dia més desacreditat. En relació amb el repatriament, els polítics Richard Simeon i David Cameron es pregunten: «Amb quin dret i amb quin mandat onze «homes de jaqueta i corbata» han tingut una reunió a porta tancada per efectuar canvis fonamentals en la Constitució canadenca? En una nova era caracteritzada per la política participativa, els discursos basats en els drets inclosos a la carta, per la desconfiança dels ciutadans envers les elits de tota mena i la legitimitat a la base del model canadenc en matèria de relacions intergovernamentals, quedaven posades en qüestió».²⁵³ El paper dels governs, en tant que jugadors constitucionals privilegiats, va ser reduït, i va quedar envoltat d'una multiplicitat d'actors que es percebien tots ells com a legítims en el procés de presa de decisions.²⁵⁴ La imatge evocadora d'homes blancs encorbatats va ser emprada diverses vegades per denunciar el caràcter elitista de la iniciativa pels polítics que s'oposaven a la represa de les discussions que haurien pogut portar a la reintegració del Quebec a la Constitució canadenca recurrent a la fórmula constitucional fins aleshores utilitzada.

En el curs de les negociacions relatives a l'Acord de Charlottetown, el govern de Brian Mulroney va fer un real esforç per fer participar la població, convocant una sèrie de trobades en diferents centres urbans i organit-

252 Alan C. Cairns, «Citizens (Outsiders): <http://209.85.129.104/search?q=cache:CTBaNLW-ERkJ:www.allbusiness.com/public-administration/national-security-international/955410-1.html+%22Alan+C.+Cairns%22+Citizen+Outsiders&hl=ca&ct=clnk&cd=12&gl=es>

253 Richard Simeon i David Cameron, «Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron if There Ever Was One», dins Herman Bakvis i Grace Skogstad (eds.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 1a edició, Toronto, Oxford University Press, 2002, pp. 278-279.

254 Leslie A. Pal i Leslie Seidle, «Constitutional Politics 1990-92: The Paradox of Participation», dins Susan D. Phillips (ed.), *How Ottawa Spends: A More Democratic Government...?*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, pp. 142-202.

zant nombroses conferències públiques de cara a trobar una solució constitucional a la crisi política en la qual s'havia enfangat. Tot havia de culminar, l'octubre de 1992, amb la convocatòria d'un referèndum al Quebec i un altre a la resta del Canadà sobre les mesures que calia prendre per poder fer finalment la pau constitucional al país. Els canvis constitucionals que aleshores van ser projectats van desembocar en una nova pràctica constitucional, una tradició que insistia sobre l'obligació de consultar directament «el poble».²⁵⁵ Tal com subratlla Kathy Brock referint-se a l'acord de Charlottetown:

Les negociacions entre els governs van anar precedides per una ronda de consultes públiques, la més intensiva mai celebrada al Canadà, sobre la Constitució. [...] Tot i que les negociacions van tenir lloc en privat entre els càrrecs electes i els representants governamentals, el procés es va presentar com a més obert i menys improvisat. [...] Les discussions van ser més inclusives i representatives, incloent els representants dels governs federal, provincials i dels territoris, així com les quatre principals organitzacions nacionals autòctones. Els organismes de dones van ser també consultats durant les converses.²⁵⁶

Aquesta nova ronda constitucional havia de corregir determinades característiques antidemocràtiques, antirepresentatives, elitistes i secretes que se suposava que havien existit durant les negociacions que van portar al repatriament de la Constitució el 1982, així com a la proposició del llac Meech el 1987. La idea que guanyava importància era que els governs havien d'obtenir una majoria popular substancial abans de procedir a cap mena de canvi constitucional. Si Meech va fracassar a causa d'una manca de suport popular, Charlottetown va caure a causa d'un procés consultiu excessiu, quan es donaven les condicions per tenir en compte a la vegada els interessos governamentals i socials.²⁵⁷ Amb la inserció dels interessos societals de tota

255 Per a una interpretació anàloga podem remetre'ns a Jennifer Smith, «The Constitutional Debate and Beyond», dins François Rocher i Miriam Smith (eds.), *New Trends in Canadian Federalism*, 2a edició, *op. cit.*, p. 59.

256 Kathy Brock, «The End of Executive Federalism», dins François Rocher i Miriam Smith (eds.), *New Trends in Canadian Federalism*, 1a edició, Peterborough, Broadview Press, 1995, p. 101.

257 Vegeu, entre d'altres, Leslie A. Pal i Leslie Seidle, «Constitutional Politics 1990-92. The Paradox of Participation», dins Susan D. Phillips (ed.), *How Ottawa Spends: A More Democratic Canada*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, pp. 143-202.

mena en els processos de negociació, les dificultats per arribar a una decisió van créixer de manera exponencial.

El període que s'estén de Meech a Charlottetown va ser particularment dur per als defensors del federalisme de participació al Canadà. No tan sols els representants dels grups socials estaven a la defensiva en el sentit que percebien tot gest de reconciliació amb el Quebec com una amenaça als guanys recentment obtinguts, sinó que hi havia també els liberals federals que sentien que havia arribat el moment d'abandonar el federalisme de concertació per fer progressos polítics entre aquells nous grups recentment mobilitzats i per consolidar el federalisme de dominació del qual es reclamaven.

Amb l'elecció dels liberals federals de Jean Chrétien, el 1993, els canvis constitucionals per mitjans constitucionals van ser abandonats. Encara que els seus predecessors no haguessin aconseguit fer retornar el Quebec a la família constitucional, els liberals federals van voler retornar a l'estadi de la política habitual posant essencialment l'accent sobre la creació de llocs de treball i el bon govern. Aquesta nova estratègia apuntava, segons Harvey Lazar, a «resoldre les qüestions, una per una, fent servir solucions legislatives i administratives que podien variar segons els assumptes i les circumstàncies».²⁵⁸ Una certa forma de federalisme de concertació basada en una estratègia ad hoc va ser restaurada i els ciutadans, així com els interessos socials, van ser mantinguts a distància de moment, permetent aleshores al govern central que imposés sense compartir-lo el seu liderat polític. Les qüestions constitucionals eren presentades des d'un angle tècnic més que no pas com qüestions de fons que concernien les relacions comunitàries.

L'Acord marc sobre la unió social canadenca il·lustra perfectament aquesta nova tendència a fer servir mitjans no constitucionals per desplegar la visió centralitzadora.²⁵⁹ Com a conseqüència de les compressions de l'últim moment, un cop fetes les transferències federals a les províncies, en el pressupost federal de 1995 la capacitat d'intervenció de les provín-

258 Harvey Lazar, «Non-Constitutional Renewal: Towards a New Equilibrium in the Federation», dins Harvey Lazar (ed.), *The State of the Federation, 1997*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1998, pp. 3-35. També Jennifer Smith, «Informal Constitutional Development: Change by Other Means», dins Herman Bakvis i Grace Skogstad (eds.), *Canadian Federalism, op. cit.*, pp. 40-58.

259 Aquest acord és discutit més a fons en el capítol 5. Vegeu també Alain-G. Gagnon i Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship and Quebec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, pp. 70-89.

cies va quedar severament minada.²⁶⁰ Els primers ministres van expressar les seves frustracions en un informe que van lliurar el desembre de 1995 al Consell de Ministres sobre la reforma i la refosa de les polítiques socials, on recomanaven una gestió de la unió federal sobre la base d'un «veritable partenariat».²⁶¹ El govern del Quebec va afegir la seva veu a les declaracions fetes unànimement pels primers ministres provincials. Al capdavant dels intercanvis entre els dos ordres de govern, Ottawa havia reescrit completament les proposicions contingudes a l'informe entregat pels primers ministres i havia substituït el dit informe per la seva pròpia interpretació tot imposant les seves condicions. Després, al final de tot del procés, el febrer de 1999, tots els primers ministres, amb l'excepció del Quebec, es van afegir al nou acord, malgrat el fet que no respectava les seves reivindicacions i que traïa l'esperit del federalisme.²⁶²

En el transcurs del període que va de 1995 al gener de 2006, «el paper de les províncies sembla haver estat àmpliament confinat a no poder dir “sí” o “no” a les quantitats [de diners] proposades i a negociar maneres més flexibles de gastar aquestes quantitats».²⁶³ Ottawa va imposar les seves pròpies condicions als governs provincials i va optar per una estratègia de «ho agafes o ho deixes» en matèria de relacions intergovernamentals. Aquesta orientació autoritària en matèria de relacions federals-provincials segurament ha contribuït a minar la confiança de les províncies en el govern central. Aquesta actitud probablement ha tingut un paper, a més, en la derrota dels liberals federals, el 23 de gener de 2006, en profit dels conservadors d'Stephen Harper, coneguts per la seva voluntat de reconèixer els drets provincials.

Durant aquest temps, els governs provincials, sota el liderat del Quebec, han creat el Consell de la Federació per donar rèplica als progressos centralitzadors que hi havia en voga a Ottawa sota els liberals. En aquest sen-

260 Vegeu Alain-G. Gagnon i Hugh Segal (eds.), *The Canadian Social Union Without Quebec. 8 Critical Analyses*, Mont-real, Institut de recherche en politiques publiques, 1999.

261 Vegeu André Burelle, «The Council of the Federation. From a Defensive to a Partnership Approach», Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2003, p. 2.

262 Vegeu Alain-G. Gagnon i Hugh Segal (eds.), *The Canadian Social Union Without Quebec, op. cit.*: les vuit anàlisis que s'hi publiquen convergeixen totes en les seves interpretacions i estableixen que una direcció jeràrquica va ser imposada pel govern central sense gaire consideració pel repartiment dels poders.

263 Harvey Lazar, «Managing Interdependencies in the Canadian Federation: Lessons from the Social Union Framework Agreement», Working Paper, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2003, p. 3.

tit, el 5 de desembre de 2003, els dirigents polítics de les províncies i dels territoris van signar l'acord de base de cara a obrir un nou capítol en les relacions intergovernamentals en el país. És massa aviat per saber si aquesta iniciativa funcionarà, però allò que ja sabem és que els primers ministres han descobert una sèrie de llacunes importants en el federalisme canadenc. Fins ara, com recorda Marc-Antoine Adam, l'accent s'havia posat en «l'estatut igualitari dels dos ordres de govern al Canadà, que no estaven subordinats l'un a l'altre, i en la necessitat de respectar la constitució i la divisió dels poders, així com la diversitat en el si de la federació».²⁶⁴

Després de tota una dècada de federalisme unilateral, sota els liberals de Jean Chrétien (1993-2004), seguida d'un període decebedor sota els liberals de Paul Martin, que no van ser capaços de donar resposta a les demandes de les províncies, les eleccions federals celebrades el gener de 2006 deixen entrellucar el començament d'una nova era en el domini de les relacions federals-provincials.

4.3 · Quan el nacionalisme majoritari eclipsa el federalisme de concertació

Segons les anàlisis disponibles en el pla teòric, les llacunes associades al federalisme de concertació al Canadà tenen poc a veure amb les seves deficiències democràtiques, que hem anticipat. Els problemes més importants en el capítol de la representació lligats amb el sistema del federalisme de concertació sobrevenen quan imposen una concepció mononacional del país. Les crítiques que es fan al federalisme de concertació són massa sovint manifestacions amb prou feines dissimulades de nacionalisme majoritari, precisament allò que la institució del federalisme se suposa que ha d'impedir.

²⁶⁴ Marc-Antoine Adam, «The Creation of the Council of the Federation», *op. cit.*, p. 1. Reconeixem en aquesta manera de comprendre el federalisme la influència dels escrits de Kenneth C. Wheare, per al qual justament «el principi federal exigeix que els governs general i regionals d'un país siguin independents els uns dels altres en les seves pròpies esferes de competència, que no estiguin subordinats l'un a l'altre i que es puguin coordinar». Vegeu *Federal Government*, 4a edició, Oxford, Oxford University Press, 1967, p. 93, citat i traduït en Joseph Facal, «Mondialisation, identités et fédéralisme. À propos de la mutation du système politique canadien», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Mont-real, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 241.

Abans hem explorat alguns dels reptes que es van plantejar al federalisme de concertació durant els debats que van envoltar el repatriament de la Constitució el 1981-1982. Una bona part de les gestions va posar en escena els actors federals-provincials a l'època que el federalisme de concertació era considerat un tret característic del federalisme canadenc. Cal recordar que Trudeau havia amenaçat de convocar un referèndum després de les negociacions entre els governs provincials i Ottawa. Trudeau denunciava aleshores les institucions del federalisme de concertació, afirmant que eren no representatives de la voluntat general dels ciutadans i que no hi havia cap necessitat urgent d'instaurar unes institucions més eficaces i més democràtiques al Canadà. Després d'haver reeixit a imposar la seva manera de veure, Trudeau mai no va convocar el referèndum previst per resoldre la qüestió.

Trudeau estava més interessat a trencar el front comú entre els governs provincials que a donar una sola veu als canadencs. Al final del procés, la seva estratègia havia funcionat i el front comú es va esfondrar. Irònicament, Pierre Trudeau, el mateix que havia posat en qüestió la legitimitat del federalisme de concertació, va acceptar apadrinar un acord constitucional obtingut de nit, a porta tancada entre els executius dels governs i sense cap representació del Quebec, cosa que havia de desembocar en unes tensions sense precedents amb el govern quebequès.²⁶⁵

Per a Pierre Trudeau, només Ottawa podia parlar en nom de tots els canadencs. Creia que era l'únic dirigent polític que detenia un mandat pan-canadenc i que podia actuar en tant que únic veritable representant de *l'interès nacional canadenc*. Per a Trudeau, amb sistema federal o sense, només podia existir un sol *demos*, i hauria estat una falta constitucional greu reconèixer a les províncies el dret a erigir-se en representants d'altres *demos*.²⁶⁶ Aquesta manera de veure les coses ha conduït a tensions greus entre els estats membres de la federació i l'Estat central, ja que aquestes dues entitats representen legítimament i parlen, si bé en ordres de grandària variables, en nom de la seva comunitat respectiva.

265 Per copsar millor la naturalesa i la importància d'aquestes tensions, vegeu André Lajoie, «Le fédéralisme au Canada», i Michel Seymour, «La proie pour l'ombre. Les illusions d'une réforme de la fédération canadienne», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit., respectivament a les pp. 183-209 i pp. 211-235.

266 Ferran Requejo discuteix aquesta qüestió a *Federalisme, per a què? L'acomodació de la diversitat en democràcies plurinacionals*, Barcelona, L'Hora del present, 1998, pp. 36-40.

André Burrelle, un antic redactor de discursos i un conseller polític de molts anys de Pierre Trudeau, resumia la visió monista del Canadà que emergia i guanyava popularitat sota els liberals federals a partir de la darrera dels anys seixanta, i que després no s'ha desmentit mai més.

Aquesta visió, promoguda per Trudeau, Chrétien i companyia, d'una nació cívica canadenca, subjecte de la Carta de drets i llibertats «nacional», al·lèrgica als drets col·lectius dels pobles fundadors del país, és servida per un sistema federal que oposa els tretze governs «junior» a un govern «senior» responsable de garantir la primacia de l'interès 'nacional' sobre l'esperit de campanar de les províncies i dels territoris. En aquesta concepció del Canadà, la «sobirania nacional» pertany totalment al «poble canadenc», que dóna a Ottawa la responsabilitat exclusiva d'assegurar el bé comú de la nació i de garantir la igualtat dels drets dels ciutadans a través de tot el país.²⁶⁷

Trudeau i els polítics canadencs que compartien la mateixa visió creien que la sobirania no podia ser compartida i que els governs provincials corresponien a uns nivells inferiors de govern sobre els quals el govern central podia exercir sense discussió la seva dominació. Sembla que una interpretació d'aquesta mena hagi de topar amb l'interès nacional, ja que no té en compte que en una democràcia federal²⁶⁸ el govern central només és un jugador entre d'altres. El govern central no pot ser considerat simplement com a sol i únic representant de l'interès nacional. De fet, el federalisme ha de ser interpretat més aviat com un sistema de govern que pot produir majories a escales diferents a fi justament d'emmarcar el poder del govern central i de garantir a les minories la sobirania en certs dominis de competència.

El federalisme modern és un límit formal a la institucionalització de la voluntat nacional majoritària com a fonament legítim de la legislació. Tot

267 André Burrelle, *op. cit.*, p. 2. Per a més detalls sobre la comprensió del federalisme canadenc de Trudeau, vegeu Pierre Elliott Trudeau, *L'épreuve du droit: le débat sur la souveraineté canadienne*, Toronto, Harper Collins Publishers, 1991, i André Burrelle, *Pierre Elliott Trudeau: L'intellectuel et le politique*, Mont-real, Fides, 2005.

268 Ens podem referir als treballs aplegats per Michael Burgess i Alain-G. Gagnon (eds.), a *Federal Democracies*, Londres, de propera aparició a l'editorial Routledge i que ha donat lloc a la Conferència de Canterbury l'abril de 2006, sota l'ègida del Center for Federal Studies de Kent University.

sistema federal funcional nega per la seva pròpia activitat que la majoria nacional sigui una expressió eficient de la sobirania del poble: una federació reemplaça aquesta majoria amb una definició més àmplia de la sobirania. I no negant el principi democràtic com a tal, sinó presentant una definició més complexa de la ciutadania democràtica. En resulta que els individus troben l'expressió política i la representació a dues (de vegades fins i tot a diverses) manifestacions, que poden ser contradictòries i antagonistes.²⁶⁹

La visió del Canadà defensada per Trudeau contrasta vivament amb la de Whitaker en el fet que aquest últim proposa una teoria democràtica per a la millora del benestar dels estats federals. En poques paraules, Trudeau i els seus partidaris no apreciaven el fet que la política canadenca estigués composta per diverses majories i que pogués ser pensada i encarnada de manera igualment legítima a partir de bases territorials distintes.

Això ens porta a destacar un punt important, proposat per Michael Burgess quan tracta dels vincles entre el federalisme, el nacionalisme i l'Estat nacional: «Si la principal raó de ser de la federació és la seva capacitat de continuar protegint, promovent i preservant un o més nacionalismes subestats, [...], aleshores estarà constantment sotmesa a una vigilància atenta. El govern federal [...] serà sempre objecte d'allò que Acton va anomenar un “escepticisme sa”».²⁷⁰ El punt que aquí s'avança és que és essencial per a les minories estar investides dels poders necessaris que els permetin actuar com a majories en tots els camps indispensables per a la seva continuïtat històrica.

Tornem a la nostra discussió sobre el projecte d'acord del llac Meech. Cal observar que el federalisme de concertació va ser posat en qüestió, en aquell moment, perquè no reflectia el nacionalisme majoritari al Canadà d'una manera favorable. Aquest fenomen, a més, va estar en alça al llarg de tots els anys que Pierre Trudeau i Jean Chrétien van exercir les funcions de primer ministre. No va ser posat en qüestió tant sobre la base de la democràcia com per la simple raó que projectava una imatge mixta del Canadà. Passem revista, breument, a les interpretacions que fan dos espe-

²⁶⁹ Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, op. cit., p. 167.

²⁷⁰ Michael Burgess, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2006, p. 107.

cialistes molt respectats al Canadà de les raons donades per explicar el fracàs del llac Meech; això ens ajudarà a aclarir millor les transformacions que caracteritzen l'evolució de la cultura política canadenca al llarg dels últims anys.

El constitucionalista Alan Cairns conclou que l'Acord del llac Meech era percebut per «diversos ciutadans i grups de fora del Quebec [...] com una disminució indesitjable de la seva percepció d'ells mateixos en tant que canadencs».²⁷¹ Per la seva banda, el jurista Peter Russell conclou que el fracàs de Meech «va demostrar que hi havia una voluntat popular en favor del principi «d'igualtat de les províncies» a l'exterior del Quebec. Una política encaminada a un tracte especial per al Quebec comporta un risc polític que els dirigents no estan disposats a assumir. També vam aprendre amb Meech fins a quin punt és inacceptable per a la resta del Canadà limitar-se a una ronda de canvis constitucionals estrictament quebequesa».²⁷²

Els fracassos dels Acords del llac Meech i de Charlottetown, els anys 1990 i 1992, van il·lustrar fins a quin punt els dirigents polítics provinents del Canadà fora del Quebec s'havien apartat dels fonaments mateixos del federalisme originari del pacte fundador. Els treballs de Guy Laforest, en aquest sentit, donen suport a aquesta constatació d'una manera clara.²⁷³

Més a prop de nosaltres, l'aplicació de l'Acord marc sobre la unió social (ECUS), el 1999, i la signatura de l'Acord sobre la perequació, a la tardor de 2004, amb l'excepció potser de l'Acord sobre l'atenció sanitària signat el setembre de 2004, tendeixen a confirmar la visió del país que alimenta un partit fermament centralitzador. És igualment irònic observar que les negociacions sobre l'ECUS es van fer a porta tancada i que poques veus van condemnar aquest fet. Les repercussions són significatives per al federalisme, considerant que el poder de fer despesa del govern federal va ser emprat en aquests camps de competència exclusivament provincial i que les noves regles que regien les relacions intergovernamentals, en matèria de polítiques socials, afecten únicament les províncies. Des del punt de vista

271 Alan C. Cairns, «Citizens (Outsiders) and Government (Insiders) in Coinstitution-Making», *op. cit.*, p. 134.

272 Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?*, 3a edició, Toronto, University of Toronto Press, 2004, p. 252.

273 Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Quebec, Septentrion, 1992 (en particular els capítols 5, «Trudeau et la saga de Meech», i 7, «Allaire, Bélanger, Campeau et les propositions de renouvellement du fédéralisme», i més recentment del mateix autor *Pour la liberté d'une société distincte*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 2004.

del Quebec, allò més inquietant és que no sempre és signatari dels acords i que l'Acord marc sobre la unió social continua aplicant-se a la província malgrat el seu desacord. Al capdavant, el nacionalisme majoritari canadenc preval simplement sobre la realitat federal al Canadà.

Si l'Acord del llac Meech, que va ser tractat en secret, és no representatiu d'una vasta gamma d'opinions al Canadà, què hem de pensar de l'Acord marc sobre la unió social? Malgrat una oposició de tots els partits polítics del Quebec, l'Acord marc sobre la unió social va ser imposat al Quebec i pocs esforços reals es van fer per fer-se càrrec de les seves preocupacions legítimes. Alain Noël estima que «no podem evitar de constatar que aquesta preocupació pel procés només ha emergit en els moments que la majoria anglòfona s'ha sentit realment insatisfeta dels resultats, i que ha desaparegut, en canvi, quan un acord d'allò més satisfactori per a ella ha estat signat darrere les portes tancades (l'acord marc sobre la unió social de 1999 n'és un exemple concret)».²⁷⁴

En resum, la insatisfacció davant el federalisme de concertació ha sobrevingut només quan aquest s'oposava al nacionalisme majoritari, mentre que ha estat ben rebut quan contribuïa a consolidar la imatge del país desitjada per la majoria canadenc-anglesa.

La crítica del federalisme de concertació formulada per Donald Smiley demostra així que hi ha diverses bones raons per criticar aquesta forma de federalisme; una certa manca de transparència, un nivell més feble d'implicació ciutadana, la retirada de certes prerrogatives de les assemblees legislatives, l'afebliment del control públic, la incitació feta als governs d'incrementar les seves despeses i el creixement possible dels conflictes entre els ordres de govern. Aquestes crítiques no poden ser ignorades; cal tenir-les en compte en les millores que s'han d'aportar al funcionament del sistema federal que es construeix sobre les bases del federalisme de concertació. Hi ha tanmateix raons vàlides que m'inciten a donar suport a la implantació d'un veritable federalisme de concertació.

274 Alain Noël, «Democratic Deliberation in Multinational Federation», *op. cit.*, p. 6. Les mateixes constatacions poden ser efectuades a propòsit de l'afebliment de la tradició federal al Canadà, quan examinem de més a prop la Llei sobre la claredat referendària, impulsada per Ottawa en resposta al desig del Quebec de convocar un altre referèndum sobre l'autodeterminació.

Des d'una perspectiva quebequesa, allò que es discuteix principalment amb la institució del federalisme de concertació és la freqüència amb la qual el govern central se n'ha saltat les regles de funcionament per satisfer la seva pròpia set de poder. No per això deixa de ser veritat que les institucions del federalisme de concertació podrien proporcionar a un estat-regió,²⁷⁵ com el Quebec, una veu determinant a l'interior de la federació.

Una de les principals característiques del federalisme és que permet als estats membres conservar la seva pròpia manera de viure alhora que encoratja el desplegament d'activitats comunes. Per fer servir la justa expressió de Samuel LaSelva, el federalisme proposa un equilibri entre el desig polític «de viure cadascun pel seu compte i el de viure junts».²⁷⁶ Una segona característica del federalisme, com hem vist en capítols precedents, coneguda amb el nom de *principi federal*,²⁷⁷ estableix la no-subordinació entre els diferents ordres de govern, o dit altrament, els desacords han de ser resolts per negociacions d'igual a igual. En context federal, l'unilateralisme queda senzillament exclòs del món de les possibilitats.

La no-subordinació dels poders entre els ordres de govern es troba al cor de la visió que els quebequesos es fan del federalisme en la qual, a més, trobem un suport considerable als principis del constitucionalisme (consentiment, continuïtat, reconeixement mutu).²⁷⁸ El respecte d'aquests principis dóna la certesa que els canvis que poguessin afectar directament el Quebec no poden ser adoptats sense el seu consentiment formal. En tant que representants d'una minoria nacional, els dirigents polítics del Quebec han insistit sempre en aquesta característica del federalisme, ja que actua a manera de contrapès de la voluntat de la majoria canadenca.

Amb el temps, les negociacions entre les elits han estat repudiades perquè exclouïen la participació popular, però potser hem corregut massa a expressar la nostra oposició. Si bé hem d'aspirar a obtenir la màxima implicació popular possible, no per això deixa de ser veritat que les elits políti-

275 Vegeu la discussió sobre el concepte d'estat-regió a Gemma Aubarell, Agustí Nicolau Coll i Adela Ros, *Immigració i qüestió nacional. Minories subestatal i immigració a Europa*, Barcelona, Editorial Mediterrània, 2004, pp. 95-105.

276 Samuel LaSelva, *The Moral Foundations of Catalan Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996, p. 25.

277 Vegeu nota 46, *supra*.

278 Cadascun d'aquests principis és elaborat a James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 1999, pp.114-136.

ques, que són tot sovint els ciutadans més ben informats, no haurien de ser excloses de les negociacions delicades que afecten qüestions identitàries i de ciutadania.

En el marc de la dinàmica Quebec-Canadà, els debats públics que van envoltar Meech i Charlottetown ens han dut a un pendent relliscós.²⁷⁹ És per això que proposo de no abandonar les negociacions que poden portar les elits polítiques al nivell del federalisme executiu. Aquestes elits polítiques i els especialistes que les envolten poden servir de corretja de transmissió i de portaveus eficaços entre els governs i les comunitats nacionals. En aquest sentit, el federalisme representa una institució clau que pot contribuir a protegir les minories nacionals com Catalunya, Escòcia, Galícia o el Quebec de les representacions errònies que s'han fet de les seves necessitats específiques, que massa sovint són presentades com privilegis demanats per unes comunitats nacionals ja massa aviciades i no com unes demandes legítimes.

Atès que el Canadà forma una federació multinacional, les elits polítiques del Quebec apareixen per a la major part dels intervinents com les més ben situades per parlar en nom de la nació quebequesa en el si de les institucions del federalisme de concertació. Finalment, i tal com aquesta obra ha il·lustrat, cada vegada que el Canadà s'ha distanciat d'un veritable federalisme de concertació, ho ha fet a expenses dels interessos del Quebec. El sentit comú suggereix que cal redinamitzar el federalisme de concertació al Canadà; això ajudaria a aprofundir-hi significativament les pràctiques democràtiques i, de retop, a desenvolupar la confiança i la lleialtat en les institucions polítiques establertes.

El federalisme de concertació és l'expressió de la salut democràtica al Canadà. Si els dirigents polítics canadencs desitgen realment corregir unes pràctiques democràtiques vacil·lants en aquest país, farien ben fet de començar en primer lloc per unes reformes electorals, oferir als electors un sistema més sensible a les diferències de classe, contrapesar la concentració de poders excessiva al gabinet del primer ministre i trobar uns mitjans apropiats per atenuar les influències inigualitàries de les regions dins les institucions centrals.

Les institucions polítiques del Quebec han contribuït sovint a llançar reformes democràtiques importants que, d'altra banda, han rebut normal-

²⁷⁹ Durant els debats que van envoltar l'Acord del llac Meech, les feministes de l'exterior del Quebec van argumentar que la clàusula de societat distinta en l'acord proposat podia provocar una opressió de les dones a la província.

ment l'oposició dels altres estats membres de la federació: Els debats actuals al Quebec relatius a les reformes electorals, un mètode més sensible a les reivindicacions de classe i la regionalització dels poders, presenten nous camins per explorar. Els quebequesos estan disposats a obrir-se a un veritable federalisme de concertació en la mesura que això els permeti entaular discussions per poder seguir les seves pròpies preferències al nivell de la multinació, i enriquir el funcionament de les pràctiques democràtiques que de vegades es veuen coixes en el país. A falta de poder concretar un veritable federalisme multinacional, la «segona millor tria»²⁸⁰ seria la de l'adopció d'un federalisme de concertació que permetés al Canadà i al Quebec arribar a solucions polítiques negociades bilateralment. Al pròxim capítol exposarem com ha arribat el Canadà a girar-se d'esquena gradualment a les pràctiques federals i explicarem de quina manera aquesta posició ha alimentat el creixement del moviment sobiranista al Quebec en el transcurs dels últims trenta anys. Com podem veure, volent erigir-se com a únic pol de referència identitària, el Canadà contribueix a alienar-se dels quebequesos, que, en canvi, es preocupen pel creixement del nacionalisme majoritari canadenc i s'arregleren darrere d'un nacionalisme liberal quebequès.

280 Aquesta teoria sembla tenir molts partidaris entre els economistes que defensen la idea segons la qual quan una solució òptima és difícilment realitzable, val més replegar-se cap a la segona millor opció disponible.

5. ELS EFECTES DEL NACIONALISME MAJORITARI AL CANADÀ

Els efectes del nacionalisme majoritari al Canadà²⁸¹

Com imaginar una comunitat política on s'hagués bandejat una de les fonts culturals que l'alimenten? L'actual despertar de les nacionalitats basta per advertir-nos dels terribles conflictes que s'han desencadenat en els estats que han menyspreat les nacions, provant d'ocupar-ne el lloc fins al punt de considerar-se ells mateixos, arbitràriament, nacions.
Fernand Dumont²⁸²

Existeix una opinió molt estesa, sostinguda per determinats intel·lectuals i certs representants de les forces polítiques dominants al Canadà, segons la qual el nacionalisme minoritari constitueix una amenaça per a l'estabilitat política i posa en perill les pràctiques democràtiques. Autors com Eric Hobsbawm i l'antic ministre federal i polític canadenc Stéphane Dion poden ser associats sense dificultat a aquest corrent de pensament. Per contrarestar aquesta posició, autors com Michael Keating, Rainer Bauböck i James Tully, així com l'antic conseller polític del Partit Quebequès, Jean-François Lisée, han demostrat que el nacionalisme minoritari podia ser a la vegada socialment i políticament fonamentat en els plans de la legitimitat i de la representativitat. En aquest capítol examino de quina manera el nacionalisme majoritari obstaculitza els canvis polítics al Canadà i contribueix a la mobilització de les forces del nacionalisme minoritari que reaccionen als efectes de flux i de reflux de l'ordre polític dominant.

Fins avui, la literatura sobre el nacionalisme ha tingut tendència a tractar de la cerca d'independència política de les minories nacionals i a deixar de banda els exercicis de construcció nacional de les majories nacionals; s'ha fet una distinció entre els *state-seeking nationalisms* i les

²⁸¹ Aquest text amplia un argument inicialment plantejat en el marc dels treballs del Grup de Recerca sobre les Societats Plurinacionals. Vegeu Alain-G. Gagnon, «Undermining Federalism and Feeding Minority Nationalism: the impact of majority nationalism in Canada», dins Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau i François Rocher (eds.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Mont-real, Institut de recherche en politiques publiques/McGill-Queen's University Press, 2003, pp. 295-312.

²⁸² Fernand Dumont, *Raisons communes*, Mont-real, Boréal, 1995, pp. 54-55.

nationalizing practices, segons els termes evocadors de Rogers Brubaker.²⁸³ En el context canadenc, el nacionalisme majoritari es tradueix pel conjunt de les mesures introduïdes pel govern federal —que va des d’una Carta canadenc de drets i llibertat fins a les pensions de jubilació, als fons d’innovació, a la distribució de banderes i a les càtedres del mil·lenari en educació— amb l’objectiu de promoure una identitat nacional pancanadenc i de reduir els sentiments nacionals minoritaris a expressions folklòriques, això quan no són considerats simplement elements subversius.

La hipòtesi que voldria examinar és que, com a conseqüència del repariament de la Constitució canadenc el 1982, de la proposició de l’Acord de Charlottetown el 1992 i de la Declaració de Calgary el 1997, seguida aquesta última, tres anys després, de la Llei sobre la claredat referendària, el Quebec ha acabat considerant que els seus marges de maniobra eren delimitats, la majoria de vegades directament establerts, per les forces polítiques del nacionalisme majoritari. Aquest estat membre de la federació es convertia així en un soci descontent en un sistema polític cada dia menys federal. Per tant, sostinc que el sistema federal canadenc persegueix conscientment i estratègicament, l’abandonament d’alguns dels seus elements fundadors a través del rebuig de les pràctiques federals en nombrosos camps polítics.

En aquest capítol analitzo tres d’aquests camps polítics. Examino, en primer lloc, l’acord marc sobre la unió social canadenc (ECUS, 1999-2002) en allò que afecta la dinàmica de les relacions intergovernamentals en el domini de les polítiques socials; en segon lloc, els efectes d’una carta pancanadenc de drets i de llibertats que, impulsada per les institucions judicials del poder central, limita la representativitat de l’Assemblea Nacional del Quebec i altera profundament en un banda i l’altra del Canadà els vincles existents entre els ciutadans i els governs; i, en últim lloc, les limitacions creixents que té el Quebec en el camp de les relacions internacionals.

5.1 • Consideracions teòriques

En consideració a alguns dels meus treballs anteriors sobre la influència de les idees polítiques, analitzaré aquí el nacionalisme minoritari/majo-

²⁸³ Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 9.

ritari com una variable independent i un factor clau que actua sobre els fets polítics. El nacionalisme recobreix una varietat de sentits per a una diversitat d'interpres. Té a veure amb allò que Michel Foucault anomena la «formació discursiva» o, citant Craig Calhoun, «amb una manera de parlar que forma la nostra consciència però que roman prou oberta perquè no cessi mai la renovació creixent d'objectius i de preguntes, la capacitat d'arrossegarnos a discussions cada dia més intenses i la producció de debats constants relatius a la manera de representar-nos-la».²⁸⁴ El terme *hegemonia* ressona aquí.

Al seu edificant treball *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Liah Greenfeld diu a tall de conclusió, després de les seves anàlisis sobre els nacionalismes anglès, francès, alemany, rus i americà, que:

el paper de l'amor propi —o de l'aspiració als honors— ha estat molt subvalorat en l'explicació del canvi social, mentre que la set de poder o la voluntat de poder eren considerats comunament els seus veritables mecanismes. En tots cinc casos [...] l'emergència del nacionalisme va lligada a preocupacions de prestigi —l'aristocràcia anglesa s'esforçava en justificar-lo, les nobleses francesa i russa en defensar-lo i els intel·lectuals alemanys en realitzar-lo. Fins i tot per als nord-americans, preocupats tanmateix per les qüestions materials, la càrrega d'impostos sense representació invocava més un insult al seu orgull que un atac als seus interessos econòmics. Van lluitar —i van convertir-se en una nació— per obtenir el respecte que els era degut més que per cap altre motiu.²⁸⁵

Tal com il·lustrarà el present capítol, l'aspiració als honors, i la set de poder, ha estat també la regla del joc al Canadà.

En el context canadenc, Jane Jenson i Sylvia Bashekin²⁸⁶ han posat totes dues l'accent, entre d'altres, en «l'univers del discurs polític», afirmant que una mirada adreçada essencialment a les relacions entre l'Estat i

284 Craig Calhoun, *Nationalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997, p. 3.

285 Liah Greenfeld, *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, p. 488. Vegeu també els seus recents treballs, com ara *Nationalism and the Mind. Essays on Modern Culture*, Oxford, Oneworld Publications, 2006.

286 Jane Jenson, «Naming Nations: Making Nationalist Claims in Canadian Public Discourse», a *Canadian Journal of Sociology and Anthropology*, vol. 30, núm. 3, 1993, pp. 337-358; Sylvia Bashekin, *True Patriot Love: The Politics of Canadian Nationalism*, Toronto, Oxford University Press, 1991.

la societat pot fer perdre de vista la situació de conjunt. Un estudi longitudinal dels fenòmens polítics, tant si el model en què es basa se centra exclusivament en l'Estat com si ho fa en la societat, encara que sigui pertinent, és en si mateix insuficient si no s'hi afegeix una investigació del camp de les idees. Els llegats polítics importen, en particular en un Estat federal com el Canadà on es confronten els discursos polítics generats pels nacionalismes majoritaris i minoritaris.²⁸⁷

Bashekin considera que el pancanadianisme —que jo, per la meua banda, assimilo a un discurs específic del nacionalisme majoritari— es caracteritza per una concepció del món de centreesquerra centrada en el paper predominant del govern federal. Descriu aquesta concepció del món com «la cerca organitzada d'una cohesió i d'una especificitat canadenca sobre el continent nord-americà a través de la introducció per part del govern federal de polítiques específiques, en matèria de cultura, de comerç o d'inversió, a fi de compensar les intrusions nord-americanes».²⁸⁸ Malgrat el fet que el govern federal hagi abandonat gradualment les seves perspectives de centreesquerra en profit de la reducció del sector públic i de l'obertura al comerç internacional, la constatació es manté. Les manifestacions quotidianes d'un nacionalisme majoritari al Canadà es poden observar en un discurs polític dominant que propaga la imatge d'un Estat sense diferenciació territorial sobre l'escena internacional, proposa la introducció de «normes nacionals» en la seva política interior i pressuposa un compromís tou dels ciutadans i del sector privat en els afers públics. Tot això contribueix a l'afebliment del Quebec en les seves capacitats d'aplicar les seves pròpies polítiques al seu propi territori.

El pancanadianisme, tal com el concep Bashekin, descansa sobre unes idees polítiques preconcebudes. Però la importància del nacionalisme majoritari pot ser també avaluada per una anàlisi del poder de fer despesa i del control fiscal, així com pel nivell de respecte demostrat amb els acords contractuals que estableixen el repartiment dels poders en un règim federal.²⁸⁹ Això és molt important en la mesura que les discussions relatives al repar-

287 Katherine E. Swinton i Carol J. Rogerson (eds.), *Competing Constitutional Visions*, Toronto, Carswell, 1988.

288 Sylvia Bashekin, *True Patriot Love: The Politics of Canadian Nationalism*, op. cit., p. 157.

289 Vegeu Guy Laforest, «Se placer dans les souliers des autres partenaires dans l'union canadienne», dins Guy Laforest i Roger Gibbins (eds.), *Sortir de l'impasse: les voies de la réconciliation*, Mont-real, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, pp. 55-84, en el qual l'autor denuncia els efectes imperials de les pràctiques polítiques que prevalen al Canadà.

timent dels poders són objecte de negociacions intergovernamentals, cosa que deixa poc marge de maniobra al Quebec. Cal subratllar que després de la desfeta dels conservadors a mans dels liberals de Jean Chrétien el 1993, les negociacions intergovernamentals van esdevenir àmpliament obsoletes i no van ser gens valorades durant el llarg regne liberal de 1993 a 2006, ja que aquest partit ministerial s'estimava més imposar els seus punts de vista lluny de les mirades públiques en lloc de legitimar un marc de discussió reconegut.

L'arribada de la Carta canadenca de drets i llibertats no va fer més que exacerbar aquesta orientació. L'objectiu de realitzar en nom dels principis universals del dret una igualtat de tractament entre tots els ciutadans sobre el conjunt del territori canadenc ha tingut com a resultat, d'una banda, una inevitable homogeneïtzació de les polítiques a través de tot el país i, d'altra, un desplaçament del lloc dels debats polítics que han passat de mans dels representants elegits del govern federal i de les províncies a les dels jutges nomenats pel poder central. En conseqüència, les conferències de primers ministres s'han convertit, en essència, en esdeveniments sense resultats finals.²⁹⁰

A més, sovint s'ha afirmat que les repercussions del comerç internacional limiten la llibertat d'acció de l'Estat i, en conseqüència, la seva sobirania. Això porta el govern federal a despullar les províncies de les seves competències en matèria de política interior. Algunes d'aquestes províncies, les més febles, no tenen forces per oposar-se a aquesta nova orientació, però les províncies més fortes, com Alberta, Ontàrio i el Quebec, al llarg dels anys han fet saber regularment les seves inquietuds i el seu descontentament. D'una banda, hom diu a les províncies que d'ara endavant tindran un paper consultiu més rellevant i unes competències administratives reforçades. Però, d'altra banda, pel fet que han estat despullades de les seves competències, aquesta pretesa palanca del poder és impotent. D'aquesta manera, els estats membres de la federació canadenca, incloent-hi el Quebec, són considerats en termes d'igualtat amb els altres grups consultius quan actuen en els diversos dominis polítics, i sense cap consideració de l'existència de la separació dels poders. En aquestes condicions, allò que queda

290 Martin Papillon i Richard Simeon, «The Weakest Link? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations», dins J. Peter Meekison, Hamish Telford i Harvey Lazar (eds.), *Canada. The State of the Federation 2002. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Kingston, Queen's Institute of Intergovernmental Relations, 2004, pp. 113-140.

de la sobirania, després de la mundialització econòmica, pertany al govern central. Aquest discurs es fonamenta en una vaga concepció de la participació de les províncies en el procés polític, i, en conseqüència, termes com ara *col·laboració*, *partenariat*²⁹¹ i *unitat* esdevenen buits de sentit i només serveixen per reforçar el poder central. Des d'aleshores, les vel·leïtats de col·laboració dels partidaris del nacionalisme majoritari al Canadà només aspiren a la construcció d'una identitat nacional homogènia i cega a les diferències.

Segons els termes de Rogers Brubaker, ens trobem en presència d'un Estat amb pràctiques nacionalitàries quan actua segons l'interès i seguint les ordres d'una «nació titular» per a la qual la llengua, la cultura, el pes demogràfic, el nivell de vida i l'hegemonia política han de ser protegits i impulsats per l'Estat. Els elements claus són aquí (1) el sentit d'apropiació de l'Estat per un grup etnocultural particular que es pot distingir del conjunt dels habitants o dels residents permanents que formen la població, i (2) el dispositiu «corrector» o «compensador» que aspira a fer servir el poder públic per promoure [...] els interessos específics del tronc nacional».²⁹²

Contràriament, el nacionalisme minoritari quebequès, que està representat per tots els partits polítics que s'asseuen a l'Assemblea Nacional del Quebec i que s'expressa amb una sola veu a Ottawa amb el Bloc Quebequès, té pocs recursos en les seves temptatives de concretitzar les aspiracions polítiques del Quebec en forma de polítiques públiques o d'obtenir el reconeixement del caràcter distint de la societat quebequesa. Enfrontant-se a un Estat central que recorre a pràctiques nacionalistes, aquests partits polítics es veuen obligats a menar combats de rereguarda, mentre els partidaris del nacionalisme majoritari, minant els fonaments del liberalisme, tenen la possibilitat d'expressar el seu projecte en termes d'unitat nacional. Després d'aquestes breus consideracions teòriques, és ara important fer una breu repassada dels tres dominis polítics que generen tensions importants entre el Quebec i el govern federal. Aquestes tensions s'han enverinat amb el

291 Jennifer Smith, «Informal Constitutional Development: Change by Other Means», dins Herman Bakvis i Grace Skogstad (eds.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 1a edició, Don Mills, Oxford University Press, 2002, pp. 40-58; Alain Noël, «Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote», a *Policy Matters*, vol. 1, núm. 2, març 2000, pp. 1-26.

292 Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, op. cit., pp. 103-104.

retorn al poder dels liberals el 1993, després de passar deu anys als escons de l'oposició. Amb la tornada al poder dels conservadors d'Stephen Harper, el gener de 2006, una major obertura a les reivindicacions provinents del Quebec ha estat tanmateix expressada.

5.2 · Examen de tres iniciatives governamentals

L'exploració que segueix fa referència a les polítiques del govern federal en camps tan diversos com la política social, la inclusió a la Constitució de la Carta de drets i llibertats i les relacions internacionals d'ençà dels primers anys 1980. Està enfocada a il·lustrar com la descripció de Brubaker de les pràctiques nacionalitàries dels estats d'Europa central i oriental es pot aplicar també a l'Estat canadenc.²⁹³

5.2.1 · La unió social canadenca

La unió social presenta un cas exemplar d'esforç concertat per transformar des de dalt camps de competència polítics sense cap respecte per la separació de poders. En altres paraules, la posada en pràctica de la unió social canadenca és percebuda com un «instrument d'enginyeria d'Estat»²⁹⁴ pel govern federal.

La idea d'una unió social al Canadà va fer la seva aparició pública a conseqüència del fracàs de l'Acord del llac Meech (1987-1990), al mateix temps que s'entaulaven les discussions constitucionals relatives a les propostions federals de setembre de 1991.²⁹⁵ Originàriament el concepte havia estat pensat per Ottawa com un instrument inherent al procés de *nation-*

293 Aquest estudi es podria ampliar perfectament a més camps com ara la mobilitat dels treballadors i la formació de la mà d'obra, les ajudes financeres als estudiants i a l'educació postsecundària, així com a les prestacions per fill i els programes d'innovació endegats pel govern federal al Canadà.

294 En la bibliografia en llengua anglesa es troba l'expressió *statecraft* per descriure el procés. A tall d'il·lustració, vegeu Peter H. Russell, «Bold Statecraft, Questionable Jurisprudence», dins Keith Banting i Richard Simeon (eds.), *And No One Cheered*, Toronto, Methuen, 1983, pp. 210-238.

295 Vegeu el capítol de Sarah Fortin, «De l'union sociale canadienne à l'union sociale fédérale du Canada», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Mont-real, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 339-369.

building. Més endavant va ser vist com un mitjà pels estats membres de la federació d'assumir plenament les seves responsabilitats en matèria de política social i de formular reivindicacions comunes davant del govern federal a través de negociacions intergovernamentals; finalment es va confondre, seguint les avançades i les reculades de les relacions federals-provincials, amb el projecte d'un nacionalisme majoritari cec a les distincions de competències existents. El «poder de la cartera» projectava una ombra sobre els acords constitucionals anteriors que afavorien en aquest sentit el govern central, que disposa d'uns recursos financers molt considerables.

Tota la resta es desprèn del reconeixement del poder federal de fer despesa, perquè només els estats membres que reconeixen aquest poder tenen accés a la generositat federal. Un dret de retirar-se amb plena compensació financera ha deixat de ser una opció per a les províncies, si no és que compleixen les condicions estrictes dictades per Ottawa. El govern central, que es reserva el dret de contribuir als pressupostos provincials, ho fa amb dues condicions: primerament, que les províncies facin tot allò que està al seu abast per atènyer els objectius pancanadencs en matèria d'atencions sanitàries, d'educació postsecundària, d'ajuda social i de serveis socials; i, en segon lloc, que acceptin de bona fe respectar el repartiment de responsabilitats sancionat per Ottawa i les províncies, amb l'excepció del Quebec.²⁹⁶ Com explica el filòsof Will Kymlicka:

Si els drets lingüístics i les normes de programes socials s'han d'aplicar a tot el país, d'això se'n conclou que les decisions que els afecten s'han de prendre a nivell federal i no a nivell provincial. I això, al seu torn, significa que aquestes decisions seran preses per una instància on els canadencs anglòfons gaudeixen d'una majoria esclafadora. [...]

Ras i curt, la idea que els canadencs formen una sola nació d'un oceà a l'altre i que el govern federal té per missió definir i fomentar aquesta nacionalitat comuna incrementa la mobilitat i el poder polític dels canadencs anglòfons. No és, doncs, sorprenent que aquests s'hagin adherit tan massivament al nacionalisme canadenc.²⁹⁷

296 Aquest punt és explicat a Alain-G. Gagnon, «Travailler en partenariat pour les canadiens», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *L'Union Sociale sans le Québec. Huit études sur l'entente-cadre*, Mont-real, Les Éditions Saint-Martin, 2000, pp. 129-154.

297 Will Kymlicka, «Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser», dins Guy Laforest i Robert Gibbins (eds.), *Sortir de l'impasse: les voies de la réconciliation*, Mont-real, Institut de recherche en politiques publiques, 1988, p. 33.

Fent-se seva aquesta interpretació, Alain Noël declara que l'única opció oferta al Quebec per expressar el seu desacord és la d'inscriure'l com una simple nota a peu de pàgina dels programes federals obligatoris.²⁹⁸ Es tracta, doncs, del final d'un federalisme que es fonamentava en la col·laboració veritable entre els estats membres i, de manera més significativa, entre els estats membres i el govern federal.²⁹⁹

Més encara, el govern central ha decretat que d'ara endavant podria prendre noves iniciatives a través de l'Acord-marc sobre la unió social, a condició de donar un preavis de tres mesos als governs provincials i territorials. Actua així a través de transferències directes a les persones i a les organitzacions implicades en l'atenció sanitària, l'educació postsecundària, l'ajuda social i els serveis socials. No tan sols és qüestió, aquí, d'un dels canvis més discutibles aportats a la separació dels poders al Canadà, sinó d'una transformació que s'oposa a la realitat multinacional del país per substituir-la, segons les intencions del govern central, per un federalisme mononacional. La situació pot ser descrita com la d'un govern central que continua minant les consideracions normatives que hi ha a l'arrel del federalisme, com hem vist al capítol 2, i que imposa els seus objectius de dominació sense preocupar-se gens per les comunitats nacionals concernides.

«Els canvis per mitjans no constitucionals» s'han convertit en el mot d'ordre d'Ottawa que, a través de diverses iniciatives, condueix finalment a modificacions constitucionals significatives.³⁰⁰ Aquests canvis són englobants i estructurants, i estableixen uns precedents que hauran de ser presos en consideració en els afers federals-provincials. Però sempre li toca al Quebec demostrar als seus socis en la federació que el principi federal ha estat burlat una vegada més. Això podria girar-se algun dia contra Ottawa, com explica la politòloga Jennifer Smith:

La tradició i el principi [federal] són encara els punts de referència per judicar sobre l'estat del federalisme al país. Aquests punts de referència poden servir per deslegitimar un canvi antifederal no constitucional.

298 Alain Noël, «Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote», *op. cit.*, pp. 1-26; vegeu també André Burelle, «Mise en tutelle des provinces», a *Le Devoir*, Mont-real, 15 de febrer de 1999, p. A-7.

299 Per a un desenvolupament més aprofundit de les diverses fases del federalisme de concertació al Canadà, ens hem de remetre als capítols 2 i 5.

300 Jennifer Smith, «Informal Constitutional Development: Change by Other Means», dins Herman Bakvis i Grace Skogstad (eds.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, *op. cit.*, pp. 40-58.

[...] El principi federal és un element crític de la democràcia en un gran Estat federal. Per aquesta raó, per més tradicional que pugui semblar no s'hi hauria de renunciar sense temor. De tota evidència, no hauria de ser abandonat en una sèrie de moviments que s'acumulen fins al punt de constituir un canvi constitucional informal. Com més important és un principi, més necessaris són els procediments de modificació formals.³⁰¹

L'estudi de la política social confirma la tesi d'un govern central desitjós d'actuar, malgrat la Constitució canadenca, per imposar els seus objectius centralitzadors. Això es fa disfressant-ho de «federalisme cooperatiu», un eufemisme inventat en el curs dels anys seixanta per atenuar les manifestacions d'un federalisme dominador.

5.2.2 · *La inclusió de la Carta canadenca de drets i llibertats*

L'acte més clar del govern federal en la direcció d'un nacionalisme pancanadenc va ser probablement la inclusió a la constitució d'una Carta de drets i llibertats, considerada com l'element clau del repatriament de 1982. D'una banda, la inclusió dels drets era una ruptura amb l'ordre legal i constitucional canadenc,³⁰² i, d'altra, la imposició de la Carta era un atac a la supremacia de les cambres legislatives provincials i federal. En efecte, la inserció de la Carta en la constitució, que el Quebec encara ara no ha acceptat, constitueix no tan sols una modificació del repartiment de poders al Canadà sinó una refundació de les pràctiques federals. Fins avui es tracta de la iniciativa nacionalista menys dissimulada presa pel govern federal.

La Carta de drets i llibertats, que va ser l'obra personal de Pierre Elliott Trudeau, formava, en companyia del multiculturalisme i del bilingüisme institucional, l'última peça d'un trencaclosques encaminat a insuflar les bases universals d'una identitat pancanadenca. Per a Trudeau,³⁰³ la nació

³⁰¹ Jennifer Smith, *ibíd.*, pp. 55-56.

³⁰² Aquesta interpretació resta detallada al *Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, Québec, Publications officielles du Québec, 1991, p. 34.

³⁰³ Per a una anàlisi aprofundida de l'aportació de Trudeau a la cultura política canadenca, vegeu James Bickerton, Stephen Brooks i Alain-G. Gagnon, *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté: Grant, Innis, Laurendeau, Rioux, Taylor i Trudeau*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, capítol 7.

jurídica, en la qual cada ciutadà es beneficia d'un conjunt de drets individuals, era l'expressió institucional d'una «societat justa» —aquella que està fonamentada en la raó, per oposició a les vinculacions «parroquials» i «emotives» de les identitats regionals sobre les quals va ser construït el Canadà.³⁰⁴ El règim de drets individuals instaurat per la Carta pot ser considerat un dels atacs més virulents contra les capacitats legislatives del Quebec, perquè líquida les seves interpretacions del federalisme. El filòsof James Tully descriu amb precisió les implicacions nacionalistes de l'adopció de la Carta, amb aquestes paraules:

Quan l'assemblea legislativa del Quebec s'escarrassa per preservar i posar en valor el tret dominant del Quebec com una societat moderna de llengua francesa, es troba que la seva sobirania tradicional en aquest domini està restringida per una Carta que li dicta la manera de redactar i de justificar totes les seves lleis, però de la qual tot reconeixement del caràcter distint del Quebec ha quedat exclòs completament. La Carta té aleshores com a conseqüència la d'absorbir el Quebec en una cultura nacional pancanadenca, allò que precisament la instauració de la constitució de 1867, segons Lord Watson, havia d'evitar. Per tant, des d'aquesta perspectiva, la Carta és «imperial», en tota l'extensió del terme que, en tots els temps, ha servit per justificar la independència.³⁰⁵

Els drets són uns béns prepolítics i, per tant, el govern que s'encarrega de definir-los surt vencedor dels conflictes polítics en un sistema federal. Segons Guy Laforest, el fracàs dels federalistes de fundar la nació sobre una Carta de drets rau en part en el fet que contràriament a la nació quebequesa —l'expressió de la qual va ser mantinguda i en gran mesura modernitzada durant la Revolució Tranquil·la— la nació anglo-canadenca va ser essencialment una creació de l'Estat central, des de la confederació.³⁰⁶ De tal manera que l'Estat central ha representat sempre la nació canadenca

304 Sobre la utilització que va fer Trudeau del nacionalisme judicial com a muralla contra el nacionalisme quebequès, vegeu Michael Oliver, «Laurendeau et Trudeau: leurs opinions sur le Canada», dins Raymond Hudon i Réjean Pelletier (eds.), *L'engagement intellectuel: mélanges en l'honneur de Léon Dion*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1991, pp. 339-368.

305 James Tully, «Let's Talk: The Quebec Referendum and the Future of Canada», Les conférences Austin et Hempel Lectures, Dalhousie University i University of Prince Edward Island, 23 i 27 de març de 1995.

306 Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Sillery, Septentrion, 1992.

—la identitat canadenca, o l'expressió nacionalista de la majoria, s'insinua en l'esperit del govern federal.³⁰⁷ La Carta pot ser interpretada aleshores com una resposta directa a la influència creixent de l'estat quebequès en la definició i el desenvolupament de la nació quebequesa. Mitjançant un règim de drets, el govern federal determina quins vincles de pertinença haurien de ser reconeguts pels ciutadans del Canadà.

Segons Peter Russell, els elements unificadors i nacionalitaris de la Carta són triples.³⁰⁸ En primer lloc, la Carta és un símbol unificador ja que el seu públic, atent a un discurs sobre els drets i els valors compartits, està format per tots els canadencs, d'un ocell a l'altre. Aquesta funció simbòlica és essencial a la definició de la ciutadania i de la identitat canadenques. En segon lloc, la Carta promou uns criteris nacionals; així, uniformitza les polítiques per conformar-les a les seves regles. Les polítiques lingüístiques en són un exemple palès. En darrer lloc, la judiciarització del sistema polític canadenc té com a conseqüència que els objectius polítics ja no són objecte de definicions regionals ni de deliberacions de les assemblees provincials, ja que adopten un caràcter «nacional» i no territorial. Aquest punt acaba de quedar reforçat pel fet que el sistema judicial canadenc és jeràrquic i que la jurisprudència del Tribunal Suprem té força executòria sobre tots els altres tribunals. Guy Laforest porta encara més enllà aquest argument quan constata que «la Carta de 1982 desterritorialitza els conflictes, els treu dels límits provincials per resituar-los en una arena jurídic-política pancanadenca on seran arbitrats, en darrera instància, per un Tribunal Suprem que depèn de l'Estat central».³⁰⁹ D'altra banda, Laforest afirma que la Carta, a més de normalitzar certes pràctiques socials, contribueix a la convergència del codi civil del Quebec —un element clau de l'estatut diferencial del Quebec al Canadà— i de la *common law*, atenuant un dels aspectes que contribueixen a fer del Quebec una societat distinta en el conjunt canadenc.

Les funcions nacionalitàries de la Carta tenen com a corol·lari la destrucció dels fonaments del federalisme que hi ha als orígens del país. Mentre que els fonaments del sistema federal reposaven intrínsecament en les delimitacions regionals i territorials, la Carta modifica les regles del joc polític ocul-

307 Per a una anàlisi del paper del govern central en la formació de la nació canadenca, vegeu Philip Resnick, *Thinking English Canada*, Toronto, Stoddart, 1994.

308 Peter H. Russell, «The Political Purposes of the Charter of Rights and Freedoms», a *Canadian Bar Review*, vol. 61, 1983, pp. 1-33.

309 Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, op. cit., p. 185.

tant l'especificitat territorial, que des d'aleshores esdevé insignificant, i la substitueix per un marc on totes les identitats són equivalents, minoritàries o no, territorials o no. L'entrada en l'arena política dels grups no territorials i dels individus actius en la comunitat nacional canadenca va diluir el principi de les «dues majories» defensat per la major part dels actors polítics i socials del Quebec. En altres termes, el nacionalisme dominant que s'expressa a través de la Carta concep, de fet, les altres identitats com a minories. El Quebec, d'ara endavant una província com les altres segons les noves regles imposades, es troba restringit en les seves capacitats de promoure un conjunt de valors i de prioritats comunes diferents dels de les altres províncies.

Janet Hiebert va fer un estudi empíric de les interpretacions i de les aplicacions de la Carta encaminat a determinar si afeblia el pluralisme territorial del federalisme canadenc o bé si permetia la diversitat provincial en les deliberacions polítiques.³¹⁰ Sense detallar les diferents causes jurídiques que el seu estudi il·lumina, podem retenir de les seves conclusions que la major part de judicis del Tribunal Suprem han interpretat la Carta d'una manera conforme a la diversitat federal. Per això pot sostenir que les consideracions del Tribunal adreçades a defensar els interessos de les províncies serveixen de topall a les orientacions centralitzadores de la Carta. Sense arribar a afirmar que la Carta no ha tingut cap efecte en la diversitat provincial en el procés polític, Hiebert sosté, d'altra banda, que no hi ha cap prova empírica de la tesi segons la qual la jurisprudència de la Carta hauria produït una interpretació uniforme dels drets, sense consideració per les diferències regionals. De totes maneres, Hiebert fa una reserva important i aclaridora en la seva argumentació:

La Carta introdueix grans restriccions a l'autonomia de les províncies quan una llei provincial entra en conflicte obert amb un dret protegit i específic [...]. De totes maneres la major part dels drets protegits estan formulats en termes vagues i abstractes. Concretament, les restriccions a la capacitat del Quebec d'establir una política de la llengua d'ensenyament escolar no haurien de servir d'argument a la proposició general que estipula que la persecució d'objectius culturals o de valors comuns per les províncies serà inevitablement refusat per la Carta.³¹¹

310 Janet L. Hiebert, *Limiting Rights: The Dilemma of Judicial Review*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996.

311 Janet Hiebert, *ibíd.*, p. 137.

Els fonaments d'aquestes decisions del Tribunal descansarien, segons Hiebert, en el fet que la clàusula del «caràcter raonable», prevista per l'article 1 de la Carta, és interpretada expressament en un sentit federalista. Dit altrament, que els límits imposats al règim de drets són precisament allò que fa la Carta compatible amb el federalisme. Des d'aquest punt de vista, les iniciatives polítiques de les províncies disposen d'un atot important per contrapesar els efectes individualistes de la Carta, a condició que els valors que defensen s'acordin amb una societat lliure i democràtica. El fet que la càrrega de demostrar la justesa dels objectius perseguits sigui responsabilitat dels governs és considerat plenament conciliable amb el principi de la diversitat provincial, mentre que la disposició derogatòria (article 33 de la Carta), l'esperit de la qual expressa tanmateix millor la diversitat provincial, està impregnada d'il·legimitat fins al punt de restringir, en una cultura política cada dia més «legalista», el seu ús pels governs provincials.

Tot i reconèixer que l'estudi de Hiebert aporta una contribució empírica important al debat relatiu a la compatibilitat entre la Carta i el federalisme, cal tanmateix reconèixer que no afebleix aquella afirmació segons la qual la Carta és contrària a l'esperit del federalisme i està en desacord amb les pràctiques constitucionals canadenques. En primer lloc, com admet Hiebert, la jurisprudència referida a la diversitat provincial és més aviat limitada. I això no és una simple qüestió d'estadístiques. Pot ser molt bé que les repercussions de la Carta es notin abans que cap litigi no arribi davant del Tribunal; per exemple, aquells casos en què els governs observen la Carta des de l'etapa de l'elaboració de les seves polítiques. La tendència uniformitzadora de la Carta no pot, doncs, demostrar-se observant només la jurisprudència. Dit altrament, si la uniformització pot produir-se amb anterioritat als contenciosos, un examen més precís de les conseqüències de la Carta s'ha de fer, en primer lloc, en l'anàlisi del procés polític. Fixant la mirada només a posteriori i sobre una jurisprudència més aviat restringida, Hiebert pot sostenir que la Carta no afavoreix exageradament el govern central, però així allunya de la seva anàlisi els efectes uniformitzadors i centralitzadors de la Carta que pesen molt a priori, quan els legisladors proven d'evitar els litigis. La perspectiva metodològica triada per Hiebert té, doncs, com a resultat el fet que amaga les repercussions de la Carta en lloc de clarificar-les.

En segon lloc, encara que reconeguem que disposen d'un atot important en l'article 1 de la Carta, les províncies tenen igualment la càrrega d'haver de declarar les seves intencions i justificar les seves accions davant

d'una institució central. Els efectes del nacionalisme majoritari poden procedir per insinuació, però no deixa de ser veritat que una institució central s'erigeix en àrbitre en dominis que són de competència exclusiva de les províncies.³¹²

En tercer lloc, tal com subratllen Rainer Knopff i Fred Morton, el govern federal està en una situació en la qual guanya a tots els taulers. D'una banda, si les províncies perden davant el Tribunal, hi ha reducció de la diversitat provincial i instauració d'un marc uniforme de les iniciatives polítiques de les províncies. D'altra banda, si és el govern federal qui perd, igualment surt guanyadora una institució central —un aparell judicial federal que interpreta una Carta de drets federal— i la instància deliberativa cobreix tot el país. Per al govern federal, una causa perduda és una *causa perduda*, i res més, mentre que per a les províncies limita severament la seva capacitat d'experimentar polítiques en els seus dominis de competència i adaptar-les a les necessitats particulars de la seva població. El sentiment que els canadencs són portadors de drets no territorials queda reforçat cada vegada que el Tribunal és sol·licitat per resoldre un contenciós referit a la Carta, i això proporciona un arsenal jurídic al govern en els conflictes futurs amb les províncies.³¹³ Què passa aleshores amb la diversitat i l'experimentació regionals, fonaments del federalisme? Una vegada més, la Carta apareix com un document d'esperit no federal, de conseqüències considerablement més negatives per a les províncies, quan perden les seves causes, que per al govern federal, en el cas contrari.

En darrer lloc, la Carta és redundant si l'objectiu és afirmar que l'article 1 fa la promoció de la diversitat federal. Com defensen Knopff i Morton, si només la diversitat bastés com a criteri del caràcter raonable, aleshores això podria, a la pràctica, afectar la carta de nul·litat. El problema es resumeix en el següent: si la significació dels drets és vaga i oberta a les diferents interpretacions dels diversos estats membres de la federació, aleshores

312 Es tracta d'un raonament similar a aquell que ha motivat la popularitat al Canadà fora del Quebec de la Llei sobre la claredat referendària, que va ser sancionada a Ottawa el 29 de juny de 2000: «Feu allò que vulgueu, però nosaltres [una institució central i pancanadenca] tindrem l'última paraula». Per a un desenvolupament sobre aquesta llei, vegeu Daniel Turp, *La nation baillonnée. Le plan ou l'offensive d'Ottawa contre le Québec*, Mont-real, VLB Éditeur, 2000. Vegeu més endavant un aprofundiment d'aquest episodi.

313 Rainer Knopff i Fred L. Morton, «Nation-Building and the Canadian Charter of Rights and Freedoms», dins Alan Cairns i Cynthia Williams (eds.), *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 149.

res per què no concedir a les províncies la possibilitat de diferir en la seva interpretació dels drets fonamentals? D'altra banda, el Quebec ha promulgat la seva pròpia Carta de drets i llibertats de la persona³¹⁴ abans de la inclusió constitucional de la Carta canadenca. Ha demostrat així que es podia obligar, igual com la majoria de països occidentals, a respectar els drets fonamentals de l'home. Així doncs, per què no hauria de ser cosa del seu parlament assegurar el respecte dels drets dels seus ciutadans en els seus dominis de competència? La resposta es troba precisament en l'empresa de *nation-building* d'un govern federal que actua com a únic guardià dels drets dels ciutadans a tot el país, protegint-los així dels «capricis sobreentesos» dels governs provincials, en particular del del Quebec, que aspira a exercir un paper important en aquest camp.

5.2.3 · *Les relacions internacionals*

Allò que està en joc en el camp de les relacions internacionals no és en si mateix el posicionament de l'estat quebequès en els afers exteriors, perquè, en aquest aspecte, les posicions del Quebec estan d'acord generalment amb les del Canadà en allò que fa referència als refugiats, les missions de pau, NORAD, l'OTAN, la lluita antiterrorista i els altres dominis que són clarament de competència federal. Allò de què es tracta és de la possibilitat per al Quebec d'estendre les seves responsabilitats a l'escala internacional en els seus propis dominis de competència. Tal com han constatat Panayotis Soldatos i Daniel Latouche,³¹⁵ aquesta presència del Quebec en les relacions internacionals s'expressa en el context d'una paradiplomàcia dels actors subestats i, menys freqüentment, per les vies tradicionals dels actors estatals.³¹⁶

314 Es pot consultar la Carta quebequesa de drets i llibertats de la persona visitant el lloc web següent: www.creqc.uqam.ca.

315 Panayotis Soldatos, «Les relations internationales du Québec la marque d'un déterminisme économique», dins Denis Monière (ed.), *L'année politique au Québec, 1987-1988*, Mont-real, Québec Amérique, 1988, pp. 109-123; Daniel Latouche, «State Building and Foreign Policy at the Subnational Level», dins Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche i Garth Stevenson (eds.), *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Westport, Greenwood Press, 1988, pp. 29-42.

316 Jean-Philippe Thérien, Louis Bélanger i Guy Gosselin, «La politique étrangère québécoise», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Québec: État et société*, volum 1, Mont-real, Québec Amérique, 1994, pp. 259-278.

La posició adoptada pel govern del Quebec és la de la doctrina Gérin-Lajoie. L'argument té l'avantatge de ser simple i ha estat usat pels governs flamenc i való en el moment de les vastes reformes institucionals que han permès la transició d'un Estat unitari a un Estat federal entre els belgues. De fet, es tracta per a un Estat federat de fer avalar la prolongació externa de les seves competències internes a l'escenari internacional. En substància, l'argument sosté que és permès a un estat membre d'una federació estendre les seves responsabilitats (p. ex., la cultura, l'educació, la llengua, la sanitat, etc.) a nivell internacional.³¹⁷ Aquesta proposició va ser ràpidament objecte de consens al Quebec i constitueix fins avui un element estructurant, fundador i tot, de la tesi autonomista quebequesa.³¹⁸

Els polítics i els mandarins de l'Estat canadenc hi han vist més aviat una voluntat de fer ombra al Canadà en l'escena internacional i això ha creat importants tensions amb el govern federal, molt particularment en el domini de la francofonia. En particular sota els governs dels primers ministres Trudeau i Chrétien, perquè, per a aquests últims, la política exterior del Canadà no podia ser compartida amb cap dels estats membres de la federació canadenc. L'actitud federal va ser lleugerament modificada sota el mandat de Brian Mulroney de 1984 a 1993, així com, pel que sembla, ho serà sota el nou govern minoritari d'Stephen Harper arribat al poder a Ottawa el gener de 2006. Per bé que els conservadors i els liberals estan d'acord en les grans línies a seguir en matèria de relacions internacionals, el paper que el Quebec desitja exercir en el si de la francofonia o de les organitzacions internacionals planteja menys problemes. A tall d'il·lustració, recordem que en el moment de la visita de Laurent Fabius al Canadà, el novembre de 1984, dos mesos després que el partit progressista-conservador derrotés el Partit Liberal, Brian Mulroney va precisar:

317 Louis Balthazar, «Les relations internationales du Québec», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Québec: État et Société*, vol. 2, Mont-real, Québec Amérique, col·lecció «Débats», 2003, pp. 505-536. Per a un estudi més aprofundit de les repercussions de la doctrina Gérin Lajoie, vegeu Stéphane Paquin (ed.), *Le prolongement externe des compétences internes: les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Quebec, Lers Presses de l'Université Laval, 2006.

318 La doctrina Gérin-Lajoie va ser evocada per primera vegada el 12 d'abril davant els membres del Cos consular de Mont-real. Per consultar el text en la seva integritat, es pot anar a: <http://saic.gouv.qc.ca/publications/Positions/Partie2/PaulGuerinLajoie1965.pdf>.

El Govern canadenc entén exercir en la seva integritat les seves responsabilitats constitucionals en matèria de relacions internacionals. Tanmateix considera normal i desitjable que el govern quebequès mantingui amb França unes relacions que justifiquen la identitat cultural del Quebec. Reconeixem la legitimitat de relacions directes i privilegiades entre París i el Quebec, sempre que respectin i es limitin a temes que no afecten les competències federals.³¹⁹

Ara bé, en allò que concerneix les relacions amb els Estats Units, el govern federal, fins i tot sota els conservadors de 1984 a 1993, ha volgut mantenir el Govern quebequès tan a distància com ha estat possible, i ha intervingut en aquest sentit.³²⁰ Després de la derrota dels conservadors a Ottawa el 1993, el govern liberal va reprendre ràpidament la seva línia de conducta d'una sola i única política exterior, negant a les províncies qualsevol paper en el domini de les relacions internacionals, fins i tot en el cas que la cultura, l'educació o les qüestions socials estiguessin en joc. El Quebec va ser més desafavorit que els altres estats membres de la federació per aquest retorn a la línia tradicional liberal del govern federal, ja que és l'estat quebequès el que ha provat d'exercir més competències internacionals en aquests sectors al llarg dels anys.³²¹

Després del referèndum de 1995 al Quebec, Ottawa va llançar una sèrie de noves iniciatives encaminades a limitar encara més la presència del Quebec en els fòrums internacionals. Influenciat per allò que ha estat descrit com el «Pla B», el govern federal va elaborar una *política de confinament* amb la ferma intenció d'allunyar els representants del Quebec de l'escena internacional. Diversos exemples se'n poden donar, entre els quals la invitació adreçada el 1998 a Louise Beaudoin, la ministra de Cultura i de Comunicacions del Quebec, per Sheila Copps, la ministra federal responsable del patrimoni canadenc, de participar en una conferència internacional sobre la cultura però sense dret d'intervenció.³²²

319 Frédéric Bastien, *Rélations particulières*, París, Boréal, 1999, p. 262.

320 Podem remetre'ns a l'obra de Frédéric Bastien *Rélations particulières* per a més detalls.

321 Els treballs de John Loughlin i Stéphane Paquin són força útils en aquest sentit; es pot consultar, per aquest ordre: *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001, i *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Brussel·les, Les Presses interuniversitaires européennes/Peter Lang, 2004.

322 En allò que fa referència a les consideracions diplomàtiques del «Pla B», vegeu Daniel Turp, *La nation bâillonnée*, *op. cit.*, pp. 109-145.

La política de confinament va ser seguida així mateix amb rigor llavors de la Cimera de les Amèriques, l'abril de 2001, quan ni el primer ministre del Quebec ni cap ministre del Govern quebequès no va ser autoritzat a pronunciar cap discurs ni a fer expressions públiques de cap naturalesa davant els 34 caps d'Estat i de govern aplegats a la capital nacional del Quebec.³²³ Hem pogut assistir a un lleuger relaxament per part de les autoritats federals després de l'arribada dels conservadors d'Stephen Harper, el gener de 2006, en el sentit, per exemple, que s'ha reservat un lloc per al Quebec en la delegació canadenca a la UNESCO, però som molt lluny de l'aplicació de la fórmula Gérin-Lajoie o d'allò que regions com Flandes o Valònia³²⁴ estan en condicions de fer en el capítol de les relacions internacionals.

5.3 · Un al·legat a favor d'un enfocament multidimensional

En el col·loqui internacional que va portar a la publicació de *Multinational democràcies*,³²⁵ diversos autors com Guy Laforest, David Miller i James Tully van obrir el camí a una anàlisi multidimensional i avantguardista de les societats multinacionals democràtiques. Els dominis de la política comparada i de la filosofia política van ser integrats per aportar nous aclariments a les relacions de poder i als objectius que es derivaven de la governança. Jo sóc del parer que es tracta d'un progrés significatiu cap a la comprensió dels fenòmens polítics contemporanis i que hem de portar més enllà les nostres reflexions. Defenso també, sobre la base dels treballs més recents, que cal prendre en consideració un altre camp de coneixement: el de les polítiques governamentals.

323 Aquesta política de confinament s'adreçava també als cercles acadèmics. El 1997 alts funcionaris federals van fer diverses temptatives davant les ambaixades canadenques perquè impedissin la creació de l'Associació Internacional d'Estudis Quebequesos (AIEQ). Després d'un inici incert, durant el qual els funcionaris federals van acusar els membres fundadors de l'AIEQ d'antipatriotisme, l'associació va aplegar universitaris de tot el món en totes les disciplines. Avui dia té més de 1.200 membres i manté lligams directes amb més de 3.000 quebequistes de tot el món.

324 Steve Jacob, «Le fédéralisme conflictuel: identité régionale et gestion des conflits en Belgique», dins Hélène Pauliat (ed.), *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe: une source potentielle de conflits?*, Llemotges, Les Presses de l'Université de Limoges, 2004, pp. 239-266.

325 Ens referim a Alain-G. Gagnon i James Tully (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Les orientacions centralitzadores i no constitucionals de les decisions polítiques del Govern canadenc es poden copsar encara millor a partir d'un enfocament que integri els estudis de les relacions internacionals als models tradicionals de política comparada. En aquest sentit, els arguments proposats per Robert Keohane³²⁶ sobre la teoria de l'estabilitat hegemònica, en els contextos polítics marcats per l'absència de garanties constitucionals clarament delimitades, són un pas més cap a una comprensió de les motivacions i de les incitacions a la cooperació i a la col·laboració en un sistema federal definit cada vegada més pels decrets d'un poder central hegemònic.

En uns altres termes, el federalisme canadenc pot ser comparat amb un sistema de «cadascú pel seu compte»: els estats membres no tenen cap altra opció, si no volen participar en una política pancanadenca específica, que una declaració pura i simple de sobirania. Si la cooperació implica la no-observació dels mecanismes constitucionals en les relacions intergovernamentals, com suggereix aquesta última afirmació, aleshores el principi de la «concordança dels interessos», que se suposava que servia en primer lloc com a suport a la voluntat de cooperar, és mantingut al seu lloc per un actor dominant que defineix els interessos i els imposa als socis més febles, i no per l'acord mutu i el consentiment de totes les parts. En un context de col·laboració real, els estats membres poden quedar apartats mentre no reconguin els seus interessos en el projecte de cooperació. Però, en el sistema federal canadenc actual, els obstacles constitucionals exclouen aquesta opció. El sistema federal és cada vegada més constrenyidor.

L'estat de la col·laboració al Canadà correspon a la teoria de l'estabilitat hegemònica en el sentit que el govern federal estableix els paràmetres de la cooperació mitjançant incitacions i sancions. La col·laboració en una tal federació és comparable a la cooperació directa per l'estabilitat hegemònica en les relacions internacionals que, segons les paraules de Robert Keohane, «reposa sobre un poder dominant que fixa les regles i ofereix als altres unes incitacions perquè obeeixin aquestes regles».³²⁷ La col·laboració i el compromís impliquen, conseqüentment, un sistema de negociació en el qual les parts en presència estan autoritzades a col·laborar i a establir

326 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

327 Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, ibíd., p. 183.

compromisos. Tanmateix, com explica Alain Noël, «quan l'interès comú és defensat i obtingut automàticament, i no demana ni entesa ni coordinació ni negociació, aleshores no necessites per a res cooperar».³²⁸ Per tant, són els decrets del nacionalisme majoritari els qui defineixen allò que és d'interès públic al Canadà, i no els membres que participen a les negociacions. Si la cooperació és un joc polític, no passa el mateix amb les tesis de l'harmonia, preconcebudes i indiscutibles, d'un poder central. I quan s'esdevé que la cooperació emergeix de les negociacions intergovernamentals, sovint és perquè s'ha fet poc cas del consentiment, jutjat no necessari, del Quebec. De fet aquest va ser el cas amb l'Acord marc sobre la unió social: el text final només va conservar, essencialment, la línia de pensament dels funcionaris federals.

En la conjuntura actual, una de les manifestacions del nacionalisme majoritari s'expressa pel fet que diverses províncies no volen tant desenvolupar les seves pròpies polítiques provincials com fer-se escoltar en el procés de planificació de les polítiques pancanadenques, sense discutir però la seva naturalesa pancanadenca. Els governs provincials comparteixen l'opinió segons la qual els ciutadans fan confiança a Ottawa en aquestes qüestions. En tant que tal, la situació actual mostra uns governs provincials que rivalitzen, mitjançant la cooperació en els dominis de la seva competència, per obtenir la major visibilitat possible davant dels seus ciutadans. Cal precisar, de totes maneres, que d'un domini de cooperació a un altre els electorats de cadascuna de les províncies formen un tot; aleshores les províncies no han pas de preocupar-se, contràriament a l'Estat sobirà, pels efectes de la cooperació sobre els diversos electorats de les demarcacions formals: Aquest darrer punt és important, ja que, d'una banda, accentua la motivació del govern central de comportar-se com una força hegemònica, i, d'altra banda, ofereix a aquest mateix govern la legitimitat d'actuar d'aquesta manera davant els ulls de la majoria dels canadencs. Per tant, la teoria del liderat hegemònic no es fonamenta només sobre el poder, com es el cas de les relacions internacionals; pot afectar una dominància majoritària —més difícil de plantar-hi cara—, ja que l'«opció de retirar-se» no hi és tan accessible com en l'encaix complex de les relacions interestatals. Aquest raonament és instructiu en tant que fa referència al futur de les pràctiques federals al Canadà. Perquè, com podria enfrontar-se un estat membre a una força

328 Alain Noël, «Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote», a *Policy Matters*, vol. 1, núm. 2, març de 2000, p. 4.

hegemònica, quan aquesta és percebuda com a portadora d'una proposició legítima per la major part del país i rep el suport de nou províncies d'un total de deu? La cooperació (o col·laboració) és possible si no descansa, en el seu punt de partida, sobre l'harmonia dels interessos: com és dóna per fet en les teories de la cooperació a escala internacional?

Els tres casos que s'estudien en aquest capítol demostren que les capacitats del Quebec per determinar les seves polítiques internacionals, així com les seves polítiques interiors, són cada vegada més entrebancades i reduïdes, en nom de «l'interès nacional» canadenc. Ottawa es comporta com si personifiqués per si sol la identitat canadenc,³²⁹ i afirma que és l'únic que té el mandat d'actuar com a tal. Ras i curt, es tracta de l'expressió última del nacionalisme majoritari que els polítics federals proven d'imposar a tothom.

Entre les successives provatures de no tenir les províncies en compte, Ottawa ha decidit tot un conjunt de noves reformes mitjançant una consulta directa dels ciutadans i dels grups interessats. Sobre la base d'aquest model, el govern central defensa que és l'únic govern que està en condicions d'expressar els interessos de tots els canadencs i que, si és així, poc importen els dominis polítics i, per extensió, els dominis de competència afectats. En conseqüència, *col·laboració* i *partenariat* són uns termes que només es fan servir per disfressar una situació en la qual les províncies, i en particular el Quebec, no poden esperar cap discussió constitucional, ja que això implica la confrontació i la rivalitat, i això no és, segons diuen els polítics federals, «allò que volen els canadencs». Final de la discussió. És així, tal com veurem al capítol 5, com el federalisme de concertació ha estat posat en qüestió per l'Estat central, que desitja no haver-se de presentar davant les províncies per debatre la legitimitat dels actors i de les seves accions polítiques.

Aquesta mena d'actituds han portat el filòsof Will Kymlicka, quan adreçava les seves reflexions al nou paper del govern federal en les noves tecnologies reproductives (NTR), a subratllar una falla greu:

El problema és forçosament que el (veritable) federalisme introdueix restriccions importants a les accions del Canadà anglès per promoure una

329 La qüestió de la identitat nacional es tracta al capítol 1.

identitat nacional. L'única possibilitat per al Canadà anglès d'actuar col·lectivament, en dominis com les NTR és repudiar els principis federals que han permès als quebequesos actuar col·lectivament. En uns altres termes, el cul de sac en què es troben les relacions Quebec-Canadà no resulta només del fet que els quebequesos han desenvolupat un profund sentiment d'identitat política que afluixa els vincles del federalisme; resulta també del fet que els anglo-canadencs de fora del Quebec han desenvolupat un profund sentiment d'identitat política pancanadenca que afluixa les fronteres del federalisme. [...] Si volem resoldre les paradoxes de la identitat nacional quebequesa hem de considerar més escrupolosament el desenvolupament de la identitat política del Canadà anglès.³³⁰

Sembla més que apropiat recordar aquí un punt essencial de la resposta del Tribunal Suprem del Canadà a l'apel·lació sobre la secessió del Quebec. El Tribunal va establir, a l'article 66:

Les relacions entre democràcia i federalisme signifiquen, per exemple, que poden coexistir majories diferents i igualment legítimes en diverses províncies i territoris, així com a nivell federal. Cap majoria no és ni més ni menys «legítima» que les altres en tant que expressió de l'opinió democràtica [...]. Un sistema federal de govern permet a diferents províncies posar en pràctica polítiques adaptades a les preocupacions i als interessos particulars de la seva població.

Què hem de retenir de tot això? Només que el Canadà imposa de manera forta un nacionalisme majoritari i que ho fa negant, d'una banda, les pràctiques federals, i acusant, d'una altra, els representants del Quebec de desestabilitzar el país, i tot això sense cap remordiment. Tornem a Brubaker: les pràctiques nacionalitàries del grup dominant mai no han estat tan bé de salut al Canadà, i això accentua la pèrdua de confiança del Quebec envers unes institucions que cada vegada poden ser qualificades menys de «federals». Jeremy Webber, a *Reimagining Canada*, observava amb el màxim neguit l'endemà del fracàs de Charlottetown (1992) que després de totes les negociacions que havien estat menades al Canadà per donar resposta a les reivindicacions quebequeses, que «ni una sola modificació [constitu-

330 Will Kysmlicka, «The Paradox of Liberal Nationalism», a *Literary Review of Canada*, novembre de 1995, p. 15.

cional] no havia tingut en compte les preocupacions del Quebec quant al poder federal de fer despesa, la divisió de competències, el poder de veto o el caràcter diferencial del Quebec».³³¹

En suma, l'empobriment del federalisme al Canadà ha portat al reforçament dels nacionalismes minoritaris. La falta d'obertura davant de la nació quebequesa i de les Primeres nacions fa que aquestes comunitats nacionals es tombin gradualment d'esquena a l'Estat canadenc i elaborin projectes polítics i socials que estiguin més d'acord amb les seves reivindicacions. Des de llavors és urgent pensar el federalisme canadenc en termes multinacionals a fi de no trair la manera com aquestes comunitats nacionals es perceben, i hi ha el perill que es malmeti encara més el ciment que les uneix al conjunt canadenc. Seria comprometre el futur del Canadà. En l'últim capítol ens concentrarem a pensar el Canadà multinacional a fi d'enriquir-ne les pràctiques democràtiques apostant pel reconeixement ple i total de les nacions que hi cohabituen.

331 Jeremy Webber, *Reimagining Canada. Language, Culture and the Canadian Constitution*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1994, citat i traduït dins Simon Langlois, «Le biculturalisme oublié», a *Thèmes canadiens*, juny de 2003, p. 29.

**6. RESISTÈNCIES I POTENCIALITATS.
EL DEURE DE PENSAR LA MULTINACIÓ**

Resistències i potencialitats. El deure de pensar la multinació³³²

Una societat decent és aquella on les institucions no humilien les persones. Avshai Margalit³³³

Els conceptes de *multinació*, *democràcia multinacional* i *federació multinacional* han atret l'atenció dels ambients intel·lectuals en el transcurs de l'últim decenni. Les federacions multinacionals democràtiques es distingeixen per una tendència a reflectir una profunda diversitat alhora que mantenen l'estabilitat, i això a desgrat de l'existència de tensions importants. Contràriament a les federacions multinacionals no democràtiques, estan en condicions de resistir millor la prova del temps gràcies a una gestió adequada de la política i al repartiment negociat lliurement dels poders. La major part de les federacions multinacionals democràtiques, com Bèlgica, Canadà i Suïssa,³³⁴ s'han enfrontat a reptes d'ordres diversos al llarg dels anys. Aquestes tres federacions han donat proves d'una relativa estabilitat en diverses situacions de gran tensió. Existeixen, d'altra banda, altres tipus de federacions multinacionals democràtiques. La Gran Bretanya i Espanya, per exemple, presenten una base suplementària de comparació a títol d'«unions d'Estats», per fer servir la terminologia de Murray Forsyth.

Com s'ha pogut constatar al llarg de tota aquesta obra, l'experiència canadenca és sens dubte un dels casos menys estables que es poden trobar entre les federacions multinacionals democràtiques. Aquesta constatació s'explica per una cerca d'identitat més forta per part dels quebequesos, en reacció a la representació inadequada del Quebec per part del govern central i

³³² Aquest text vol prolongar la reflexió que vaig encetar amb motiu del col·loqui celebrat a l'Institut d'Estudis Polítics de Bordeus el gener de 2004 sobre els temes de la diversitat i de les identitats al Quebec i a les regions d'Europa. Els comentaris de Linda Cardinal, Bernard Gagnon, Michael Keating i Jacques Palard han estat molt valuosos.

³³³ Vegeu Avishai Margalit, *The Decent Society*, Cambridge, Harvard University Press, 1996, p. 1. Margalit precisa que és possible viure en una societat civilitzada sense que aquesta sigui decent. Importa, doncs, apostar en primer lloc i per sobre de qualsevol altra cosa per la decència, perquè és gràcies a ella que l'equitat i la justícia es podran imposar. «Una societat civilitzada —precisa— és aquella en què els seus membres no s'humilien els uns als altres» (p. 1).

³³⁴ Tot i que en el cas de Suïssa pugui dir-se més exactament que estem en presència d'una federació multilingüe.

dels altres estats membres de la federació canadenca, que es neguen a reconèixer plenament el Quebec com a nació política.

Després del desastre de l'Acord del llac Meech l'any 1990, de les discussions que van conduir a l'acord de Charlottetown el 1992 i del referèndum de 1995 al Quebec i les seves conseqüències, el concepte de *federació multinacional* ha guanyat en popularitat. Al llarg d'aquest període particularment agitat, la noció de *federació multinacional* ha estat tanmateix atacada diverses vegades en els cercles que es diuen federalistes quan es tracta, en realitat, de mitjans nacionalistes canadencs d'inspiració purament jacobina.

Col·legues canadencs com John Meisel i Jean Laponce van ser dels universitaris que se sentien més còmodes amb el concepte de *multinació* per descriure la comunitat política canadenca i, sobretot, presentant-lo com una veritable opció per a la gestió de la diversitat del país. Això s'explica sens dubte en bona part per la seva major familiaritat amb Europa, regió del món que, per a aquests investigadors, ha representat un territori de predilecció per als seus treballs. D'altres col·legues canadencs, com Philip Resnick i Alan C. Cairns, s'han mostrat força receptius a aquesta idea, tot i que insistien a declarar que, si el concepte havia de ser aplicat, havia de quedar clar que els poders polítics obtinguts per una comunitat nacional (comprendre el Quebec) es perdien en el nivell central (llegiu «Ottawa»). Com s'ha pogut veure al capítol 3, els nacionalistes canadencs han considerat per la seva banda la noció de *federació multinacional* com a anticadenca i l'han interpretada com a perjudicial per al futur del país i com una font de divisions i de conflictes, arribant a veure-hi el ferment de la secessió.

Al Canadà anglès i al Quebec, els membres del Grup de Recerca sobre les Societats Plurinacionals han estat abrandats defensors del federalisme multinacional per al Canadà. Aquests investigadors recorden de totes maneres que si el Quebec hagués de fer secessió el mateix repte se li plantejaria, atesa la presència d'onze nacions autòctones sobre el territori quebequès.

És important que ens fixem en tres corpus de textos per poder perfilar millor els desafiaments que es presenten a les federacions multinacionals emergents, abans de fer algunes proposicions de naturalesa global per avançar cap a camins prometedors per a la recerca i per a l'acció política. Més específicament, es pot agrupar la literatura al voltant de tres grans autors reconeguts que han desenvolupat altres tants esquemes de referència: el «sistema de cooperació perpètua», de John Rawls, «l'autonomia i la divisió de

les competències», de Daniel Elazar, i el «plebiscit quotidià», evocat per Ernest Renan.

Em proposo, doncs, avaluar en quina mesura aquests autors proporcionen, vistos els fonaments històrics del país i els desenvolupaments constitucionals i polítics contemporanis, una comprensió teòrica impregnada de justícia i pertinent per a la gestió de la diversitat al Canadà, i també que proporcionin unes ensenyances productives per a països com Espanya i Bèlgica.

6.1 • El sistema de cooperació perpètua de John Rawls

El primer corpus que ha inspirat la major part dels decididors polítics que s'interessen pel manteniment de l'Estat canadenc —en particular d'ençà dels primers anys setanta— recolza en bona part en l'obra del filòsof liberal John Rawls. Aquest presenta la seva visió del món com un «sistema de cooperació perpètua» (*cooperative scheme in perpetuity*). Observarem d'entrada que Rawls proposava establir un repartiment just de la riquesa i de l'autoritat dins les democràcies liberals. Al capdavall, però, la seva contribució es transforma en una teoria abstracta de simple distribució.

L'Estat liberal proposat per Rawls s'erigeix en defensor dels drets individuals precisant que si hi ha accions que impedeixen a les persones assolir els seus propis fins en la vida (amenaçant directament el principi d'igualtat) o que si la distribució dels recursos desfavoreix encara més els menys afavorits de la societat (posant en qüestió el principi de la diferència), l'Estat ha de poder intervenir per posar remei a la situació.

Una ullada ràpida al marc teòric de Rawls per a un ordre liberal just confirma que la seva comprensió de la política s'aplica amb més facilitat als estats i a les comunitats unitàries i homogènies, així com als estats edificats sobre un federalisme territorial, i els Estats Units constitueixen el seu model ideal. Rawls no es planteja la qüestió dels perfils identitaris i no s'interessa pel funcionament dels estats complexos. Els seus treballs se situen a un altre nivell, anteriorment a tot conflicte entre les comunitats nacionals; són ahistòrics però ocupen un lloc immens en el paisatge polític.

Aquest «sistema de cooperació perpètua» menysté el fet que les societats estan sovint fragmentades segons el sexe, la classe social, la pertinença regional, la religió i la llengua, i que és sobretot necessari trobar les maneres d'ajustar-se a la diversitat i reflectir-la, en lloc d'obligar els grups a atènyer

una unitat no desitjada. Rawls observa en els seus primers escrits «que els límits d'aquests sistemes ens vénen donats per la noció de comunitat nacional independent».³³⁵

La noció de «sistema de cooperació perpètua» projecta molt més una imatge de control i de contenció que no pas de lliure deliberació i d'obertura, que són necessaris en les societats pluralistes per tal que les comunitats siguin lliures de determinar democràticament el seu futur. Igual com James Tully, i ho hem demostrat al llarg de tot aquest llibre, som partidaris d'una visió de la política fonamentada en el respecte de les altres comunitats i oberta a la negociació.

Els centralitzadors canadencs que treballen per tancar els camins que condueixen a la construcció d'un federalisme multinacional amb l'objectiu de donar resposta als problemes inherents a la federació, s'inclinen per la defensa teòrica que Rawls feia dels principis liberals justos en un context d'homogeneïtat nacional, a fi de legitimar la seva visió monolítica de l'Estat-nació. La seva interpretació estableix que tot Estat liberal just està obligat a ser neutral per tal de mitjançar en les demandes formulades per tots els grups a l'interior d'un Estat-nació, sense tenir en compte el seu estatut (grups socials, grups ètnics i minories nacionals són intercanviables).

Un nombre important de politòlegs canadencs s'han inspirat en el model polític de Rawls i dels seus deixebles liberals ortodoxos per negar les aspiracions del Quebec de cara a obtenir un estatut particular dins la federació, i han sostingut que afirmar una altra cosa ens arrossegaria per un «pendent rellescós» en favor de la secessió.³³⁶ Jeremy Webber, jurista de professió, ha expressat la seva oposició davant d'aquest argument, fent remarcar que aquesta actitud condueix a la impossibilitat de tota discussió entre els líders polítics. Per a Webber, aquesta mena d'argument no es pot aplicar en un règim democràtic, tant si és federal com si no.

Aquells que es resisteixen a tota flexibilitat consideren que la pertinença política tendeix a ser única. Refusen així qualsevol concessió a les pertinenances locals i posen en valor un vincle únic i central, a fi de mantenir un

335 John Rawls, *Théorie de la justice*, traduït de l'anglès per Catherine Audard, Paris, Seuil, 1987, p. 499.

336 Per a una tesi similar, vegeu Jeremy Webber, *Reimagining Canada: Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 252.

compromís amb el conjunt. En fer això, tanmateix, suggereixen, en general de manera implícita però de vegades explícitament, que les comunitats minoritàries han d'estar disposades a disminuir el seu compromís envers la seva comunitat local en interès del conjunt; que els quebequesos han de ser en primer lloc canadencs, que han de triar entre el Quebec i el Canadà.³³⁷

Els nacionalistes canadencs han desenvolupat enginyosos arguments embolcallats amb el llenguatge de Rawls sobre el «sistema de cooperació perpètua». Però per què començar recorrent a aquesta anàlisi? En quins principis normatius es fonamenten aquests arguments? Quin són els valors normatius sobre els quals es fonamenten els defensors de la cooperació perpètua? Quins interessos defensen els partidaris d'aquesta escola de pensament? Totes aquestes preguntes romanen en gran part sense resposta i mereixen ser estudiades. Al capítol 2 hem pogut explorar a fons els fonaments normatius que sostenen la implantació del federalisme asimètric com a via de solució dels conflictes de competència entre el govern central i els estats membres.

Subratllem que Rawls elaborava el seu marc teòric a partir només del context nord-americà, model per excel·lència del federalisme territorial. Una simple transposició de la seva anàlisi a una experiència multinacional fa la seva interpretació inoportuna i problemàtica, ja que el seu abast podria ser perjudicial per a les comunitats nacionals minoritàries.³³⁸

Des d'un angle completament diferent, fonamentat en el principi de la nacionalitat, David Miller elabora una tipologia de les tres formes de divisió social que poden ser identificades a l'interior d'una comunitat política, concretament les divisions ètniques, les nacionalitats rivals i —la seva contribució personal al debat— les identitats imbricades. El primer tipus, les divisions ètniques, mostra clarament la segmentació a l'interior d'una comunitat donada. Des de diversos punts de vista, podríem afirmar que Suïssa correspon més a aquesta categoria que no pas al «model multinacional», en contrast amb allò que ha afirmat Kymlicka. El segon tipus, les nacionalitats rivals, s'aplica a grups separats, replegats en ells mateixos i exclusius. En aquesta categoria, el cas de Xipre, d'Israel i de l'ex-Txecoslovàquia vénen ràpidament al cap. El tercer tipus, les nacionalitats imbricades, es

337 Jeremy Webber, *Reimagining Canada, op. cit.*, pp. 254-255.

338 En el cas espanyol ens referirem als treballs de Ferran Requejo ja citats al començament de l'obra.

troba quan unes comunitats polítiques amb una base territorial corresponen a una «nació» única, compresa aquí com un «Estat-nació». Segons Miller, ens en donen bons exemples el País Basc, Catalunya, Galícia, Escòcia, el País de Gal·les, Flandes, Valònia, el Quebec i algunes altres petites nacions que tenen sovint una identitat plural.

La tipologia de Miller no és ingènua, està motivada pel desig d'abandonar la utilització del terme *nació* per descriure aquelles nacions que no han adquirit formalment la condició d'Estat. Com ell mateix reconeix, «l'etiqueta té la seva importància a causa de la força de la idea d'autodeterminació nacional. Una vegada que s'ha concedit a una comunitat territorial el reconeixement de què constitueix veritablement una nació, és com si es donés al mateix temps a la comunitat en qüestió unes bones raons per fer-se concedir l'autonomia política».³³⁹ En reacció a l'argument de Miller, recordem que el dret d'anomenar-se és un acte de poder i una expressió de la llibertat política que les nacions constituents de les federacions multinacionals democràtiques tenen dret a reivindicar i a exercir. És allò que ha passat amb el recent referèndum celebrat a Catalunya el juny de 2006.

Per a autors com Miller, les federacions multinacionals democràtiques són antinòmiques i cauen en la segona categoria, la de les nacionalitats rivals. Per bé que Miller sigui sensible a la presència de grups etnoculturals diversos en un territori donat i d'«identitats imbricades», es limita a continuar el treball del sistema de cooperació perpètua. Miller arriba a afirmar que les nacionalitats belga, canadenca, espanyola i suïssa són singulars perquè cadascuna d'elles es basa en una associació cultural i política establerta des de fa molt de temps. En raó de la seva coexistència amb una nació que les inclou, seria inconcebible per a elles, segons Miller, considerar que constitueixen cap altra cosa que subconjunts d'un Estat establert, i això per tres raons: «uns elements culturals compartits» (*encavalcament cultural*), «un avantatge econòmic mutu» i «una història barrejada».³⁴⁰ Parlant amb propietat, segons Miller, no es pot deslligar allò que ha estat lligat al llarg dels anys a través d'intercanvis de diferents ordres. En altres paraules, aquestes comunitats són presoneres les unes de les altres, recordant un sistema de

339 David Miller, *Citizenship and National Identity*, Cambridge, Polity Press, 2000, p. 130. Miller presenta uns arguments semblants a «Nationality in Divided Societies», dins Alain-G. Gagnon i James Tully (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 299-318.

340 David Miller, *Citizenship and National Identity*, *op. cit.*, p. 132.

cooperació perpètua, i la secessió senzillament no és una opció per a les nacions constitutives ja que els seus membres estan inextricablement lligats a un Estat-nació existent.

La contribució de Miller, per bé que rica en el pla històric, es basa essencialment en un conjunt d'observacions referides a la societat britànica. Però els autors no es posen d'acord sobre les observacions fetes per Miller i sovint en proposen lectures contradictòries. Els treballs de Rawls són, d'altra banda, més contundents i més difícils de contraargumentar, ja que són proposicions teòriques sense base empírica. Per això les proposicions enunciatades per Rawls són difícilment falsables i son usades més sovint amb finalitats ideològiques pels actors polítics amb l'objectiu de mantenir els règims existents sense preocupar-se excessivament per les qüestions de representació falsejada de les comunitats o per qüestions de democràcia. Però avui dia és important, potser més que en cap altre període de la història moderna, proposar models polítics capaços a la vegada de reconeixement i d'obertura. Els treballs de Daniel Elazar sobre els usos del federalisme i l'heretatge de Renan que encoratja la deliberació quotidiana presenten camins essencials per a l'enriquiment democràtic de les societats complexes. Ara hi fixarem la nostra atenció.

6.2 · L'autonomia i el repartiment de les competències segons Daniel Elazar

El segon corpus sobre el qual convé insistir el componen les contribucions al voltant de l'obra influent de Daniel Elazar, i més precisament de la seva descripció de l'equilibri entre «l'autonomia i el repartiment de les competències» (*self-rule plus shared rule*)³⁴¹ com a mitjà que pot portar a trobar solucions als conflictes que afebleixen les relacions comunitàries a diverses federacions multinacionals. Essencialment, Elazar parla de la necessitat conjugada d'autonomia i d'exigència de solidaritat com a mitjà per gestionar adequadament la diversitat. En allò que fa referència a la gestió dels conflictes potencials a les federacions multinacionals, és clar que l'equilibri entre l'autonomia i el repartiment dels poders és central i ha d'estar al centre de l'anàlisi.

341 Vegeu Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, p. 12.

Elazar presenta el principi federal com un pilar fonamental dels estats democràtics moderns, com una pòlissa d'assegurança que permet a les comunitats aprofundir en les seves pràctiques democràtiques. A *Exploring Federalism*, Elazar proposa la idea que la persecució del projecte federal no apunta a la centralització, sinó més aviat a la no-centralització. En aquesta obra, Elazar sosté amb lògica la necessitat de difondre el poder per diversos centres, de manera que cap no pugui dominar l'ordre del dia i imposar els seus objectius als altres de manera permanent.³⁴² Per a Elazar, aquesta condició és inherent al contracte entre els socis i garanteix el respecte a tots els membres del pacte federal.

Cal reconèixer que Elazar ha tingut una influència cabdal sobre els estudiosos del federalisme de tot el món. Robert Agranoff, Michael Burgess, Enric Fossas, John Kincaid, Ronald Watts i encara d'altres han tret profit dels seus escrits i han continuat les seves reflexions.

Per part meua jo he definit el federalisme com un mecanisme polític que permet establir unes institucions viables i unes relacions flexibles susceptibles de facilitar les relacions entre els estats membres, consolidar els vincles a l'interior dels estats i afavorir les relacions intercomunitàries.³⁴³ Inspirant-me en Elazar, he formulat també en aquest llibre una crida d'atenció contra els perills de la «nacionalització» dels governs centrals, en tant que fragilitzen les pràctiques federals. Allò que hi ha en joc té a veure amb les relacions de poder i constitueix una mesura que permet establir fins a quin punt el govern central és prou democràtic per evitar actuar de manera hegemònica, i això mateix en els casos que té la capacitat de desplegar la seva musculatura i exhibir la seva força política.

La cerca de poders addicionals per part de l'aparell de l'Estat central en un context de federalisme multinacional ha portat sovint a una voluntat creixent per part dels estats membres, més marcadament quan les divisions etnoculturals corresponen a les fronteres d'aquests estats, de retirar-se de la federació. És la situació en la qual es troba el Quebec.

Allò que aquesta situació permet suposar és que, pel cap baix, els governs centrals a l'interior de les federacions multinacionals democràti-

342 Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, op. cit., pp. 34-36.

343 Vegeu Alain-G. Gagnon, «The Political Uses of Federalism», dins Michael Burgess i Alain-G. Gagnon (eds.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Londres i Toronto, Harvester and Wheatsheaf i University of Toronto Press, 1993, pp. 15-44.

ques expressen la necessitat d'exercir un nivell elevat de limitacions. Fent ressò a Elazar, Rober Aganoff ha descrit aquest fenomen amb precisió: «La idea federal, diu, no és un principi centralitzador, sinó un principi no centralitzador. Encara que pugui ser necessari que les comunitats puguin formar cos en un sol poble o que hi hagi un compromís general envers la federació, un poder central totpoterós no és la idea fonamental».³⁴⁴

La tendència centralitzadora de les nacions majoritàries a l'interior de les federacions multinacionals rarament ha portat a la instauració de polítiques que afavoreixin la diversitat, i ha estat sovint acompanyada de tensions polítiques. L'oposició dels estats membres és fàcil de comprendre quan es considera que aquestes iniciatives apunten a homogeneïtzar les pràctiques econòmiques, polítiques i socials i a afeblir el paper dels estats membres en el pacte federal. L'heretatge polític esdevé aleshores una qüestió accessòria, atès que allò que importa és el *hic et nunc* i, des del punt de vista dels administradors de l'Estat central, encara que sigui desafortunat que els estats membres d'una federació multinacional puguin constatar que l'entesa inicial s'erosiona dia rere dia, allò que importa és que el centre es pugui mantenir i imposar les seves pròpies voluntats. Però per quant de temps, ens podríem preguntar?

Això em porta a plantejar la pregunta següent: el centre es pot mantenir a llarg termini en unes condicions de tensió atribuïbles a un reconeixement inadequat de les nacions que componen la federació? Charles Taylor diu que «si un model de ciutadania uniforme correspon més a la imatge clàssica de l'Estat occidental liberal, també és veritat que constitueix una camisa de força per a un bon nombre de societats polítiques. El món necessita que altres models rebin una aurèola de legitimitat, a fi de permetre que existeixin formes de cohabitació política més humanes i menys constrenyedores».³⁴⁵ La contribució de Taylor, tal com ens ha estat donat d'il·lustrar al capítol 3, és central per a qualsevol consideració de la diversitat nacional i constitueix un progrés teòric de primer ordre per a aquells que denuncien les situacions d'injustícia i de falta d'equitat.

344 Robert Agranoff, «Power Shifts, Diversity and Asymmetry», dins Robert Agranoff (ed.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 15.

345 Charles Taylor, «Le pluralisme et le dualisme», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Québec: État et société*, vol. 1, Mont-real, Québec Amérique, 1994, p. 82.

D'altres filòsofs polítics prenen el relleu de Taylor. Un d'ells, Will Kymlicka, ha obert un camp de recerca central en distingir els drets especials de representació dels drets polítics, atribuïts respectivament a les comunitats poliètniques i als grups nacionals que hi ha a l'interior dels estats-nació existents, multinacionals o no. Es tracta d'una contribució a la idea que existeixen noves maneres de fer per tal que les comunitats polítiques puguin continuar evolucionant en les federacions multinacionals.

Kymlicka sosté que els drets poliètnics «tenen com a objectiu permetre als grups ètnics i a les minories religioses expressar la seva particularitat i el seu orgull cultural sense que això limiti les seves possibilitats d'èxit en el si de les institucions econòmiques i polítiques de la societat. [...] De totes maneres, contràriament al dret a l'autonomia governamental, els drets poliètnics tenen com a objectiu afavorir la integració en la societat i no la separació».³⁴⁶ Continua demostrant, cosa que és molt útil per a la nostra discussió, que «el federalisme multinacional divideix la població en diferents «nacions» separades, cadascuna amb els seus propis drets històrics, els seus territoris i els seus poders autònoms; i cadascuna, per tant, amb la seva pròpia comunitat. Tothom pot sentir-se pertanyent en primer lloc a la seva pròpia comunitat política, i el valor i l'autoritat de la federació de la qual és membre es deriven d'això».³⁴⁷

Caracteritzades per la seva diversitat social, les societats federals constitueixen un marc favorable per al multinacionalisme. Per citar Kymlicka, «el federalisme pot oferir una veritable autonomia política a una minoria nacional i garantir així la seva capacitat de prendre decisions en determinats camps sense que li ho impedeixi la majoria de la societat».³⁴⁸ És important recordar, de totes maneres, que en el cas canadenc l'autonomia governamental del Quebec ha estat seriosament erosionada, sobretot en el curs del darrer decenni (vegeu els capítols 4 i 5). En efecte, el govern central ha emprès diverses iniciatives encaminades a disminuir o, si més no, a limitar els poders que pot exercir aquesta minoria nacional, alhora que prova de recollir el suport dels individus al centre.

346 Will Kymlicka, *La Citoyenneté multiculturelle: Une théorie libérale du droit des minorités*, traduït de l'anglès per Patrick Savidan, Mont-real i París, Boréal i La Découverte, 2001, p. 52.

347 Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular*, Toronto, Oxford University Press, 2001, pp. 114-115.

348 Will Kymlicka, *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*, traduït de l'anglès per Antoine Robataille, Mont-real, Boréal, 2003, p. 217.

En el context canadenc, un exemple d'aquesta situació és la multiplicació dels programes federals que cauen sota la competència exclusiva de les províncies. Després del fracàs del referèndum de 1995, que proposava l'establiment d'unes noves relacions entre el Quebec i la resta del Canadà, el govern central va llançar un seguit d'iniciatives en els camps de l'educació, l'assistència sanitària, i més recentment de la política municipal, per fer sentir la seva presència en els dominis provincials.³⁴⁹

Els partits polític provincials de totes les tendències al Quebec, des dels liberals de Jean Charest (federalistes) fins als «pequistes» —de les sigles de Partit Quebequès— de Bernard Landry (autonomistes/secessionistes), passant pels adequistes —Acció Democràtica del Quebec— de Mario Dumont (autonomistes), tots han denunciat la intrusió del govern central en els dominis de competència provincial. D'altres, com Claude Ryan —un antic dirigent del Partit Liberal del Quebec— opinen que massa sovint les negociacions federals-provincials han fracassat per culpa de rigideses inútils del govern central:

Si diverses temptatives han fracassat, sosté Ryan, això ha estat principalment a causa de l'oposició persistent amb què han topat per part dels promotors d'una concepció rígida de la unitat canadenc, els quals s'obstinen, en nom d'una visió abstracta i doctrinària de la igualtat de les províncies, a barrar el pas a qualsevol forma d'asimetria en el nostre sistema federal. Aquesta concepció és a l'origen del fracàs de l'Acord del llac Meech. Ha prevalgut igualment en les discussions que van culminar en l'acord del 4 de febrer [la Unió social canadenc, 1999-2002]. Com que les mateixes causes engendren habitualment els mateixos efectes, no es podrà fer cap progrés seriós amb el Quebec mentre persisteixin a inspirar-se en aquesta concepció.³⁵⁰

Hi ha, doncs, fent servir la terminologia de Ronald Watts, «una cultura federal de suport» (*a supportive federal culture*) que pugui contribuir a apaivagar les tensions entre les nacions minoritàries constitutives? Malgrat

349 Per a una discussió centrada en el sector de la sanitat, vegeu Alain-G. Gagnon (ed.), *L'Union sociale canadienne sans le Québec: Huit études sur l'entente-cadre*, op. cit.

350 Claude Ryan, «L'entente sur l'union sociale canadienne vue par un fédéraliste québécois», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *L'Union sociale canadienne sans le Québec*, Mont-real, Éditions Saint-Martin, 2000, p. 260.

les tensions que caracteritzen les relacions Quebec-Canadà, Watts manté la confiança. Si «l'experiència canadenca passada confirma la importància d'aquesta cultura política»,³⁵¹ les pràctiques actuals del govern central inclinen la balança en favor d'una poderosa tendència centralitzadora.³⁵² Al Quebec, la Comissió Séguin sobre el desequilibri fiscal ha demostrat clarament fins a quin punt Ottawa treu avantatge de la seva posició dominant per obligar els estats membres a entrar en el seu joc,³⁵³ perquè altrament els diners no estan disponibles per als seus propis programes i els contribuents estan en perill de pagar dues vegades un mateix servei.

En lloc de forçar un ordre del dia imperialista,³⁵⁴ seria més apropiat buscar un equilibri entre l'autonomia i el repartiment de les competències, per tal que les institucions polítiques poguessin reflectir la composició social del país i estiguessin més d'acord amb una tradició contractual.

6.3 · El plebiscit quotidià d'Ernest Renan

Parlant de la gestió de la diversitat en les federacions multinacionals, podem aplegar un tercer corpus al voltant d'Ernest Renan. Aquest autor va concebre la noció de *plebiscit de cada dia* per descriure en quina mesura el poble té necessitat d'estar informat, consultat i implicat en l'elaboració de les polítiques d'Estat. Aquesta noció obre el camí a la deliberació democràtica i constitueix un veritable compromís envers un procés obert de negociació per als membres d'una federació construïda sobre múltiples reagrupaments nacionals. En resum, es tracta d'una qüestió d'autonomització a través d'un potencial de resistència.³⁵⁵

351 Ronald Watts, «Federalism and Diversity in Canada», dins Yash Ghai (ed.), *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Claims in Multi-Ethnic States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 49.

352 Jennifer Smith, «Informal Constitutional Development: Change by Other Means», dins Herman Bakvis i Grace Skogstad (ed.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 1a edició, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2002, pp. 40-58.

353 Alain Noël, «Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières», dins Alain-G. Gagnon (ed.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Mont-real, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 305-338.

354 Guy Laforest qualifica d'aquesta manera el projecte impulsat pel govern federal al Canadà, «Le ministre Dion, la Charte des droits et l'avenir du Québec», a *Le Soleil*, 26 d'abril de 2002.

355 Els treballs de Manuel Castells referits a la força de resistència de les identitats han de ser subratllats. Pensem, entre d'altres, en la seva obra *Le pouvoir de l'identité*, París, Fayard, 1999.

L'obra filosòfica de James Tully és aquí d'una gran utilitat, perquè actualitza la descripció del contracte polític segons Renan. En efecte, Tully prova d'identificar les formes eficaces de reconèixer la diversitat nacional en marcs polítics complexos. Considera essencial que les activitats siguin intersubjectives, permanents, agòniques i multilògiques. Dit d'una altra manera, el procés de negociació entre els estats membres ha de ser un procés obert —és a dir, un procés «en funció d'un projecte» (*activity-oriented*) i no un procés «orientat per les finalitats» (*end-state*) on tot és fix i on les relacions de poder estan predeterminades.³⁵⁶ Com en la descripció de Renan, el poble és aquí llibre de deliberar i de decidir el seu futur.

Examinant la sentència d'apel·lació del 28 d'agost de 1998 del Tribunal Suprem del Canadà, relativa al dret del Quebec de fer secessió, Tully conclou que representa un procés obert a la negociació i que contribueix a atenuar la percepció que la Llei constitucional de 1982 és una camisa de força que es desprèn de la Constitució escrita.³⁵⁷ Tully és del parer que el Canadà, en tant que «democràcia multinacional, és doncs lliure i legítim quan la constitució tracta les nacions constituents en tant que pobles que tenen el dret a l'autodeterminació segons una fórmula constitucional apropiada, com ara el dret d'iniciar canvis constitucionals. Tenen així la possibilitat d'entrar lliurement en una negociació de revelació i de presa en consideració mutus, alhora que desenvolupen i modifiquen les seves modalitats de reconeixement i de cooperació, conjuntament amb una justa conciliació de les altres formes de diversitat».³⁵⁸

356 James Tully, *The sUnattained Yet Attainable Democracy: Canada and Quebec Face the New Century*, Grandes Conférences Desjardins, *Programme d'études sur le Québec*, Universitat McGill, 23 de març de 2000, p. 4-5.

357 Aquest punt és desenvolupat de manera convincent per James Tully a «Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales», *Globe. Revue d'études québécoises*, vol. 2, núm. 2, 1999, p. 30. Vegeu també *supra* la introducció a aquesta obra.

358 James Tully, «Introduction», dins Alain-G. Gagnon i James Tully (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 33. Jocelyn Maclure, traductora de l'article de Tully publicat al *Globe* (*op. cit.*, 1999) constata que l'autor insisteix en la distinció entre *acknowledgement* i *recognition*. La traductora considera que, malgrat que *acknowledgement* (i també *recognition*) s'hauria de traduir en francès per *reconnaissance* [i en català per *reconeixement*], seria més just parlar aquí de *prise en considération* [presa en consideració], perquè el terme *acknowledgement* fa referència a la «revelació de la demanda de reconeixement» que és «presa en consideració» pel grup a qui s'adreça aquesta demanda. En canvi, «*recognition* es refereix als termes que l'altre fa servir per designar el *si mateix*» i es pot traduir per *reconeixement* (vegeu Tully, *op. cit.*, p. 14, nota 1).

A les federacions (multinacionals) hem pogut veure de tant en tant actors estatals associats a un govern central que es considera l'únic actor polític legítim, cosa que contribueix a minar la legitimitat de les pràctiques federals i ha d'atraure la nostra atenció. El perill és que l'Estat central sigui considerat com l'únic Estat que compta, cosa que portaria a allò que Ernest Renan designava al seu opuscle *Què és una nació* amb l'expressió «un Estat, una cultura».

A les federacions multinacionals el principi de la sobirania divisible³⁵⁹ guanya una certa influència perquè és possible d'imaginar que les nacions internes, diguem les comunitats nacionals com Escòcia, Catalunya i el Quebec, siguin susceptibles d'exercir cada cop més poders, com si fossin uns estats quasi independents. Rainer Bauböck va més enllà quan afirma que el concepte de federació multinacional «rebutja aquell enfocament realista conservador que veu en les reivindicacions autonomistes de les minories nacionals una amenaça a la integritat territorial dels estats existents».³⁶⁰ En un món que s'està globalitzant, aquesta hipòtesi guanya suports a l'interior de les nacions les fronteres de les quals es corresponen amb els límits dels estats membres existents a les unitats federades, atès que el govern més pròxim és sovint considerat aquell sobre el qual els ciutadans poden exercir una influència més gran.

A més, els debats que envolten les propostes teòriques en favor de les federacions multinacionals fan pensar que la cultura és altament important i que és essencial trobar maneres de reflectir la profunda diversitat social dins les institucions. Per a les minories nacionals i infranacionals:

Es tracta d'una cultura societal, és a dir, d'una cultura que ofereix als seus membres unes formes de vida, portadores de sentit, que modulen el conjunt de les activitats humanes, al nivell de la societat, de l'educació, de la religió, del lleure i de la vida econòmica, en les esferes públiques i privades. Aquestes cultures tendeixen a ser territorialment concentrades i fonamentades en una comunitat lingüística [...].

359 Rainer Bauböck, «Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation», dins Will Kymlicka i Wayne Norman (eds.), *Citizenship in Divided Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 383.

360 Rainer Bauböck, «Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation», *op. cit.*, p. 383.

[...] atesa la tendència a la formació d'una cultura única a cada país, una cultura només sobreviu i es desenvolupa en el món modern si es constitueix en cultura societal. Atesa la importància de les institucions socials en la nostra vida i el seu paper en la definició de les opcions que se'ns presenten, tota cultura que no sigui societal es veurà forçada a una marginació cada vegada més gran.³⁶¹

Manifestament, les grans «cultures nacionals» juguen amb avantatge en la mesura que reflecteixen els valors de la comunitat política dominant en un marc federal (multi)nacional. En el context del Quebec, la noció de *societat global* ha estat utilitzada per descriure fins a quin punt aquest Estat regional és cohesiu. Constitueix per si mateix una societat d'acollida, posseeix sòlides estructures liberals de naturalesa corporatista liberal en les quals l'Estat, el món dels negocis i els sindicats treballen de concert, i ocupa una presència internacional remarcada.³⁶²

6.4 · Una política creadora: tensions importants, qüestions no resoltes

Les percepcions més esteses en la literatura suggereixen que hi ha diversos aspectes contradictoris a considerar i que és necessari portar més enllà la reflexió teòrica. Sigui com sigui, és innegable que autors com John Rawls, Daniel Elazar i Ernest Renan tenen els seus deixebles. L'objectiu a perseguir en el moment actual no és afirmar que un d'aquests autors té raó i que els altres dos no la tenen, sinó més aviat avaluar en quina mesura les seves obres influents han contribuït a revelar sanes tensions relatives al model westfalià i prendre en consideració les nombroses qüestions no resoltes en moltes federacions democràtiques.

Per exemple, Elazar posa en guàrdia contra el desig excessiu de centralització del poder i destaca la importància de trobar un just equilibri entre l'autonomia i el repartiment de les competències, convidant els gestors de l'Estat a ser més inventius i oberts a una varietat de models que puguin

361 Will Kymlicka, *La Citoyenneté multiculturelle*, Mont-real i París, Boréal i La Découverte, 2001, pp. 115, 119-120.

362 Aquest argument es desenvolupa també a «Quebec: The Emergence of a Region-State? Scottish Affairs», núm. especial, *Stateless Nations in the 21st Century: Scotland, Catalonia and Quebec*, 2001, pp. 14-27.

aconterar les comunitats nacionals. Aquesta posició té més fonament encara en una època en què, manllevant la fraseologia de David Held, «tots els estats independents poden conservar un dret legal a la «supremacia efectiva sobre allò que passa a l'interior dels seus territoris», però aquest dret es veu seriosament compromès per la confusió creixent entre allò que és «nacional» i les influències transnacionals».³⁶³

El treball de Rawls ha estat utilitzat repetidament (i tot sovint per males raons) per desacreditar qualsevol posada en qüestió seriosa de la relació dominant en un règim donat. Diferents experts s'han embolcallat sovint amb «el vel» del liberalisme igualitarista de Rawls per negar el dret a l'autodeterminació de les minories nacionals.³⁶⁴ L'argument més sovint proposat es basa en la idea que seria massa arriscat per als estats-nació recolzar-se en el principi de justícia, ja que això podria conduir a situacions d'instabilitat política en fer més difícils de complir els compromisos entre les comunitats nacionals. És allò que vam poder veure amb la decisió del govern del Canadà de saltar-se la sentència d'apel·lació federal relativa al dret del Quebec a fer secessió votant la llei C-20 sobre la claredat (vegeu capítol 5). El govern del Canadà va provar de saltar-se les conclusions de la sentència que permetia al Quebec prosseguir democràticament el seu projecte de reconeixement nacional provant de modificar en avantatge propi les regles del joc en nom de l'estabilitat política i econòmica del país.

És així com la noció de sistema de cooperació perpètua és presentada com una justificació del no-reconeixement de les reivindicacions (infra)nacionals en nom d'un nacionalisme majoritari englobador, asfixiant de vegades, i contribueix a fer fracassar la possibilitat per a una minoria nacional de «garantir així la seva capacitat de prendre decisions en determinats dominis sense que ho pugui impedir la majoria de la societat», seguint l'anàlisi de Kymlicka.³⁶⁵

363 David Held, «The Changing Contours of Political Community: Rethinking Democracy in the Context of Globalization», dins B. Holden (ed.), *Global Democracy: Key Debates*, Londres, Routledge, 2000, p. 23.

364 Es poden consultar treballs de Hudson Meadwell com ara «Is a 'True' Multinational Federation a Cure for Our Ills?» dins Patrick James, Donald E. Abelson, Michael Lusztig (eds.), *The Myth of the Sacred: The Charter, the Courts, and the Politics of the Constitution in Canada*, Montreal i Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, pp. 219-238.

365 Per a un raonament semblant, vegeu Will Kymlicka, *La voie canadienne: Repenser le multiculturalisme*, Mont-real, Boréal, 2003, p. 217.

Amb la creació de nombrosos estats d'ençà de la darrerria dels anys vuitanta ha quedat clar que hem de desenvolupar models que puguin aconseguir millor les minories nacionals legitimant noves formes institucionals, ja que altrament la secessió esdevindrà un dels únics camins disponibles per a les societats democràtiques. El model westfalià necessita ser apedaçat i democratitzat; i una bona manera de fer-ho és posant en valor el concepte de federalisme multinacional.³⁶⁶

La validació del concepte de federalisme multinacional queda clara quan considerem el valor afegit que podem obtenir gràcies a un enriquiment de les pràctiques democràtiques. Tal com hem subratllat en aquesta obra, si el federalisme permet, segons autors com Reginald Whitaker,³⁶⁷ tenir una definició més refinada de la sobirania, la noció de federalisme multinacional contribueix a donar una significació a les concepcions federals de la ciutadania. La instauració del federalisme multinacional, com a tipus ideal, representa un progrés clar que permet inscriure en l'equació política nombroses societats diferenciades que se senten alienades perquè el poder s'escapa tot sovint de les minories nacionals. Aquesta situació de fet és encara exacerbada pel procés de mundialització, que va acompanyat alhora per una major cerca de centralització per part dels estats-nació existents.

El federalisme multinacional permet eixamplar la noció de *ciutadania* i desenvolupar eventualment una teoria de la ciutadania veritablement diferenciada. En el context canadenc, els debats entre els igualitaristes i els comunitaristes sobre el dret del Quebec a fer secessió, així com les reivindicacions autonomistes dels autòctons, han conduït a un enriquiment de les actituds polítiques i han contribuït a legitimar aquests dos corrents de pensament liberal.

Aquests debats han portat també els liberals progressistes a concebre unes noves institucions que puguin reflectir la «diversitat profunda»³⁶⁸ a l'interior de les societats democràtiques pluralistes. Si no és que marxem clarament pel camí secessionista, el federalisme multinacional constitueix una via operacional avantguardista i hauria de ser implantat pel seu potencial reconciliador per a les comunitats que comparteixen determinats valors

366 Es poden consultar els treballs del Grup de Recerca sobre les Societats Plurinacionals (<http://www.er.uqam.ca/nobel/creceqc/>) per a diverses proposicions teòriques que abonen aquesta posició.

367 Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, Montreal i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992, p. 193.

368 Charles Taylor, *op. cit.*

encara que no presentin el mateix perfil cultural, polític i sociològic. En altres termes, quin problema hi ha amb l'establiment del federalisme multinacional, si els projectes de societat que mobilitzen les comunitats nacionals es fonamenten en premisses liberals?

És evident que el poder, per si sol, no ha de poder dictar la manera com funcionarà el federalisme multinacional. Ens trobaríem en presència d'un nacionalisme majoritari envilidor i amb uns fonaments antidemocràtics. Aquest és, em sembla a mi, el cor del problema, que porta les minories nacionals bé a demanar una reavaluació del funcionament de l'Estat-nació, o bé a reafirmar el seu dret a la secessió.

Per això, Michel Ignatieff, un antic adepte del cosmopolitisme, ens recorda que, en el cas de les relacions Quebec-Canadà, «de moment el dret es troba del costat de les minories, la força és la de la majoria. El reconeixement mutu ha de reequilibrar aquesta relació redistribuint la legitimitat i la força. Només aleshores dues col·lectivitats podran viure en pau juntes en dos països a la vegada, una comunitat d'iguals en drets i una comunitat de nacions autònomes».³⁶⁹

Per arribar fins aquí cal que pugui establir-se un sentiment de confiança i de respecte constitucional de la mena d'aquell que es troba a la sentència del Tribunal Suprem del Canadà relativa al dret del Quebec a fer secessió. En aquesta decisió, els nou jutges del Tribunal Suprem van establir quatre principis segons els quals és possible d'entrar en negociació en un marc federal com el del Canadà: una tradició democràtica, unes pràctiques federals, el constitucionalisme i la regla de dret, així com el respecte dels drets de les minories. A partir d'aquests principis, el Quebec pot entrar lliurement en negociació amb el Canadà a fi de ser reconegut segons els seus propis criteris. En síntesi, el respecte mutu per part de les comunitats en presència i un sentit pronunciat de moralitat constitucional són necessaris per encetar unes negociacions dignes d'aquest nom.³⁷⁰

369 Michael Ignatieff, *La Révolution des droits*, traduït de l'anglès per Jean Paré, Mont-real, Boréal, 2001, p. 80. És útil citar la versió original en anglès: «Might lies with the majority and right with the minority».

370 Jo dubto que la iniciativa del govern central, la Llei sobre la claredat, contribueixi de cap manera a alimentar un sentiment de confiança entre el Quebec i el Canadà; ben al contrari. Vegeu els treballs de François Rocher i Nadia Verrelli, així com d' Stephen Tierney, dins *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, *op. cit.*, que van en aquest mateix sentit.

CONCLUSIÓ

Els problemes col·lectius no desapareixen perquè n'hàgim parlat molt; subsisteixen perquè no els hem resolt. No cedir al cansament i posar-los obstinadament en discussió semblen els deures elementals de qui no renuncia a la reflexió. Fernand Dumont³⁷¹

L'estudi del cas canadenc a partir de les experiències europees, molt en particular, demostra que el federalisme constitueix una eina cabdal que facilita la gestió dels conflictes comunitaris. Com que és més sensible a les reivindicacions comunitàries de les diverses nacions que viuen en un territori donat, el federalisme multinacional permet d'establir un model més refinat de governació, una fórmula que doni un potencial suplementari als gestors de l'Estat perquè puguin donar resposta a les expectatives de comunitats nacionals en termes de representació, d'equitat i de justícia. En depèn l'estabilitat dels règims polítics actuals.

En aquesta obra hem fet el punt sobre les principals proposicions realitzades aquests últims anys en el domini del federalisme comparat,³⁷² tenint en compte el dret massa sovint menystingut de les nacions minoritàries al seu ple reconeixement a l'interior dels estats ja constituïts. L'estudi de la dinàmica canadenc-quebequesa ha estat al cor de les nostres reflexions i ha estat usada per avaluar millor les experiències viscudes per les comunitats nacionals minoritàries a Espanya, Bèlgica i el Regne Unit, i per treure'n ensenyaments productius a llarg termini.

Un dels progressos més importants del federalisme, en un món de vegades hostil a la diversitat nacional a l'interior dels estats nacionals, és permetre a les diverses comunitats polítiques exercir un cert nombre de poders a fi de facilitar la seva emancipació política. Hem pogut notar, en el cas

371 Fernand Dumont, *Raisons Communes*, Mont-real, Noréal, 1995, p. 252.

372 Com s'ha pogut veure al llarg de tota aquesta obra, els treballs de Michael Burgess (Regne Unit), Ferran Requejo (Espanya) i James Tully (Canadà) sobre el federalisme comparat són segurament aquells que reflecteixen millor la nostra apreciació del federalisme contemporani i del constitucionalisme modern. Vegeu, entre d'altres, Michael Burgess, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2006; Ferran Requejo, *Federalisme plurinacional i estat de les autonomies: Aspectes teòrics i aplicats*, Barcelona, Proa, 2003; i James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1999.

canadenc, una certa incomoditat per part de les instàncies polítiques centrals davant les voluntats d'afirmació nacional de la nació quebequesa. El mateix passa amb les nacions autòctones al Canadà. De vegades, les relacions de força afavoreixen tant el centre polític que algunes entitats polítiques acaben desitjant la seva independència. És en certa manera el fracàs del federalisme en realitzar el seu ple potencial el que planteja problemes, ja que en lloc de compartir la sobirania alguns estats que es diuen *federals* acaben imposant la seva autoritat sobre els membres de la federació, i això fins i tot si no tenen constitucionalment els plens poders en alguns camps de competència; pensem en els dominis de la sanitat, de l'educació i dels transports al Canadà, que són sectors que depenen de les competències exclusives dels estats membres de la federació.

L'objectiu del federalisme multinacional hauria de semblar evident a tots aquells que creuen en el progrés de les pràctiques democràtiques en els estats democràtics liberals. Contribueix a aproximar els ciutadans al poder i convida les nacions majoritàries a mostrar-se solidàries de les seves minories valorant les seves associacions polítiques. El federalisme multinacional és un camí prometedor per als estats contemporanis, perquè condueix justament a un refinament de les pràctiques democràtiques. De la mateixa manera, la política de la identitat, segons Stuart Hall, «funciona amb i a través de la diferència, està en condicions de crear formes de solidaritat i d'identificació que fan possibles la lluita i la resistència però sense suprimir l'heterogeneïtat real dels interessos i de les identitats, i pot establir eficaçment les fronteres polítiques sense les quals la discussió política és impossible, sense fixar aquestes fronteres per a l'eternitat».³⁷³

El federalisme multinacional constitueix un important progrés per a la gestió de la diversitat, en la mesura que provoca uns debats polítics productius en el capítol del reconeixement, contribueix a la identificació de moments decisius potencialment autonomitzadors i forçats i posa remei a la manca de reconeixement actualitzant les convencions fundadores.

En aquest moment és important pensar més a fons el federalisme multinacional³⁷⁴ com a complement dels estudis que es refereixen específicament

373 Stuart Hall, «New Ethnicities», dins David Morley i Kuan-Hsing Chen (eds.), *Critical Dialogues in Cultural Studies*, Londres, Routledge, 1996, p. 444.

374 Alguns autors quebequesos i catalans han fet esforços importants en aquest sentit; pensem en els treballs d'Enric Fossas i Ferran Requejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*.

ment al federalisme com a instrument d'alliberament de les nacions minoritàries dins dels estats democràtics complexos. En resum, i per fer servir les paraules de Mitchell Cohen, el futur de les nacions minoritàries guanya si és pensat apostant per «un cosmopolitisme arrelat que accepta la multiplicitat de les arrels i de les branques i que descansa en la legitimitat d'unes lleialtats plurals, de la inscripció en diversos cercles, però amb un horitzó comú».³⁷⁵

La diversitat nacional que caracteritza la major part dels estats contemporanis no s'anirà atenuant; cal, doncs, imaginar les maneres d'inscriure-la en les institucions polítiques perquè altrament el món que ens envolta es tornarà cada vegada més insegur i els projectes polítics cada vegada menys respectuosos amb les cultures societals, i inclinats a la coerció. Com Tzvetan Todorov, som del parer que és urgent recuperar ràpidament l'esperit de la Il·lustració. Ell ens recorda, en aquest sentit, que «els homes de la Il·lustració, en lloc de veure-hi un handicap, van veure l'avantatge d'Europa en la multiplicitat [...] i com la pluralitat pot donar naixença a la unitat».³⁷⁶ Després Todorov subratlla que en el cas de la Xina el gran potencial va ser «ofegat per l'existència d'un immens imperi unificat, on el regnat indiscutit de l'autoritat, de les tradicions, de les reputacions establertes va provocar l'estagnació dels esperits».³⁷⁷

El missatge no pot ser més clar: cal que la diversitat pugui afirmar-se plenament i que a la vegada els individus, els grups, les comunitats, les nacions tinguin uns futurs oberts i creadors. És important instaurar les vies polítiques apropiades per tal que la diversitat nacional i la unitat política puguin cohabitar.³⁷⁸ En suma, entre Trudeau i el seu model de federalisme

El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España, Madrid, Trotta, 1999; Alain-G. Gagnon i Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship and Quebec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2007; i d'Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau i François Rocher (eds.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Mont-real, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.

375 Mitchell Cohen, «Rooted Cosmopolitanism», dins Michael Walzer (ed.), *Toward a Global Civil Society*, Oxford, Berghahn, 1995, p. 233, citat i traduït —al francès— per Alain Dieckhoff a *La constellation des appartenances. Nationalisme, libéralisme et pluralisme*, París, Les Presses de Sciences Po, 2004, p. 31.

376 Tzvetan Todorov, *L'Esprit des Lumières*, París, Robert Laffont, 2006, p. 114-115.

377 Tzvetan Todorov, *L'Esprit des Lumières*, op. cit., pp. 114-115.

378 Per a una anàlisi bastant pròxima a aquesta interpretació es pot consultar Jean-Marc Ferry, «L'État européen», dins Riva Kastoryano (ed.), *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*, París, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 169-217.

mecànic,³⁷⁹ on tots els ciutadans són iguals i on tots tenen la mateixa relació amb l'Estat central, i Charles Taylor, que articula una posició filosòfica oberta a la diversitat multinacional que permet als membres de les diverses comunitats nacionals realitzar-se plenament (vegeu el capítol 3), els països de democràcia liberal avançada tenen el deure de privilegiar la segona via.

És el repte que aquest llibre prova d'establir proposant una lectura humanista de les relacions comunitàries a l'interior dels estats multinacionals democràtics.

En síntesi, en la mesura que els estats travessats per la diversitat nacional arribin a inscriure les tradicions federals fonamentades en els drets comunitaris i acceptin de repartir-se la sobirania, entrarem en una era nova i productiva per a les generacions venidores, i en cas contrari es continuarà imposant la raó del més fort. Els esdeveniments tràgics que han marcat diversos estats contemporanis —pensem en Xipre, l'Iraq, Iugoslàvia, Geòrgia o Sri Lanka— exigeixen que ens prenguem seriosament el federalisme multinacional i que ens distanciem dels models uniformitzadors que massa sovint han estat imposats a les nacions minoritàries des del llunyà principi de l'era westfaliana. Todorov ens recorda que és justament «la capacitat d'integrar les diferències sense fer-les desaparèixer [allò que] distingeix Europa dels altres grans conjunts polítics mundials [...]. Europa reconeix no tan sols els drets dels individus sinó també els de les comunitats històriques, culturals i polítiques que són els estats membres de la Unió».³⁸⁰ Però Todorov s'equivoca no portant més enllà la seva reflexió per incloure-hi les nacions històriques que es troben a l'origen dels estats europeus moderns en la seva anàlisi, i en això és un hereu del model westfalià; és una passa que nosaltres no dubtem a fer amb l'objectiu d'assegurar la perennitat dels règims polítics democràtics.

Tal com ens recorda la citació de Fernand Dumont que obria aquesta conclusió, caldrà molta determinació per part dels actors polítics perquè puguem esperar trobar unes vies de solució als desafiaments col·lectius que es presenten davant les nacions modernes. Però per fer-ho cal en primer lloc acceptar debatre els mèrits de les tesis proposades pels diferents protagonistes. El respecte i la reflexió han de ser els mots d'ordre d'un debat

379 Vegeu els treballs d'Alain-G. Gagnon i de Luc Turgeon, entre d'altres, «La bureaucratie représentative au sein des États multinationaux», *Revue française d'administration publique*, vol. 118, tardor de 2006.

380 Tzvetan Todorov, *L'Esprit des Lumières*, op. cit., p. 123.

veritablement democràtic, sense que les nacions minoritàries es vegin forçades a adoptar formes que els són estranyes i sense que es vegin obligades a renunciar a proposar als seus interlocutors uns projectes de societat plens de llibertat i de justícia. Aquesta obertura és garantia d'una democràcia sana i d'una solidaritat entre els pobles a escala planetària.

En un moment que diferents països en crisi de l'escenari internacional afavoreixen la implantació de fórmules federals, cal que ens demanem per què estats com el Canadà o Espanya les deixen de banda o se'n malficien. Ha quedat establert en aquesta obra que els canadencs abandonen gradualment les pràctiques federals per dotar-se d'una identitat nacional cada vegada més hostil a la diversitat profunda, cosa que es tradueix per l'alienació dels quebequesos i de les Primeres nacions davant de les institucions centrals. A Espanya, els actors centrals han acabat per interpretar, erradament segons nosaltres, el federalisme com un afebliment de l'Estat central i no com una fórmula que permet l'enriquiment de les pràctiques democràtiques.³⁸¹ Aquests dos estats-nació s'enfronten avui dia a reptes d'una gran magnitud que podran ser encarats en la mesura que les nacions majoritàries donin proves d'obertura davant les nacions minoritàries. Al Canadà, l'elecció dels conservadors sota el liderat d'Stephen Harper el gener de 2006 va tornar a donar esperances a molts quebequesos, que reben favorablement les idees que sustenten el federalisme d'obertura evocat per ell durant la campanya electoral. Encara és massa aviat per mesurar l'impacte real d'aquest canvi d'actitud quant a la confiança expressada pels quebequesos davant les institucions centrals. Vagi com vagi, es tracta, de moment, de l'únic camí una mica obert i sensible a les reivindicacions quebequeses. N'hi haurà prou amb el federalisme d'obertura proposat pels conservadors d'Stephen Harper per retornar a les institucions federals la seva legitimitat vacil·lant davant de les nacions minoritàries? No és gens segur. És improbable que els quebequesos tinguin prou amb un altre programa polític inspirat pel liberalisme igualitari i que, per contra, demostrï ser insensible a les cultures societals i als valors que fonamenten el liberalisme comunitari.

381 Els treballs de Ramon Maiz són força reveladors en aquest sentit; vegeu, entre d'altres, «Nación de naciones y federalismo», dins *Claves de Razón Práctica*, núm. 157, desembre de 2005, pp. 18-23.

BIBLIOGRAFIA TEMÀTICA

El federalisme comparat

- AMORETTI, Ugo, M. i Nancy BERMEJO, eds., *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- BAKVIS, Herman i Grace SKOGSTAD, eds., *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 1a edició, Don Mills, ON., Oxford University Press, 2002.
- BEER, Samuel H., *To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1993.
- BRASS, Paul, *Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison*, New Delhi, Sage Publications, 1991.
- BURGESS, Michael, *The British Tradition of Federalism*, Leicester, Leicester University Press, 1995.
- BURGESS, Michael, ed., *Federalism and European Union, 1950-2000*, Londres, Routledge, 2000.
- BURGESS, Michael, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2006.
- BURGESS, Michael i Alain-G. GAGNON, eds., *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. Toronto i Londres, University of Toronto Press i Harvester Wheatsheaf, 1993.
- BURGESS, Michael i Alain-G. GAGNON, eds., *Federal Democracies*, Londres, Routledge, à paraître.
- CARMAGNANI, Marcello, ed., *Federalismos latinoamericanos: Mexico, Brasil, Argentina*, Mexico, Fondo de cultura economica, 1993.
- CROISAT, Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 2a edició, Paris, Montchrestien, 1995.
- DAVIS, Solomon Rufus, *The Federal Principle: A Journey through Time in Quest of a Meaning*, Berkeley, University of California Press, 1978.
- DAVIS, Solomon Rufus, *Theory and Reality: Federal Ideas in Australia, England and Europe*, St. Lucia, University of Queensland Press, 1995.
- DESTATTE, Philippe, ed., *L'idée fédéraliste dans les États-nations*, Bruxelles, Les Presses interuniversitaires européennes, 1999.
- DUCHACEK, Ivo D., *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Montréal, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

- EARLE, Valerie, ed., *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca (Ill.), F. E. Peacock Publishers, 1968.
- ELAZAR, Daniel, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press, 1987.
- ELAZAR, Daniel J., «International and Comparative Federalism», a *PS: Political Science and Politics*, 26, 1993, pp. 190-195.
- FLEINER, Thomas et al., *El federalismo en Europa*, Barcelona, Hacer Editorial, 1993.
- FRIEDRICH, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968.
- GAGNON, Alain-G., ed., *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006.
- GAUDREAU-DESBIENS, Jean-François i Fabien GÉLINAS, eds., *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité et méthodologie*, Bruxelles i Cowansville, Bruylant i Éditions Yvon Blais, 2005.
- GIBSON, Edward L., ed., *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- GOLDSTEIN, Leslie Friedman, *Constituting Federal Sovereignty: The European Union in Comparative Context*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001.
- GRIFFITHS, Ann ed., *The Handbook of Federal Countries, 2002*. Montréal i Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002.
- HUEGLIN, Thomas i Alan FENNA, *Comparative Federalism. A Systemic Inquiry*, Peterborough, Broadview Press, 2006.
- KARMIS, Dimitrios i Wayne NORMAN, eds., *Theories of Federalism: A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.
- KING, Preston, *Federalism and Federation*, Londres, Croom Helm, 1982.
- KNOP, Karen, Sylvia OSTRY, Richard SIMEON, and Katherine SWINTON, dirs., *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1995.
- KYMLICKA, Will, *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- MORENO, Luis, *The Federalization of Spain*, Londres, Frank Cass, 2001.
- NICOLAIDIS, Kalypso i Robert HOWSE, dirs., *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- RIKER, William H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown and Company, 1964.

- ROCHER, François i Miriam SMITH, eds., *New Trends in Canadian Federalism*, 2a edició, Peterborough, Broadview Press, 2003.
- SIMEON, Richard i Ian ROBINSON, *L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et services du Canada, 1990.
- SMILEY, Donald V., *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987.
- SMITH, Jennifer, *Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2004.
- STEPAN, Alfred, «Federalism and Democracy. Beyond the U.S. Model», *Journal of Democracy*, vol.10, núm. 4, 1999, pp. 19-34.
- STEPAN, Alfred, «Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi)Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism», dins Alfred Stepan, ed., *Arguing Comparative Politics*, New York, Oxford University Press, 2001, pp. 315-361.
- TRUDEAU, Pierre Elliott, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, HMH, 1967.
- TRUJILLO, Gumersindo, *Introducción al Federalismo Español: Ideológica y formas constitucionales*, Madrid, 1967.
- VIPOND, Robert C., *Liberty and Community: Canadian Federalism and the Failure of the Constitution*, Albany, State University of New York Press, 1991.
- WATTS, Ronald L., *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1990.
- WATTS, Ronald L., *Comparaison des régimes fédéraux*, 2a edició, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 2002.
- WHEARE, Kenneth, C., *Federal Government*, 4a edició, Oxford, Oxford University Press, 1963.

La construcció nacional

- ANDERSON, Benedict, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine de et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996.
- BALCELLS, Albert, *El nacionalismo catalán*, Madrid, Historia 16, 1991.
- BREUILLY, John, ed., *The State of Germany: The National Idea in the Making, Unmaking, and Remaking of a Modern Nation-State*, New York, Longman, 1992.

- BROUILLET, Eugénie, *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Septentrion, 2005.
- BRUBAKER, Rogers, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- BURELLE, André, *Pierre Elliott Trudeau : L'intellectuel et le politique*, Montréal, Éditions Fides, 2005.
- CALHOUN, Craig, *Nationalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.
- FERNANDEZ, Tomas i Juan José LABORDA, eds., *España ¿Cabemos todos?*, Madrid, Editorial Alianza, 2002.
- FORSYTH, Murray, ed., *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989.
- FOSSAS, Enric, ed., *Les transformacions de la sobirania i el futur polític de Catalunya*, Barcelona, Proa, 2000.
- GAGNON, Alain-G., *Quebec y el federalismo canadiense*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1998.
- GAGNON, Alain-G. *Québec. État et société*, tom 2, Montréal, Québec Amérique, 2003.
- GOLDWIN, Robert A., ed., *A Nation of States: Essays on the American Federal System*, Chicago, Rand McNally, 1961.
- GREENFELD, Liah, *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- GUIBERNAU, Montserrat, *Catalan nationalism: Francoism, Transition and Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2002
- HENNESSY, Alistair, «The Renaissance of Federal Ideas in Contemporary Spain», dins Murray Forsyth, ed., *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989, pp. 11-23.
- HOOGE, Liesbet, *A Leap in the Dark: Nationalist Conflict and Federal Reform in Belgium*, Ithaca (NY), Cornell Studies in International Affairs, Cornell University, 1991.
- KEATING, Michael, *Les défis du nationalisme moderne, Québec, Catalogne, Écosse*, Montréal i Bruxelles, Les Presses de l'Université de Montréal i Les Presses interuniversitaires européennes, 1997.
- KEATING, Michael i John MCGARRY, *Minority Nationalism and the Changing International Order*. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- KYMLICKA, Will, *La voie canadienne : repenser le multiculturalisme*, Montréal, Éditions du Boréal, 2003.

- LACASTA-ZABALDA, José Ignacio, *España uniforme*, Departamento de Educación y Cultura, Gobierno de Navarra, 1998.
- LASELVA, Samuel V., *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Montréal i Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996.
- LETON, André i André MIROIR, *Les conflits communautaires en Belgique*, Paris, Les Presses universitaires de France, 1999.
- LOUGHLIN, John, *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- MILLER, David, *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- MILLER, David, *Citizenship and National Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- RENZSH, Wolfgang, «German Federalism in Historical Perspective: Federalism as a Substitute for a National State», *Publius*, vol. 19, automne 1989, pp. 17-33.
- SOLÉ TURA, J., *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, 1985.
- STEVENSON, Garth, *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, 2a edició, Toronto, Gage, 1982.
- TAMIR, Yael, *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- WEINSTOCK, Daniel, «Building Trust in Divided Societies», *Journal of Philosophy*, vol. 7, núm. 3, pp. 287-307.
- WHEARE, Kenneth C., «Federalism and the Making of Nations», dins Arthur W. Macmahon, ed., *Federalism: Mature and Emergent*, Garden City, New York, Doubleday & Company, 1955, pp. 165-204.

Les societats multiculturals i multinacionals

- ARORA, Balveer i Douglas V. VERNEY, eds., *Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in Comparative Perspective*, New Delhi, Konark, 1995.
- AUBARELL, Gemma i Agustí NICOLAU COLL, eds., *Immigració i qüestió nacional. Minories subestats i immigració a Europa*, Barcelona, Editorial Mediterrània, 2004.
- FLEINER, Thomas, ed., *Federalism and Multiethnic States*, 2a edició, Fribourg, Institut du fédéralisme, 2000.
- FOSSAS, Enric i Ferran REQUEJO, eds., *Asimetría federal y estado plurinacional*, Madrid, Editorial Trotta, 1999.

- GAGNON, Alain-G. i James TULLY, eds., *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- GAGNON, Alain-G., Monserrat GUIBERNAU i François ROCHER, eds., *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.
- GAGNON, Alain-G. i Raffaele IAVOVINO, *Federalism, Citizenship, and Québec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, à paraître en 2007.
- HARTY, Siobhan i Michael MURPHY, *In Defence of Multinational Citizenship*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005.
- KARMIS, Dimitrios i Jocelyn MACLURE, «Two Escape Routes from the Paradigm of Monistic Authenticity: Post-Imperialist and Federal Perspectives on Plural and Complex Identities», *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, núm. 3, 2001, pp. 361-385.
- KEATING, Michael, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- KERNERMAN, Gerald, *Multicultural Nationalism. Civilizing Difference, Constituting Community*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005.
- KYMLICKA, Will, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- LINZ, Juan, *Democracy, Multinationalism and Federalism*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, 1997.
- LIVINGSTON, William, S., «A Note on the Nature of Federalism: federalism as a juridical concept», *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 1, 1952, pp. 81-95.
- MCRAE, Kenneth, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1983.
- MCRAE, Kenneth, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1986.
- MÁIZ, Ramón i William SAFRAN, dirs., *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Londres, Frank Cass, 2000.
- MÁIZ, Ramón i Ferran REQUEJO, eds., *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres, Routledge, 2005.
- MILTON, Esman, ed., *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca, Cornell University Press, 1979.
- REQUEJO, Ferran, *Federalisme, per a què? L'acomodació de la diversitat en democracies plurinacionals*, Barcelona, L'Hora del present, 1998.

- REQUEJO, Ferran, ed. *Pluralisme nacional i legitimitat democràtica*, Barcelona, Proa, 1999.
- REQUEJO, Ferran, ed., *Democracy and National Pluralism*, Londres, Routledge, 2001.
- REQUEJO, Ferran, ed., *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona, Ariel, 2002.
- REQUEJO, Ferran, *Multinationalism and Value Pluralism: The Spanish Case*, Londres, Routledge, 2005.
- RESNICK, Philip, «Towards a Multinational Federalism: Asymmetrical and Confederal Alternatives», dins Leslie Seidle, ed., *Seeking a New Canadian Partnership*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1994, pp. 71-89.
- PIERRÉ-CAPS, Stéphane, *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1995.
- SEYMOUR, Michel, ed., *États-nations, multinations et organisations supra-nationales*, Montréal, Liber, 2002.
- SMITH, Graham, ed., *Federalism. The Multiethnic Challenge*, Londres, Longman, 1995.
- STEIN, Michael B., «Federal Political Systems and Federal Societies», *World Politics*, vol. 20, 1968, pp. 721-747.
- TAYLOR, Charles, *Rapprocher les solitudes : Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1992.
- TULLY, James, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1999.
- WATTS, Ronald L., *Multicultural Societies and Federalism*, Étude no 8 de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Ottawa, Publications de la Reine, 1970.

L'autonomia i la governança

- AGRANOFF, Robert, ed., *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.
- AGUILERA DE PRAT, Cesáreo R., *Nacionalismos y autonomías*, Barcelona, Promociones y publicaciones Universitarias, 1993.
- AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2a edició, Madrid, Alianza, 2003.

- BAKER, J.W., «The Covenantal Basis of the Development of Swiss Political Federalism 1291-1848», *Publius*, vol. 23, núm. 2, 1993, pp. 19-41.
- BALCELLS, Albert, Enric PUJOL GONZALEZ i Jordi SABATER, *La mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, Barcelona, Proa, 1996.
- BAUBÖCK, Rainer, «Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation», dins Will Kymlicka and Wayne Norman, dirs., *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 366-394.
- BENZ, Arthur, «Decentralization in the Federal Republic of Germany. A Case of Pragmatic Adaptation», *International and Administrative Sciences*, vol. 53, desembre 1987, pp. 467-481.
- BRASSLOFF, Audrey, «Spain: the State of the Autonomies», dins Murray Forsyth, ed., *Federalism and Nationalism*, Londres, Leicester University Press, 1989, pp. 24-50.
- BROWN-JOHN, Lloyd, ed., *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, Lanham, University Press of America, 1988.
- BUCHANAN, Allen, *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder, Westview Press, 1991.
- BURELLE, André, *Le droit à la différence à l'heure de la globalisation : le cas du Québec et du Canada*, Montréal, Fides, 1996.
- CLAEYS, Paul. H. i Nicole LOEB-MAYER, « Le “para-fédéralisme” belge : une tentative de conciliation par le cloisonnement », *Revue internationale de science politique*, vol. 5, núm. 4, 1984, pp. 473-490.
- COVELL, Maureen, «Regionalization and Economic Crisis in Belgium: the variable origins of centrifugal and centripetal forces», *Revue canadienne de science politique*, vol. 19, núm. 2, 1986, pp. 261-282.
- DIECKHOFF, Alain, ed., *La constellation des appartenances. Nationalisme, libéralisme et pluralisme*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004.
- GAGNON, Alain-G. i Joseph GARCEA, «Quebec and the Pursuit of Special Status», dins R.D. Olling i M.W. Westmacott, eds., *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-Hall, 1988, pp. 304-325.
- GHAI, Yash, ed., *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- GREYWE-LEYMARIE, Constance., *Le fédéralisme coopératif en République d'Allemagne*, Paris, Economica, 1981.
- KYMLICKA, Will, «Is Federalism a Viable Alternative to Secession?» dins Percy B. Lehning, ed., *Theories of Secession*, Londres, Routledge, 1998, pp. 111-150.

- LAFOREST, Guy, *Pour la liberté d'une société distincte*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004.
- LEHNING, Percy B., dirs., *Theories of Secession*, Londres, Routledge, 1998.
- LIJPHART, Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, Yale University Press, 1977.
- LINDER, Wolf i Adrian VATTER, «Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics», *West European Politics*, vol.24, núm. 2, 2001, pp. 95-124.
- MARTÍNEZ-HERRERA, Enric, «From Nation-Building to Building Identification with Political Communities: Consequences of Political Decentralization in Spain, the Basque Country, Catalonia and Galicia, 1978-2001», *European Journal of Political Research*, vol. 41, 2002, pp. 421-453.
- MONREAL, Antoni, ed., *El Estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991.
- MOORE, Margaret, ed., *National Self-Determination and Secession*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- MORENO, Luis, *The Federalization of Spain*. Londres, Frank Cass, 2001.
- NOEL, S.J. R., ed., *From Power-sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, Montréal i Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005.
- PATENAUDE, Pierre, ed., *Québec-Communauté française de Belgique : autonomie et spécificité dans le cadre d'un système fédéral*, Montréal, Wilson & Laflleur, 1991.
- PATERSON, Lindsay, *The Autonomy of Modern Scotland*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 1994.
- PATTEN, Alan, «Democratic Secession from a Multinational State», *Ethics*, vol. 112, 2002, pp. 558-586.
- PAULIAT, Hélène, ed., *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits ?*, Limoges, Les Presses de l'Université de Limoges, 2004.
- PI Y MARGALL, Francisco, *Las nacionalidades*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1986.
- REQUEJO, Ferran, *Federalisme plurinacional i Estat de les Autonomies. Aspectes teòrics i aplicats*, Barcelona, Proa, 2003.
- ROSE, Jürgen i Johannes CH. TRAUT, dirs., *Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, Hambourg, Lit, 2001.

- SOUZA, Celina, *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*, New York, St. Martin's Press, 1997.
- THÉRET, Bruno, *Protection sociale et fédéralisme; l'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Bruxelles, Les Presses interuniversitaires européennes, 2002.
- TREMBLAY, Gaëtan i Manuel PARÈS i MAICAS, dirs., *Autonomie et mondialisation : Le Québec et la Catalogne à l'heure du libre-échange et de la Communauté européenne*, Sillery, Les Presses de l'Université du Québec, 1990.
- WEISS, Linda, ed., *States in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Notes sobre l'autor

Alain-G. Gagnon és el titular de la Càtedra de Recerca del Canadà en Estudis Quebequesos i Canadencs. És director del Centre de Recerca Interdisciplinària sobre la diversitat al Quebec (CRIDAQ), i professor titular del Departament de Ciències Polítiques de la Universitat del Quebec a Mont-real. És també director i membre fundador del Grup de Recerca sobre les Societats Plurinacionals. A més d'ensenyar a les universitats Queen's, Carleton i McGill de 1982 a 2003, ha estat professor convidat a l'Institut d'Études Politiques de Bordeus, a la Universitat Autònoma de Barcelona i a la Universitat Pompeu Fabra, així com investigador principal convidat a l'Institut de Recerca en Polítiques Públiques (Mont-real). El professor Gagnon acumula també les funcions de director de la col·lecció «Débats» a les edicions Québec Amérique i de la col·lecció «Trajectoires» a l'editorial Boréal.

Els treballs del professor Gagnon sobre els partits polítics, la identitat, la diversitat, el federalisme i la multinació han estat traduïts a una desena de llengües. Ha publicat més de 40 obres, més d'un centenar d'articles científics i ha pronunciat més de 200 conferències arreu del món. Entre les seves publicacions més recents hi ha: *Multinational Democracies* (Cambridge University Press, 2001), *Quebec: estat i societat* (Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, 2006), *Quebec y el federalismo canadiense* (CSIC, 1998), *Le fédéralisme canadien contemporain* (Presses de l'Université de Montréal, 2006), *Ties that Binds. Parties and Voters in Canada* (Oxford University Press, 1999), *Les métropoles au défi de la diversité culturelle* (Presses Universitaires de Grenoble, 2006).

Entre els seus llibres en preparació hi ha: *Federal Democracies* (Routledge) i, per a Broadview Press, *Canadian Politics* (5a edició) i *Canadian Parties in Transition* (3a edició).

Ha exercit les funcions de vicepresident (programes i recerques) de l'Association Internationale d'Études Québécoises de 1995 a 2001, i les de president de la Société Québécoise de Science Politique (1991-1992). Forma part dels comitès científics de diverses revistes com *Cahiers de recherche sociologique*, *Politique et Sociétés*, *Quebec Studies*, *Regionalism and Federalism* i *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*.

