

CAPÍTOL QUART
PRINCIPALS TRETS DEL
SISTEMA POLÍTIC CANADENC

Sumari

- 4.0. Presentació
- 4.1. Evolució políticoconstitucional fins al 1867
- 4.2. Evolució posterior
- 4.3. Conclusions Capítol Quart

4.0. PRESENTACIÓ

Aquest capítol té una orientació històrica en gran mesura, tal i com es desprèn de la lectura del sumari. Sóc conscient del fet que entro en un terreny delicat. Com passa generalment en els estats multinacionals, l'estudi de la història esdevé un autèntic camp de batalla entre interpretacions contraposades. En aquest sentit, sovint es dona el cas que el que és construcció per a uns, és conquesta per uns altres. I el que és reconstrucció pels altres, és exacerbació de les diferències pels uns. El Canadà no és, ni de bon tros, una excepció. Així per exemple, un episodi clau per a la historiografia quebequesa com és la **Conquesta de 1759-60**, tendeix a ser menysvalorada per la historiografia pancanadenca i fins i tot denigrada (*conquétisme*). Contràriament, per aquesta última l'esdeveniment central és la Confederació de 1867, que significà l'inici de la unió federal de les colònies britàniques que encara restaven a l'Amèrica

del Nord. Per contra, per a una important sector de la historiografia quebequesa, aquest esdeveniment polític-constitucional, és considerat com la definitiva consolidació en el poder del bloc hegemònic format per la Corona i els seus col·laboradors canadencs (anglesos i francesos) pertanyents als sectors més conservadors, que havien sortit triomfants de la repressió dels moviments democràtics aixecats en armes el 1837-38, tal i com analitzem més endavant.

Malauradament, en aquest capítol no em proposo aprofundir en aquestes consideracions històriques, per molt interessants i apassionants que siguin¹. En les properes pàgines, centro el meu interès en l'anàlisi dels successius canvis d'estatus polític que es donaren des de l'inici de la colonització europea fins al 1867, per després ocupar-me de l'evolució del Canadà com a unitat política -i del Quebec dins d'ell- durant la resta del segle XIX i tot el segle XX, centrant-me en aspectes claus com són la integració territorial, l'accés a la sobirania i finalment els episodis històrics del conflicte entre "anglesos" i "francesos", que han marcat profundament la dinàmica política del país en els darrers decennis.

4.1. EVOLUCIÓ POLITICOCONSTITUCIONAL I INSTITUCIONAL. DEL INICIS FINS EL 1867.

En aquest apartat ens aproximem a la llarga etapa colonial que visqué el Canadà des de l'establiment dels primers assentaments permanents europeus fins a la formació del *Dominion of Canada* (1867)². Des d'aquest punt de vista,

¹ Resulta problemàtic determinar les obres historiogràfiques de referència. Tanmateix, sí que és possible establir una zona de consens entom la rellevància d'algunes aportacions concretes: **RYERSON:1968; MONIÈRE:1977; RIOUX:1980; SÉGUIN:1980; LINTEAU-DUROCHER-ROBERT:1989; LINTEAU-DUROCHER-ROBERT-RICARD:1989.**

² Per descomptat no podem deixar d'esmentar que els europeus no s'establiren en unes terres deshabitades. Contràriament, feia milers d'anys que hi vivien els pobles amerindis (*indis de la costa del Pacífic, Denes, Peus-Negres, Cris, Assiniboines, Sioux, Algonquins, Iroquesos, Montagnais, Micmacs, Béothuks*) i els *Inuits*, organitzats en famílies o "nacions". Per altra banda, també cal afegir que la presència puntual europea es remuntava a molts segles

cal tenir en compte que durant una part d'aquest període coexistiren dos règims colonials, l'anglès i el francès, que no s'estaren de lluitar l'un contra l'altre en les successives **guerres intercoloniales**³. Un enfrontament que només s'acabà arran de la signatura del Tractat de París (1763), en virtut del qual el rei de França renuncià a les seves possessions a l'Amèrica del Nord en benefici de la Corona britànica. Atès que el Canadà contemporani, des d'una perspectiva institucional (i constitucional), és clarament de tradició anglesa, la part central del nostre interès se centra en el règim colonial anglès.

Això no obstant, fóra incompreensible que no féssim alguna referència al règim colonial francès. Efectivament, si la influència d'aquest, des d'un punt de vista institucional, s'extingeix el 1763, no succeeix el mateix amb l'estructura socioeconòmica o lingüísticocultural. De fet, resulta interessant constatar com una societat vençuda, conquerida, acaba adoptant les institucions polítiques imposades per l'ocupant, i no només les fa seves, sinó que les utilitza, amb el pas dels anys, per intentar assolir la seva llibertat. A continuació, examinem alguns trets centrals del règim colonial francès, per després centrar-nos en l'anglès.

abans (irlandesos, vikings, bascos, bretons, etc.).

³ Tot i que de lluites intercoloniales ja n'hi va haver des dels primers anys del segle XVII (1613), va ser entre finals d'aquell mateix segle i gran part del segle XVIII, que van tenir lloc les anomenades **quatre guerres intercoloniales franco-angleses**. Aquests conflictes no eren més que trasposicions al Nou Món de les guerres que tenien lloc a Europa entre les respectives metròpolis. Concretament les quatre guerres van ser les següents. La primera (1689-1697) amb motiu de la Lliga d'Augsburg; la segona (1701-1713) amb motiu de la Guerra de Successió a la Corona espanyola; la tercera (1740-48), la Guerra de Successió a Àustria, i la quarta (1756-1763), coneguda com a Guerra dels Set Anys. Els escenaris principals d'aquestes guerres foren la Costa Atlàntica (Acàdia, Terranova), el riu Sant Llorenç i l'estratègic eix fluvial que uneix Montreal i Nova York, format, de nord a sud, pel riu Richelieu, els llacs Champlain i George i, finalment, pel riu Hudson. Es tracta d'un eix on es construïren diverses fortificacions.

4.1.1. El règim colonial francès

Tal i com acabem de dir, des d'una perspectiva institucional i constitucional, el règim colonial francès va ser substituït completament d'ençà el 1763 per institucions polítiques d'arrel anglesa⁴. La importància, doncs, d'aquest període, des del punt de vista de la seva transcendència actual, és més de caire socioeconòmic o lingüísticocultural que no pas estrictament institucional o constitucional (o política, en sentit estRICTE), excepte pel que fa al dret. Vegem-ho.

Tot i que la presència francesa a l'Amèrica del Nord es remunta a 1534, amb el desembarcament de Jacques Cartier a Gaspé, de fet, no fou fins a les primeries del segle XVII, que, en competència directa amb Anglaterra, s'inicià la colonització permanent dels territoris nord-americans. Dos en van ser els focus principals: l'**Acàdia**, a la costa atlàntica i el **Canadà**, al llarg del curs del riu Sant Llorenç⁵.

A l'Atlàntic, els francesos fundaren diversos establiments permanents situats en les actuals províncies canadenques de Nova Escòcia, Nou Brunswick, Illa del Príncep Eduard, així com en l'actual estat nordamericà de Maine⁶. Aquest seguit d'establiments en la zona atlàntica rebé el nom d'*Acadie*. Les poblacions acadianes, però, des de ben aviat van haver de fer front, en condicions precàries, als atacs de les colònies angleses, situades més al sud i demogràficament i econòmicament molt més potents. Unes invasions que es repetiren en el decurs de les guerres intercoloniales. Finalment, en virtut del Tractat d'Utrecht (1713) l'Acàdia continental, conjuntament amb Terranova i la

⁴ Es pot fer un cert paral·lelisme amb el cas català, i afirmar que d'ençà 1763 s'instaurà una *Nova Planta* a la colònia ocupada. A més a més, com també passà al Principat de Catalunya (però no a l'antic Regne de València), els *canadiens* van poder conservar el seu dret propi (dret civil *versus* dret comú anglès).

⁵ A diferència del topònim Acàdia, d'evident connotacions clàssiques, la paraula *Canada* procedeix del terme amerindi *kanata* ("conjunt d'habitatges o de tendes"), ja consignat per Jacques Cartier el 1535.

⁶ El primer d'ells fou l'Ile de Sainte-Croix (1604), fallit, al qual li seguí Port-Royal (1605), reeixit. Amb el pas dels anys se'n crearen d'altres: Cap de Sable, la Hève, Grand-Pré, Beaubassin, Malpèque, Canseau, Louisbourg, Pentagouët.

conca de la badia de Hudson, passà definitivament a mans de la corona britànica⁷.

Pel que fa a la colonització del riu Sant Llorenç, s'inicià el 1608 amb la fundació, per Samuel de Champlain, de l'establiment de *Québec*⁸ i continuà riu amunt amb *Trois-Rivières* (1634) i la *Ville Marie*, actual Montréal (1642). L'expansió francesa, però, no s'aturà aquí i, amb el pas dels anys, prosseguí cap al cor del continent, fins arribar a la zona dels Grans Llacs. D'aquí saltà a la conca del riu Mississipí i dels seus afluents (Missouri, Arkansas, Ohio), baixant fins al Golf de Mèxic (Louisiana). Per altra banda, el comerç de les pells la portà a les praderies (actuals províncies d'Alberta, Saskatchewan i Manitoba) fins al límit de les Muntanyes Rocalloses. Tot aquest conjunt de territoris pretesament sota sobirania del Rei de França va rebre el nom de *Nouvelle France* (1609) **(EPINETTE:1998:11)**. Tanmateix, l'autoritat del Governador General, amb seu a Quebec, sobre la major part d'ells, era més nominal que real⁹. Malgrat la immensitat d'aquest territori, la colonització francesa va resultar un fracàs¹⁰. Això posà Nova França en una situació

⁷ Malgrat que inicialment els anglesos adoptaren una actitud tolerant amb els acadians vençuts, el 1755 se'ls presentà un ultimàtum: o bé marxaven a terres acadianes insulars que encara romanien sota la corona francesa (per exemple a l'Île Royal, actual Illa de Cap Breton, o bé a l'Île de St. Jean, actual Illa del Príncep Eduard) o bé prestaven jurament de vassallatge al rei anglès i esdevenien subjectes britànics. En refusar aquest ultimàtum, es dictà ordre de deportació poble per poble (episodi conegut com *Le Grand Dérangement*). En els vuit anys següents es calcula que uns 14.600 acadians foren deportats a altres colònies angleses (des de Massachussets fins a Geòrgia). Alguns d'ells optaren per establir-se a la Louisiana, on amb el temps formaren la comunitat francòfona **cajun**, que encara avui en dia existeix. D'altres, a partir de 1763, decidiren tornar als seus llocs d'origen. Tanmateix, les terres que els havien pertangut havien estat distribuïdes gratuïtament a colons procedents de Nova Anglaterra i de les Illes Britàniques i ara formaven part de la colònia de Nova Escòcia. En conseqüència, van haver de començar de bell nou en altres terres de l'esmentada colònia. La deportació de 1755 se'l pot considerar com un episodi històric de neteja ètnica.

⁸ Terme igualment d'origen amerindi, concretament algonquí, que significa "passatge estret", i que s'adiu perfectament amb la ubicació geogràfica de l'actual ciutat del Quebec.

⁹ Així, per exemple, l'Acàdia sempre anà per lliure, mentre que la Louisiana tractava directament amb la metròpoli **(MORIN-WOEHLING:1994a(1):3-4)**.

¹⁰ Cal tenir en compte que durant la major part del segle XVII França es troba no només

delicada, tenint en compte que les colònies britàniques de l'Atlàntic no paraven d'incrementar la seva demografia¹¹.

Per fer front a aquesta situació, Lluís XIV de França modificà l'estructura política de la colònia, mitjançant la constitució del *Conseil Souverain de la Nouvelle France*, de manera que l'equiparava a qualsevol altre província de la Corona¹². Una institució que, tot i conèixer amb el pas dels anys importants canvis pel que fa a llurs composició i atribucions, perdurà fins a la fi del règim francès (1760). Sintèticament podem dir que els tres principals membres del nou organisme eren el governador (autoritat militar i diplomàtica), l'intendent (autoritat civil) i el bisbe (autoritat religiosa). Quant a les seves competències, eren molt àmplies, atès que abastaven poders executius i d'administració, legislatius i reglamentaris i, finalment, també judicials. Era, tanmateix, un òrgan sotmès totalment a la voluntat del monarca¹³.

immersa en plena lluita per l'hegemonia europea, sinó també a nivell intern, travessada per importants revoltes socials (la Fronça) i un rebrot dels problemes de religió. Això contribuï a que la seva vocació naval fos molt més tardana que la de la resta d'estats competidors (Portugal, Castella, Holanda o Anglaterra). De fet, no fou fins el 1671, que Colbert va potenciar una flota naval potent, la creació d'una administració marítima i una escola d'oficials (PIÉDALUE:1998:66).

¹¹ Es calcula que fins al 1760 únicament 10.000 súbdits francesos, majoritàriament procedents de Bretanya, Normàndia i Occitània, travessaren l'Atlàntic per colonitzar el Canadà. Per això el creixement demogràfic es basava més en l'autoreproducció dels colons que no pas en les aportacions provinents de la metròpoli. La conseqüència immediata fou el desenvolupament d'una identitat particular colonial que, sense renegar, dels *core values* de la metròpoli (la llengua, la religió, el dret, etc), de seguida s'adaptà al medi. D'aquí sorgeix la denominació de *canadiens*. La pròpia feblesa demogràfica, per altra banda, portà a la barreja ètnica amb la població autòctona ameríndia, sobretot en les contrades més allunyades (Praderies). Aquesta fusió donà lloc a l'aparició dels **mestís** (*métis*), un grup humà que desenvolupà, al seu torn, una identitat pròpia i que donà lloc, com veiem més endavant, a una problemàtica específica. Pel que fa a les colònies angleses, cal tenir en compte, que els seus ports, a diferència dels francesos, no quedaven bloquejats a l'hivern, que les seves terres agrícoles eren molt generoses i el seu clima immensament més benigne.

¹² CAHALL:1915; ECCLES:1964 i 1966; VACHON:1969; LANCTÔT:1971(1929); TRUDEL:1971; MORIN-WOEHLING:1994a; HORGUELIN:1997.

¹³ Aviat, però, l'equilibri de poders entre el governador, l'intendent i el bisbe, es decantà envers el segon, sobretot d'ençà l'arribada a la colònia del nou intendent Jean Talon (1665). D'aquesta manera, es reproduí a la Nova França el mateix mecanisme de poder que es donava en les diferents províncies de la metròpoli, on els intendents esdevenien en la pràctica

En aquesta, diguem-ne, segona etapa del "règim francès" del Canadà, és on es posen alguns dels fonaments específics de la nova societat *canadienne* en el context nord-americà (**LACOURS IÈRE:1995**). Per una banda tenim la infraestructura socioeconòmica i de l'altra la supraestructura cultural-ideològica (**EPINETTE:1998:13 i ss.**).

Pel que fa a la primera, podem dir que en aquest període es consolida un sistema socioeconòmic genuí, basat en l'agricultura de subsistència i en el comerç de pells. El seu fonament era el *régime seigneurial* d'explotació i apropiació del territori¹⁴. Pel que fa al comerç de pells es tractava d'una activitat que reportava molts ingressos¹⁵, per la qual cosa constituïa un objectiu preferent de les grans companyies de mercaders de la metròpoli que se'n disputaven el monopoli¹⁶.

l'autèntic centre de poder.

¹⁴ Sorgit del sistema feudal francès, el règim senyorial presentava tanmateix diferències rellevants tant d'ordre jurídic com de funcionament. Així, el *seigneur* o propietari de terres obtenia el seu títol per contracte i no per naixement. Concretament l'administració colonial li concedia una superfície agrícola, a canvi de construir-hi no només la seva casa pairal (*manoir*), sinó també un molí fariner el qual havia de mantenir. Igualment el senyor es comprometia a establir-hi colons-pagesos (*habitants*). Aquests a canvi li pagaven un cens, les rendes, així com un dret de mòlta per l'ús del molí. Situades al llarg del riu, les senyories es dividien en llargues bandes perpendiculars al riu, formant *rangs* (rengles), explotacions rectangulars característiques del camp quebequès. Els senyors, normalment d'extracció militar o bé comunitats religioses, també desenvolupaven funcions administratives i àdhuc judicials en afers locals de menor importància. Finalment, també gaudien de determinats honors (per exemple, un banc reservat a l'església). La vida social al camp, on hi vivien el 80% de la població, s'organitzava entorn les *paroisses* (paròquies), comunitats amb una forta solidaritat intema -necessària per fer front tant a la rigorositat del clima i la geografia del país, com per defensar-se dels atacs dels indis o dels anglesos (**DECHÈNE:1992; LAVALLÉE:1992**). El sistema senyorial no fou abolit definitivament fins el 1854.

¹⁵ Inicialment, els indis proporcionaven les matèries primeres. Amb el pas dels anys, però, sorgiren els *courours des bois* (conedors dels boscos), que s'endinsaren en els boscos i aprengueren les tècniques de supervivència, de transport i de caça dels indis. A la primavera, baixaven als posts on venien les pells als mercaders, els quals les embarcaven cap a França.

¹⁶ En el cas de la Nova França, el 1627, es constituí la *Compagnie des Cent Associés*, sota l'impuls del Cardenal Richelieu. A canvi de colonitzar el territori, obtingué el monopoli de comerç de pells i actuà en la pràctica com una mena de poder civil-administratiu. De seguida, però la Companyia va trobar molts problemes per fer front als seus compromisos i no va assolir l'establiment del nombre de colons inicialment pactat (4.000 en 15 anys).

Quant a la supraestructura ideològica, convé esmentar el fort pes social i cultural de l'Església Catòlica, la qual es va fer evident des de l'inici de la colonització, atès que només els catòlics podien establir-s'hi. Va ser amb l'arribada de Mgr. de Laval (1659) que la dominació ideològica de l'Església Catòlica es va incrementar i va perdurar al llarg de tres segles (fins al 1959)¹⁷. Els últims anys del règim colonial francès, van venir marcats per la crisi cada cop més profunda que travessava la metròpoli -que desembocà en la Revolució de 1789- que provocà un creixent desinterès pels afers colonials. Contràriament, a mitjans del segle XVIII, Anglaterra es trobava en camí de convertir-se en la primera potència mundial. En aquells anys, el desequilibri demogràfic entre les colònies franceses i les angleses era ja definitiu. Mentre que en el Canadà hi vivien 70.000 habitants, les catorze colònies britàniques de Nord-amèrica, eren habitades per prop d'1.500.000 persones.

Va ser durant la Guerra dels Set Anys (1756-1763), que es va produir la conquesta militar del Canadà. El 1759 la ciutat de Quebec era ocupada per l'exèrcit anglès. L'any següent queia Montréal¹⁸. Després de tres anys d'un govern militar prou benèvol, finalment, en virtut del Tractat de Paris (1763),

Finalment, el 1663, se li retirà el monopoli. Només havia aconseguit enviar-hi uns 2.500.

¹⁷ Tota aquesta ideologia era transmesa a nivell parroquial, pel capellà, el qual exercia un gran protagonisme social i fins i tot polític. Aquesta rellevància era deguda a causa de la deixadesa o de la llunyania tant dels poder senyorial com del civil. Per una banda, el senyor, estava més abocat a la carrera militar o a l'administració colonial, per la qual cosa el seu absentisme sovint era molt perllongat. Per la seva banda, el poder municipal (*villages*) queia molt lluny, atès el predomini del poblament dispers i les dificultats del transport.

¹⁸ Val a dir que la darrera unitat militar francesa que va rendir-se va ser precisament el *Régiment Royal du Roussillon*, compost per soldats nord-catalans. De fet, un dels aspectes històrico-demogràfics que podrien ser objecte d'anàlisi és el de la colonització nord-catalana tant de la *Nouvelle France* com també de l'*Acadie*. El reclutament de colons nord-catalans va tenir lloc després que el Rosselló va ser cedit a la Corona francesa en virtut del **Tractat dels Pirineus** (1659). Per les autoritats polítiques i religioses franceses, els nord-catalans, eren especialment valorats pel seu -suposat- extrem catolicisme. Desconec, però, quin és el nombre de nord-catalans -civils i militars- que acabaren establint-se a les colònies nordamericanes. Tant els colons nord-catalans com els, molt més nombrosos, occitans i bretons, van ser lingüísticament assimilats al francès, a diferència del que es donà, **en alguns casos**, en colònies britàniques, on escocesos, gal·lesos i irlandesos, van reeixir a mantenir llurs llengua i costums.

França cedí a Anglaterra el Canadà, els territoris a l'est del riu Mississipí, les illes acadianes d'Île Royal (actualment Illa del Cap Breton) i l'Île Saint-Jean (actualment Illa del Príncep Eduard). Es posà terme, així a la història del règim colonial francès¹⁹.

1.2. El règim colonial anglès

Tal i com s'ha dit més amunt, des d'una perspectiva politicoinstitucional, el règim colonial anglès té molta més rellevància per al nostre estudi que el francès. Efectivament, el Canadà contemporani és, en gran mesura, el producte d'un seguit de lleis colonials angleses, algunes de les quals encara són plenament vigents avui en dia. En les següents línies, primer em refereixo breument a l'etapa colonial anglesa anterior al Tractat de París (1763). Després analitzem els trets més rellevants de les "constitucions històriques" que regiren el destí de la principal de les colònies de l'anomenada **Amèrica del Nord Britànica**²⁰, el Canadà. Aquestes "constitucions històriques" van ser les següents: **la Proclamació Reial de 1763, la Llei del Quebec de 1774, la Llei Constitucional de 1791, la Llei de la Unió de 1840 i la Llei Constitucional de 1867.**

Simultàniament a França, Anglaterra també va llançar-se a la colonització del Nou Món, fins i tot amb més forces i més determinació encara. Així als inicis del XVII, va consolidar assentaments permanents en diferents punts de la costa atlàntica. També s'emparà del comerç de pells en l'estratègica Badia de Hudson i del Territori de Rupert (creació

¹⁹ Malgrat això, la presència francesa al subcontinent encara perdurà, amb notables parèntesis, fins a l'any 1803, quan en virtut de l'acord de compra de Louisiana (*Louisiana Purchase*), va vendre als Estats Units l'àrea entre la vall del riu Mississipí i les Muntanyes Rocalloses, incloent-hi, doncs, la important colònia de la Louisiana. Les úniques possessions nord-americanes que encara avui en dia conserva França són les illes de Saint-Pierre i Miquelon a prop de Terranova.

²⁰ Aquesta denominació es refereix al conjunt de territoris que, a diferència de les tretze colònies que s'independitzaren, van romandre lleials a la Corona, i que amb el temps van acabar unint-se per formar el *Dominion of Canada* (1867).

de la *Hudson Bay Company*, 1670). D'aquesta manera, aconseguí en certa mesura, encerclar els territoris de la Nova França.

A diferència d'aquesta última, però, els assentaments anglesos a la costa atlàntica van prosperar ràpidament, tant des del punt de vista demogràfic com econòmic, i es beneficiaren per l'aposta de la metròpoli envers el desenvolupament d'una potent flota naval (militar i comercial). Aquest dinamisme va ser clau no només en la conquesta dels establiments holandesos, suecs i alemanys, en el segle XVII, en sòl americana, sinó sobretot en la derrota del colonialisme francès. Abans de la Guerra dels Set Anys, l'exemple més fefaent d'aquesta fortalesa fou l'annexió, per part de la colònia anglesa de *New Scotia*, de tots els territoris de l'Acàdia francesa²¹.

Però sense cap mena de dubte, l'objectiu principal de la Corona Anglesa era la conquesta de l'estratègica colònia del Canadà, el cor de la Nova França²². Això s'aconseguí, militarment durant la Guerra dels Set Anys i diplomàticament, amb la signatura del Tractat de París²³.

²¹ Tot i que els seus orígens "europeus" es remuntaven al 1606, no va accedir a l'estatus de colònia de Sa Majestat fins al 1720. Colonitzada en gran mesura per escocesos, s'implicà de valent en la lluita contra els Acadians i contra França, al llarg de les guerres intercoloniales. Per això, les derrotes franceses van beneficiar-la molt, atès que se li concediren la pràctica totalitat dels territoris d'Acàdia, incloent-hi, l'Île de Saint-Jean -rebatejada com a St. John's Island- i l'Île Royale -actual Cape Breton Island. Expulsats els acadians, els territoris conquerits van ser repoblats bé per colons procedents de Nova Anglaterra, bé per noves onades de colons procedents directament d'Escòcia.

²² El Canadà constituïa el passadís natural per excel·lència que, a través del curs del riu Sant Llorenç, comunicava l'Atlàntic (i doncs, el vell continent) amb el rovell del Nou Món, és a dir la zona dels Grans Llacs, amb tota la conca del Mississipi fins el Carib i també obria les portes cap a les Praderies i, doncs, cap a l'Oest i, en darrer terme, cap el Pacífic.

²³ En el Tractat de París, França hauria pogut conservar el Canadà, però va optar per cedir-lo a Anglaterra a canvi de conservar les Antilles. Aquesta tria ha estat considerada com una prova del menyspreu de l'antiga metròpoli envers el menor valor econòmic de la colònia continental respecte la colònia caribenya. Un exemple de l'opinió força estesa a França ens la dona el propi Voltaire, segons el qual Nova França només era "*quelques arpents de neige*". La possibilitat de "recuperar" la *Nouvelle France* per part de l'antiga metròpoli es plantejà en dues ocasions: durant la Guerra d'Independència de tretze de les colònies britàniques a Nordamèrica (1775-1783), i sobretot, arran les guerres napoleòniques (1800-1815). Adhuc, la Corona britànica ve veure amb molta preocupació l'intervencionisme de l'emperador Napoleó

(i) La Proclamació Reial de 1763²⁴. - Després de tres anys de govern militar (1760-63), i un cop signat el Tractat de París, el rei anglès Jordi III aprovà una **Proclamació Reial**, per la qual es creava la nova *Province of Quebec*²⁵. En la seva virtut es contemplaven noves institucions polítiques: s'instituïa un **Governador** reial i un **Consell** format per dotze membres amb poders legislatius i executius (**BRUN:1970**). Igualment s'implantava el sistema social i de propietat anglès, es marginava l'Església Catòlica, es prohibia que cap catòlic ocupés un alt càrrec polític o administratiu i s'obligava als *canadiens* que volguessin ocupar-ne un a prestar un Jurament de fidelitat a Sa Majestat²⁶. En l'àmbit judicial, s'introduïa la *Common Law* característica del dret anglo-saxó, ho i prohibint el dret civil francès (basat en la *Coutume* de París) i foren britànics els deu primers jutges del Quebec²⁷. Es pot dir que, malgrat passar a ser considerats súbdits de Sa Majestat,

III de França a Mèxic (1862-1865), com un intent de tornar a recuperar presència en el Nou Món, si bé tot va quedar en no-res.

²⁴ *The Royal Proclamation, October 7, 1763 by the King, A Proclamation George R,*

²⁵ Amb unes dimensions territorials molt més reduïdes que les de l'antiga Nova França, ja que només abastava les zones més habitades de la vall del riu Sant Llorenç, territoris que actualment pertanyen a la part sud de les províncies d'Ontàrio i Quebec.

²⁶ L'esmentat jurament negava la transsubstanciació i l'autoritat papal.

²⁷ Tot plegat va fer que els *canadiens* patissin una forta discriminació social i econòmica respecte a la minoria britànica, sobretot escocesa, que es va instal·lar al país, preferentment a Montréal i a Quebec, immediatament després de la conquesta. Aquesta s'emparà dels llocs preeminents de l'administració i del comerç, inclòs, per suposat, el de la pell. D'aquesta manera es va començar a consolidar una situació de separació *de facto* entre les dues comunitats o, en terminologia de l'època, entre les **dues races**, que perdurà fins a principis del segle XX. Mentre que la població *canadienne* era majoritàriament pagesa i vivia al camp, la incipient minoria *english or british* (escocesa) va optar per residir a les ciutats on va desenvolupar activitats mercantils, comercials i industrials: creació de la *North West Company* (1783) controlada per capitalistes escocesos que durant uns anys va tenir un fort protagonisme en el comerç de pells i en l'exploració de noves terres (fins que el 1821 va ser absorbida per la històrica *Hudson Bay Company*); creació del *Bank of Montreal* (1817), del *Board of Trade* (1822), de la Borsa de Montréal, etc.

els *canadiens* eren sospitosos de deslleialtat, i de fet, no van faltar veus que van demanar-ne bé un procés d'assimilació forçat, bé de minorització, mitjançant la immigració massiva d'anglòfons²⁸. La nova constitució política, doncs, deixava clar que la Província del Quebec no rebia el mateix tractament institucional que la resta de colònies de poblament angleses. De fet, era tingut per un territori **conquerit**²⁹: instaurava un poder tan absolut com el que existia sota el règim colonial francès, amb l'agreujant que ara, les noves institucions eren totalment estrangeres i desconegudes per a la immensa major part de la població *canadienne* (MORIN-WOEHLING:1994a:45-51).

(ii) La Llei del Quebec (1774)³⁰.- Aquesta situació de clara discriminació, però, va començar a canviar arran l'aprovació per part del parlament britànic (Westminster) de la *Quebec Act* o Llei del Quebec de 1774, la qual anul·lava la Proclamació Reial. Aquesta segona constitució millorava sensiblement les condicions socials, polítiques i econòmiques de la majoria *canadienne*. Els canvis que introduïa van ser força rellevants.

A nivell institucional, el **Consell Executiu** perdia les funcions legislatives que eren assignades a un nou **Consell Legislatiu**, compost

²⁸ A diferència del cas acadià, en el cas *canadien* la possibilitat d'una deportació massiva no es va plantejar, car inicialment no hi havia perill real que els vençuts s'aliessin ni amb l'anterior metròpoli ni amb una altra potència estrangera, atès que Anglaterra havia esdevingut mestressa absoluta d'aquesta part del territori nord-americà. [Cal tenir en compte que la deportació dels acadians a partir del 1755 va tenir lloc com a conseqüència de la por, no infundada per altra part, que els acadians continentals donessin suport a França i als *canadiens* durant la Guerra dels Set Anys].

²⁹ Així mentre en la majoria de les colònies de població angleses, en aquell any, ja disposaven d'assemblees electes amb capacitat de legislar dins el marc de les lleis colonials, per contra, en la nova Província, la Proclamació Reial deixava clar que el Rei disposava del poder legislatiu (assistit pel seu Consell) i del poder administratiu i reglamentari, el qual podia delegar a determinats funcionaris o a un governador. Tanmateix, el propi text anunciava la creació d'assemblees electes, però sense concretar-ho.

³⁰ 14 George III, c.83 (UK).

per entre 17 i 23 membres de nomenament reial, un terç dels quals, però, havien de ser *seigneurs*, és a dir, procedents de l'aristocràcia *canadienne*. També permetia als catòlics accedir a l'Administració, el domini senyorial de les terres es restablia, s'abolia l'obligació de retre el jurament de fidelitat, es conferia a l'Església Catòlica un estatus semi-oficial i li era permès recaptar el delme. La llengua francesa també era reconeguda oficialment³¹.

Les reaccions a l'aprovació de la Llei del Quebec van ser divergents. Per a la població *canadienne*, en van resultar particularment afavorides les seves èlits: l'aristocràcia i l'Església Catòlica³². Per contra, la minoria britànica ja establerta al Quebec, va encaixar la nova llei amb frustració i irritació. Per una banda, el restabliment del dret civil, féu que no fossin vigents a la colònia determinades institucions del dret anglès, com per exemple, l'*habeas corpus*, institució jurídica molt preuada pels britànics i que era totalment aliena al dret de procedència francesa. També va doldre molt als colons britànics del Quebec la negativa per part de la Corona a accedir a la demanda de crear una assemblea legislativa electiva, reservada exclusivament als protestants, tal i com ja existia en la resta de colònies britàniques³³. Òbviament, tampoc va agradar la

³¹ Dos altres punts mereixen ser destacats. Per una banda es restablia el dret civil francès, però es mantenia el dret penal anglès. Per l'altra s'ampliava notablement el territori de la província, atès que la frontera occidental arribava ara fins a la zona dels Grans Llacs i a la vall del Mississipi i, per la banda atlàntica, es recuperava el control del litoral de la península del Labrador.

³² Els primers veien la possibilitat de ser incorporats al govern de la província. De fet, podem considerar que ens trobem davant un clar exemple de **pacte aristocràtic** que cercava l'assimilació progressiva (lingüística, cultural) de l'antiga aristocràcia francòfona. Estratègia que va donar els seus fruits, com ho demostra la celebració de nombrosos matrimonis mixtos entre les dues classes aristocràtiques. Pel que fa a l'Església Catòlica, la seva rehabilitació pretenia convertir-la en aliada de la Corona, atesa la seva enorme influència social, cultural i econòmica a la colònia.

³³ El parlamentarisme ja s'havia implantat en moltes de les colònies britàniques de l'Amèrica del Nord al llarg del segle XVIII, i concretament ho féu a les colònies veïnes de Nova Escòcia (1758), i a l'Illa de Sant Joan, futura Illa del Príncep Eduard, el 1773.

rehabilitació pública de l'Església Catòlica.

¿Per què aquest canvi d'actitud tan substancial per part de la Corona envers el Quebec? La resposta sembla evident. Davant la creixent tensió que l'enfrontava amb la pràctica totalitat de la resta de colònies britàniques, la Corona volia assegurar-se'n la lleialtat, entre d'altres raons, per la seva estratègica situació³⁴.

En aquest sentit, val a dir, que la Corona encertà en gran mesura. Durant la Guerra que esclatà immediatament i que durà vuit anys (1775-1783), el Quebec, i més concreta la població *canadienne*, no es deixà arrossegar per les crides a la rebel·lió que li adreçaren els cabdills revolucionaris de Nova York, Albany o Boston. Més aviat adoptà una posició passiva o neutral, sense caure tampoc, per descomptat i com era de preveure, en una defensa a ultrança de la Corona³⁵. Això féu que, quan l'exèrcit revolucionari llançà una ofensiva militar, ocupà

Tanmateix, era evident que la de Quebec no era una colònia com les altres, atès que els colons de procedència britànica, a diferència de la resta, no eren majoritaris, car llavors representaven només entre el 2% i el 5% del total de la seva població. El contingent majoritari el representava llavors la població *canadienne*, sense oblidar tampoc els autòctons i els mestissos.

³⁴ Des d'aquest punt de vista, el rol de l'Església Catòlica era de gran rellevància. La Corona comptava amb ella per tal que evités que els *canadiens* simpatitzessin amb els revolucionaris nord-americans, alguns dels dirigents dels quals pertanyien a esglésies i sectes protestants profundament enfrontades amb el catolicisme.

³⁵ Val a dir, però, que si bé aquesta actitud neutral fou la que predominà, això no vol dir que sectors concrets adoptessin posicionaments més compromesos. Així, una minoria *canadienne* advocà per unir-se als revolucionaris, tenint present que aquests rebien l'ajuda de França, i en conseqüència hi veien la possibilitat, encara que fos remota, d'alliberar-se del domini anglès. Per contra, l'aristocràcia militar *canadienne*, optà per ajudar l'exèrcit anglès, no només perquè hi veia una manera d'ascendir socialment i política, sinó també, alertada pel taramà anti-aristocràtic dels revolucionaris. Pel que fa als colons britànics del Quebec, la immensa majoria romangué lleial a la Corona, si bé no deixaren d'existir petits nuclis que, arran l'aprovació de la Llei del Quebec, valoraren la possibilitat d'unir-se als revolucionaris. De fet, aquests últims van considerar la Llei del Quebec com una mostra d'autoritarisme reial, tant pel fet de no contemplar l'existència d'una assemblea electiva com per la permissivitat envers l'Església Catòlica. La presentaren com a prova d'impossible reconciliació amb el Rei i fins i tot arribà a ser emprada com un dels arguments que justificaren l'inici de la revolució i de la lluita armada.

Montréal (1775) i es dirigí a Quebec, on va ser derrotat (1776), el pes de la guerra caigués quasi exclusivament damunt l'exèrcit reial.

(iii) La Llei constitucional de 1791³⁶. - La derrota britànica en la guerra, consumada el 1783, va tenir conseqüències molt rellevants³⁷. Les tretze colònies rebels, i vencedores, formaren una nova república revolucionària³⁸. Únicament tres colònies, Nova Escòcia, Illa de Sant Joan i Quebec, conjuntament amb els territoris de Terranova i la Terra de Rupert, romangueren lleials a la Corona³⁹. D'aquesta manera es consumava el "**cisma anglosaxó**" a l'Amèrica del Nord (**SÉGUIN:1977a:13**) amb la formació de dos blocs oposats dins el mateix subcontinent: un de republicà i revolucionari, i un altre de monàrquic i conservador. Aquest fet va motivar un important corrent migratori de població *loyalist* (lleialista) cap a les colònies britàniques⁴⁰. Això canvià de forma dramàtica la correlació demogràfica

³⁶ 31 *George III, c.31 (U.K.)*.

³⁷ Entre d'altres, la derrota va significar la pèrdua dels territoris situats al sud i a l'oest de la zona dels Grans Llacs.

³⁸ Que després de conèixer una etapa confederal, finalment es va estructurar en una federació (1787).

³⁹ L'illa de Sant Joan (*St. John's Island*), era l'antiga *Île St.-Jean*, batejada per Jacques Cartier, i colonitzada pels acadians. El 1758, durant la Guerra dels Set Anys, va ser ocupada pels anglesos que n'ordenaren la deportació dels seus habitants, llevat d'un petit grup que va esdevenir la base de l'actual minoria acadiana que encara avui en dia continua vivint a l'illa (un 17% del total). Acabada la guerra, es va anglicitzar el nom i va ser annexionada a la colònia de Nova Escòcia. El 1769, però, es constituí en colònia independent, i el 1799, va rebre el seu nom actual, **Illa del Príncep Eduard** (*Prince Edward Island, PEI*), en honor d'un membre de la família reial.

⁴⁰ El monarca, en reconeixement a la seva lleialtat i per compensar-los per la pèrdua de les seves propietats en llurs antigues colònies, els va concedir una gran quantitat de terres, en condicions molt favorables, a les colònies que encara conservava a l'Amèrica del Nord. La major part d'aquests lleialistes s'establiren en el curs alt del riu Sant Llorenç (Niàgara), mentre que només una minoria ho féu en el curs baix, sobretot en els anomenats *Eastern Townships* (comtats de l'Est o, en francès, *l'Estrie*). D'altres, encara, s'instal·laren a la costa atlàntica: Terranova, Nova Escòcia, l'illa de Sant Joan -Illa del Príncep Eduard-, i també a la nova colònia de Nou Brunswick, constituïda el 1784, el territori de la qual fou esqueixat de Nova

i lingüística del Quebec⁴¹, i donà lloc a una forta pressió per introduir canvis en les estructures polítiques de la província⁴².

Finalment, Londres va modificar l'estatus polític de la colònia, amb l'aprovació, per part del Parlament, de la **Llei Constitucional de 1791**, de gran transcendència per un doble motiu. El primer fou la partició de la província del Quebec en dues províncies distintes. El segon, la introducció del parlamentarisme. Vegem-los.

Pel que fa al primer, la nova Llei dividí la fins ara província del Quebec en dues noves províncies distintes: l'**Alt Canadà** i el **Baix Canadà**. La primera era habitada, inicialment, per uns 14.000 individus majoritàriament d'origen britànic i de procedència *loyalist*, establerts recentment⁴³. Per la seva banda, el **Baix Canadà**, majoritàriament francòfon (150.000 *canadiens* per 10.000 britànics), tenia com a capital la ciutat de Quebec i territorialment corresponia a la part sud de l'actual província homònima, incloent-hi la costa del Labrador. Aquesta divisió cal considerar-la com una política d'acomodació l'objectiu de la qual era evitar que cap dels dos grups ètnics és considerés vexat⁴⁴. Segons el

Escòcia.

⁴¹ Efectivament, dels 70.000 habitants que tenia el Canadà el 1760, la província del Quebec passà a tenir-ne més de 113.000 el 1784. Això no obstant, el més significatiu, és que es començà a dibuixar una desigual distribució ètnico-lingüística. Així en la part baixa del curs del riu Sant Llorenç (actual Quebec), es mantingué una forta majoria *canadienne*. Per contra en la part alta del riu (actual Ontàrio), com a conseqüència de les successives onades migratòries, acabà esdevenint majoritàriament *english/british and loyalist*.

⁴² Per descomptat que un altre fet cabdal, a nivell internacional, que també va influir en l'escenari polític de l'època, va ser l'adveniment de la Revolució Francesa (1789).

⁴³ Aquesta colònia va prendre com a capital, a partir de 1793, la nova ciutat de York (Toronto), i els seus límits territorials corresponien a gran part de l'actual província d'Ontàrio. Concretament incorporava la península ontàriana, les regions de Niagara (fronterera amb els Estats Units), Kingston, Ottawa, les terres orientals dels llacs Huron i Superior fins a la badia d'Hudson (MILLS:1988; KNOWLES:1997).

⁴⁴ En general, la decisió va ser ben rebuda. Pels *canadiens* era una garantia que, donada la seva acaplaradora majoria demogràfica, controlarien la nova assemblea electiva del Baix Canadà, de manera que s'esvaïa el perill de ser governats pels anglesos. Per la seva banda, els anglesos de l'Alt Canadà van rebre amb joia la possibilitat d'alliberar-se del domini de la

178

propi primer ministre anglès de l'època, William Pitt,

"(...) this division, it was hoped, could be made in such a manner, as to give each a great majority in their own particular part, although it could not be expected to draw a line of complete separation. Any inconvenience to be apprehended from ancient Canadians being included in the one, or British settlers in the other, would be cured by the establishment of a local legislature in each" (BRUN:1970:86)

Pel que fa a la reforma de les institucions polítiques, la LC 1791 implantà finalment el parlamentarisme, amb la creació d'una cambra electiva en cadascuna de les dues noves províncies: la **Cambrà de l'Assemblea** o Assemblea. Tanmateix es tractava d'un parlamentarisme incipient per diversos motius. En primer lloc l'assemblea compartia el poder legislatiu amb el Consell Legislatiu, de nomenament reial⁴⁵. En conseqüència, per tal que una iniciativa legislativa prosperés, calia que comptés amb el suport no només de l'Assemblea, sinó també del Consell Legislatiu. Això conferia a aquest darrer òrgan un poder de veto. Per altra banda, el Consell Executiu, només era responsable davant del Governador. Això impedia als diputats exercir una tasca de fiscalització de la despesa pública menada per l'executiu. Finalment, la llei establia uns poderosos mecanismes de control de la legislació colonial per part dels poders imperials⁴⁶. Tot i aquests importants

majoria *canadienne*, atès que detestaven profundament llurs llengua, religió, lleis civils i cultura, les quals consideraven com estrangeres i, per descomptat, inferiors. Per contra, qui sí que se sentí traït per Londres, fou la minoria anglesa al Baix Canadà: les elits comercials i mercantils dominants de Montréal i ciutat de Quebec. Aquestes eren partidàries d'una única cambra legislativa composta exclusivament per britànics i protestants.

⁴⁵ Aquest, al seu torn també sofrí transformacions notables en virtut de la nova llei, atès que va passar a ser considerat com un òrgan de contrapès respecte l'Assemblea.

⁴⁶ Aquests consistien no només en el principi de la incompatibilitat (*repugnancy*) i en la regla de la sanció reial de les lleis, sinó també a través tant del poder discrecional del Governador de **reservar** els projectes de lleis de les Assemblees per tal de ser examinats pel govern britànic, com del poder de **desaprovació** de tota llei votada (àdhuc sancionada) en un termini de dos anys. En definitiva, doncs, es consagrava una clara **preponderància imperial** (MORIN-WOEHLING:1994a:52-53).

dèficits democràtics, el 10 de juny de 1792 es van celebrar les primeres eleccions parlamentàries al Baix Canadà, en les quals es van escollir 50 diputats -35 *canadiens* i 15 britànics⁴⁷. Naturalment la implantació del parlamentarisme, tot i ser limitat i de govern no responsable, va permetre un progressiu arrelament d'una nova cultura política, si bé també va esdevenir una constant font de conflictes, sobretot al Baix Canadà, entre *canadiens* i britànics⁴⁸. Això no obstant, aquests conflictes van quedar ofegats durant els primers anys del segle XIX, per l'esforç enorme que l'Imperi esmerçà durant les Guerres Napoleòniques, les quals si bé el seu principal escenari es va localitzar a Europa, també van tenir, encara que indirectament, repercussió a Nord-amèrica. Em refereixo a la **Guerra de 1812-1814** que enfrontà els Estats Units amb les colònies britàniques⁴⁹.

⁴⁷ El fet que s'escollís un nombre tan elevat de diputats anglòfons, ha estat atribuït a una actitud pragmàtica de molts francòfons, que consideraven que un anglòfon era més apte per negociar amb la metròpoli (Londres).

⁴⁸ Cal tenir en compte que mentre els *canadiens* controlaven la cambra electiva, la minoria anglesa de la província era majoritària en els consells executiu (5 a 4) i legislatiu (16 a 7). També en l'administració i en la judicatura els britànics superaven àmpliament els canadencs. Per altra banda, la llengua oficial era l'anglesa, mentre que el francès esdevenia una secundària *llengua de traducció* -és a dir, la versió oficial era l'anglesa, però es podia traduir al francès. També és cert que sovint, per raons de pragmatisme -és a dir, per desconeixement de la llengua anglesa- es podia utilitzar el francès en algunes institucions, sobretot, davant dels tribunals.

⁴⁹ Els Estats Units aprofitaren que la Gran Bretanya es trobava ocupada en combatre Napoleó per declarar-li la guerra, al·legant els conflictes entorn els drets marítims a la zona dels Grans Llacs i els continus abordatges per part de la flota militar anglesa de vaixells americans, dels quals sospitaven que ajudaven els francesos, acusant-los de no ser realment neutrals. Tanmateix, en l'atac americà també hi havia una voluntat d'emparar-se el territori situat en l'anomenada península ontariana. La colònia que més directament en va rebre les conseqüències va ser l'Alt Canadà, on precisament més havia arrelat l'herència dels *loyalists*. Després de dos anys de guerra, se signà un tractat de pau, sense vencedors ni vençuts i, de fet, sense que s'haguessin resolt els problemes de fons. Això no obstant, diversos episodis bèl·lics que hi tingueren lloc, van servir per desvetllar un primer sentiment patriòtic *canadian* (la gesta de Laura Secord) (SUTHREN:1999). També va ser molt celebrat l'atac anglo-canadenc a Washington, a conseqüència del qual, el Capitoli i la residència del President dels Estats Units van resultar afectats. Per tapar-ne els desperfectes produïts pel foc, la residència presidencial va ser pintada tota de blanc i d'aquí li vingué el nom de *White House*.

A partir dels anys trenta del segle XIX, l'oposició intercomunitària es va radicalitzar al Baix Canadà sobretot per la ferma decisió de l'Assemblea de controlar el poder executiu. Això portà en la pràctica al bloqueig de les seves institucions parlamentàries⁵⁰. La conseqüència va ser una radicalització dels posicionaments. Dins el camp *canadien*, la fracció dels **Patriotes**, liderada pel President de l'Assemblea, **Louis Joseph Papineau**, molt influïda per les revolucions europees i sudamericanes coetànies⁵¹, així com per les teories democràtiques de Jackson als Estats Units, va presentar l'any 1834, un programa electoral compost per **92 resolucions** on si bé per una banda

⁵⁰ Un altre factor que també va tenir una gran importància en aquesta polarització, va ser l'increment del nombre d'immigrants anglòfons que, procedents de la Gran Bretanya i, cada cop més, d'Irlanda, s'instal·laren als dos Canadàs, d'ençà la fi de les guerres napoleòniques. Si bé milers dels immigrants morien a causa d'epidèmies o malalties, els que van sobreviure, van ser emprats per les classes dirigents anglòfones per ofegar demogràficament els *canadiens*, sobretot a les ciutats, on rebotaren el mercat de treball. Així a partir de 1831, la ciutat de Montréal, esdevingué majoritàriament anglòfona, arran de la forta immigració irlandesa, la qual fou emprada en la construcció dels canals de Lachine. Això féu reaccionar les èlits polítiques *canadiennes*, que percebien el risc real de minorització demogràfica al conjunt del Baix Canadà. Per la seva banda, l'elit britànica de Montréal, organitzada entorn el *Board of Trade* ja el 1822 presentà un projecte d'Unió Legislativa dels dos Canadàs, que assegurés una majoria de diputats anglòfons. Això s'aconseguiria mitjançant la restricció del dret de vot - excloent-ne els sectors més populars-, l'increment de la immigració anglòfona i la prohibició de l'ús parlamentari del francès. Per ells, cedir en la demanda d'un govern responsable davant d'un parlament electiu, equivalia a ser dominats pels estrangers. Fins i tot, alguns dels seus elements més extremistes preferien abans morir o ser annexionats pels Estats Units. Si bé, d'antuvi la idea d'una unió legislativa dels Canadàs fou descartada, pocs anys després, com veurem, es recuperà. Finalment, un darrer factor molt important a tenir en compte és la poca o nul·la predisposició de l'exèrcit a reprimir una més que hipotètica rebel·lió de la minoria, si Londres finalment cedia a acceptar el govern responsable en la província del Baix Canadà.

⁵¹ Cal tenir en compte que el context internacional de l'època va exercir una forta influència en els sectors "més avançats" de la societat *canadienne*. Segons el politòleg Denis Monière, *"Il faut rappeler ici que la première moitié du XIXe siècle est, en Europe et en Amérique latine, fertile en mouvements de libération nationale qui s'inscrivent dans la continuité de la Révolution française qui, en affirmant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, avait réussi à ébranler les vieux empires européens. De 1804 à 1830, le principe des nationalités est en vogue et fait partie du credo libéral. Les Serbes en 1815, les Grecs en 1821 et les Belges en 1830 se libèrent: tandis que les italiens, les Irlandais et les Polonais échouent dans leurs tentatives. En Amérique du sud, les colonies portugaises et espagnoles accèdent à l'indépendance: le Brésil en 1822, la Bolivie en 1825 et l'Uruguay en 1828"* (MONIÈRE:1987:41). Sobre els lligams entre les minories nacionals, el nacionalisme i el liberalisme històric (KYMLICKA:1999c:70-78).

expressaven la seva confiança en les institucions parlamentàries d'arrel britànica, per l'altra amenaçaven amb fer la secessió si no es portaven a terme les reformes democràtiques que sol·licitaven⁵².

Tanmateix, davant l'immobilisme de Londres i l'aferrissada oposició de la minoria anglesa (els *Montrealers*), finalment, s'optà per la insurrecció armada, apel·lant ni més ni menys que a la Carta Magna anglesa de 1215 per legitimar el seu dret a la resistència enfront un govern tirànic. Va ser la **Revolta dels Patriotes**⁵³. Malgrat el seu fracàs, aquest episodi ha esdevingut amb el temps un referent ineludible per al nacionalisme quebequès del segle XX⁵⁴. De manera

⁵² Aquestes resolucions, inspirades en els *cahiers de doléances* de la Revolució Francesa, equiparaven la situació de la *nation canadienne* amb la del poble irlandès, i no s'estaven d'elogiar el sistema polític nordamericà. Després de les eleccions d'aquell any, la Cambra de l'Assemblea les aprovà per 56 vots a favor i 32 en contra, i les transmeté a Londres. Val a dir que els sectors reformistes *canadiens* també s'hi oposaren, car consideraven que anaven massa lluny.

⁵³ La **Revolta dels Patriotes**, va ser un conjunt d'aixecaments armats que tingueren lloc entre 1837 i 1838, en el segon dels quals fins i tot es va arribar a proclamar la **República del Baix Canada**. Militarment, però, no van trigar a ser esclafades sense contemplacions, i fins i tot amb un cert ravejament envers els implicats i la població civil. Així l'exèrcit, sobre el terreny, massacrà diverses columnes de Patriotes i va arribar a destruir i saquejar algunes de les poblacions compromeses amb la revolta. Posteriorment tingueren lloc dotze execucions a la forca i també diverses dotzenes de deportacions a Austràlia. La majoria dels líders de la revolta van exiliar-se. Papineau retornà al Canadà el 1844.

⁵⁴ La bibliografia sobre la Revolta dels Patriotes és molt extensa: **ROBERT:1975; SEGUIN:1977b; BERNIER-SALÉE:1992; SENIOR:1992; GREER:1997; LACOURSIÈRE:1996; BERNARD²:1996; BULLETIN:1998**. Una de les causes principals explicatives del fracàs de la Revolta, fou la del posicionament al respecte de l'Església Catòlica. Aquesta, un cop rehabilitada per les autoritats imperials (1774), va exercir una gran influència entre la població *canadienne*, bàsicament agrària, oposant-se a l'arrelament d'ideologies polítiques com el liberalisme i la democràcia, considerades contràries a l'ordre tradicional. Respecte a aquesta qüestió no podem estar-nos d'assenyalar el trauma que per a l'Església catòlica del Canadà va significar l'adveniment de la Revolució francesa. La resposta immediata va ser el trencament total i absolut de qualsevol tipus de vincle amb l'antiga metròpoli i, per contra, una vinculació molt més intensa amb Roma i amb les tesis més ultramontanes del catolicisme tradicionalista. Una situació que va persistir fins ben entrat el segle XX. En definitiva, durant molt de temps, l'Església Catòlica va exercir un paper objectiu d'agent apaivagador de les ànsies de llibertat de la població *canadienne*, establint una aliança amb el règim anglès, primer, i amb els sectors més conservadors del Canadà, a partir de 1867.

quasi paral·lela a la Revolta dels Patriotes en el Baix Canadà, el 1837, a l'Alt Canadà també va tenir lloc una altra revolta dirigida pel reformista radical **William Lyon Mackenzie**, que igualment també va ser derrotada⁵⁵. Les revoltes de 1837-38 van portar a la metròpoli a introduir noves reformes polítiques que tingueren un fort impacte en la dinàmica política colonial.

(iv) La Llei de la Unió de 1840⁵⁶. - Esclafats els aixecaments, Londres va encomanar al governador militar del Canadà, **John G. Lambton, comte de Durham**, l'elaboració d'un report on s'estudiés la situació política i proposés reformes institucionals adreçades a evitar la reproducció de noves crisis. El 1839 es presentà el conegut com a **Report de Lord Durham**, en el qual s'aconsellava una política adreçada a minoritzar els francòfons a través de la unió dels dos Canadàs en una única província de majoria britànica. La solució passava, doncs, per assimilar el poble considerat inferior que era, no cal dir-ho, el francòfon, atès que era un poble "sense història i sense literatura". En paraules del propi Durham,

"Je n'entretiens aucun doute sur le caractère national qui doit être donné au Bas-Canada: ce doit être celui de l'Empire britannique, celui de la majorité de la population de l'Amérique britannique, celui de la race supérieure qui doit à une époque prochaine dominer sur tout le continent de l'Amérique du Nord. Sans opérer le changement ni trop

⁵⁵ Òbviament, els motius de la revolta no eren idèntics, però sí semblants. Cal tenir en compte que a l'Alt Canadà l'arribada de milers d'immigrants pobres procedents d'Escòcia i d'Irlanda, va modificar-ne significativament la composició sociològica i va accentuar les tensions tant entre l'oligarquia privilegiada (*The Family Compact*) i les classes subalternes, com entre els metodistes i l'Església anglicana, enfrontades pel repartiment del benefici de les reserves Clericals (*Clergy Reserves*). Aquest malestar va intensificar la lluita per la democratització de les institucions polítiques i l'ampliació del sufragi electoral, encapçalada pel reformista moderat **Robert Baldwin** i pel ja esmentat **W.L. Mackenzie** (nascut a Escòcia). L'agitació arribà al màxim arran l'inici de la Revolta dels Patriotes al Baix Canadà. Mackenzie aprofità la marxa de l'exèrcit per sufocar-la, per insurreccionar-se a Toronto amb la intenció de crear un govern provisional, però fou igualment derrotat hi hagué d'exiliar-se als Estats Units. Vint dels seus partidaris foren executats. Mackenzie retornà el 1849 i tornà a ser elegit diputat entre 1851 i 1859. Va morir el 1861.

⁵⁶ 3-4 Victoria, c.35 (U.K.)

vite ni trop rudement pour ne pas froisser les esprits et ne pas sacrifier le bien-être de la génération actuelle, la fin première et ferme du Gouvernement britannique doit à l'avenir consister à établir dans la province une population de lois et de langue anglaises, et de n'en confier le gouvernement qu'à une Assemblée décidément anglaise"
(HAMEL:1948:303-304)

El report de Lord Durham és considerat, avui en dia, com un exemple paradigmàtic d'enginyeria constitucional adreçada a la minorització d'una comunitat nacional. La minorització d'una nació, en un sistema democràtic, pressuposa que aquesta no pot controlar el seu propi futur, donat que cohabita amb una majoria nacionalment diferent que és qui realment decideix⁵⁷.

D'acord amb l'esmentat Report, Londres va portar a terme una nova reforma institucional de la colònia. En virtut de la Llei de la Unió de 1840 es constituí la **Província Unida del Canadà**, com a producte de la unió dels antics Alt i Baix Canadà, els quals passaven a anomenar-se les "seccions" del Canadà Occidental i Canadà Oriental, respectivament. La nova Llei, que no reconeixia la responsabilitat governamental, establí una **unió legislativa**, amb una única Cambra de l'Assemblea on es trobaven representats en igual nombre d'escons (42, inicialment) els dos Canadàs, malgrat que l'Oriental era més poblat que l'Occidental⁵⁸. Això va possibilitar que, en conjunt, els britànics poguessin controlar la Cambra i situessin els *canadiens* en una posició clara de minorització⁵⁹. Pel que fa a la qüestió lingüística, la Llei no

⁵⁷ Per una relectura de l'actuació de Lord Durham, **AJZENSTAT:1988, 1992**.

⁵⁸ L'any 1841, el Canadà Oriental (o Baix Canadà) comptava amb 600.000 habitants, mentre que el Canadà Occidental (o Alt Canadà) amb 400.000.

⁵⁹ Tot i que no hi ha un acord respecte les xifres exactes, podem dir que als 400.000 anglesos (anglòfons) de l'antic Alt Canadà, sumats als 150.000 anglòfons de l'ex-Baix Canadà, superaven a la totalitat de població *canadienne*: 550.000 individus -altres fonts parlen de fins a 600.000- contra 450.000 (**SÉGUIN:1977a:37-38**). Per altra banda, entre els diputats del nou Canadà Oriental, també n'hi havia d'anglòfons. D'aquesta manera, i amb l'ajut de les progressives onades d'immigració anglòfones (sobretot procedents d'Irlanda), s'acompliria l'objectiu de la minorització dels *canadiens*. La resposta dels francòfons, de la

184

donava al francès l'estatus de llengua parlamentària⁶⁰.

Tanmateix, l'objectiu de minoritzar els francòfons, no va reeixir del tot. El fet que la nova Llei mantingués la vigència del dret civil, del sistema educatiu i també l'estatus de l'Església Catòlica a l'ara Canadà Oriental, va donar lloc a la cohabitació dins la nouada Província de dos ordenaments jurídics, dues burocràcies i dos sistemes escolars amb dues llengües d'instrucció diferents. A més a més, el funcionament de l'única Cambra de l'Assemblea, va seguir el principi de la *dobla majoria*, la qual cosa implicava que per aprovar una llei calia l'acord tant de la majoria de diputats anglòfons com de la majoria de diputats francòfons⁶¹. Tot plegat va afavorir una política de col·laboració i aliança entre les elits polítiques dels dos Canadàs, com ho demostra la formació de governs provincials "bicèfals" o de tàndem, tals com els de Baldwin-Lafontaine, Brown-Dorion o Cartier-Macdonald al llarg del període 1841 a 1867⁶². Precisament, va ser sota el govern reformista

qual no era pas aliena la influència de l'Església, va ser l'anomenada *venjança dels bressols*, que va portar a que moltes parelles francòfones, sobretot de l'entorn rural, tinguessin un elevat nombre de fills -quinze, setze, o fins i tot vint o vint-i-cinc!.

⁶⁰ Un altre tret rellevant és el manteniment del control imperial de les lleis colonials, tal i com ja es donava en l'anterior llei de 1791.

⁶¹ Aquest dualisme va ser fortament criticat pels sectors lleialistes, referint-s'hi com a un exemple de *French Domination*. Consideraven que si els anglòfons ja eren majoritaris en el conjunt de la Província Unida del Canadà, era intolerable que la minoria nacional tingués tanta influència com la majoria. Aquesta rellevància dels polítics *canadiens* o franco-canadencs era deguda en gran mesura al diferent comportament electoral existent en les dues seccions de la província. Així, al Canadà Occidental, el vot es dividia entre les opcions conservadora i la més liberal-reformista, amb un lleuger predomini de la primera. Per contra, al Canadà Oriental, els liberals-reformistes (*bleus*) eren majoritaris. Això decantava la majoria parlamentària dins l'Assemblea envers el bloc liberal-reformista, a l'interior del qual, el pes dels diputats *canadiens* era molt important. En conseqüència, el sentiment de greuge dins el Canadà Occidental va ser tan intens que esclatà el 1849, arran l'aprovació d'una llei d'indemnització per a les víctimes de les revoltes de 1837. S'hi produïren avalots i s'incendià la seu de l'Assemblea. Fins i tot s'arribà a aprovar *The Annexation Manifeste*, que preconitzava l'annexió del Canadà als Estats Units.

⁶² A partir de 1850 es van formant diferents blocs polítics als dos Canadàs, que foren les llavors dels futurs grans partits polítics a partir de 1867. Així al Canadà Occidental, hi trobem un bloc conservador-lleialista (*orangist*), profundament anti-francès, un altre bloc

Baldwin-Lafontaine que el 1848 es va aconseguir implantar, via convenció constitucional, la responsabilitat governamental davant l'Assemblea provincial. El mateix any també es va reconèixer l'oficialitat del francès en el parlament.

Tanmateix, en aquesta dècada, els canvis que s'albiraven en la política de l'Imperi⁶³, per una banda, així com la creixent competència amb els Estats Units per la colonització de l'Oest americà (STUART:1991), i *last but not least* els forts interessos implicats en la vertebració d'una economia transcontinental (de l'Atlàntic al Pacífic), gràcies a la construcció del ferrocarril (RYERSON:1968; OTTER:1997), van impulsar el sorgiment d'un **Moviment per la**

conservador-liberal (*Tory*) encapçalat per J.A.Macdonald i, finalment un grup radical reformista, conegut com els *Clear Grits*, d'ideologia democràtica i antiderical, dirigit per G.Brown. Per la seva banda, al Canadà Oriental, es consoliden bàsicament dos grups: els *bleus* i els *rouges*. Els primers, van evolucionar des de plantejaments reformistes cap a d'altres de més conservadors. Els seus principals líders foren L.H. Lafontaine (fins al 1851) i posteriorment G.E.Cartier, si bé també destacà la formació de faccions rivals internes com els *ultra-bleus* (H.Langevin) i els *bleus* moderats (A.Chapleau). Enfront a aquests, trobem els *rouges*, formació fortament influenciada pel republicanisme nord-americà i el radicalisme francès de l'època. Contaris a la Unió de 1840, els rojos van ser influenciats inicialment pel propi Papineau (un cop retomat de l'exili), i després els dirigí A.A.Dorion. Això els féu considerar-se els hereus directes del Partit Patriota de 1837-38 (BERNARD²:1971). Aquest fet els situà en el punt de mira dels atacs de l'Església Catòlica i d'un sector ultramuntà i racista, els *castors*, els quals blasraven també la col·laboració amb els anglesos.

⁶³ L'auge de les tesis lliurecanvistes va començar a posar en qüestió el sistema proteccionista instituït per les Lleis de Navegació que havien regulat les relacions comercials entre la metròpoli i la colònia. A més a més, el fet que després de la independència dels Estats Units, s'incrementés de forma significativa l'intercanvi comercial entre els dos antics enemics, va reforçar els arguments dels que percebien les colònies com una càrrega econòmica, una causa de feblesa política i militar i fins i tot una amenaça contra les llibertats -per l'increment de la burocràcia que comportaven. Tot plegat va dur a l'abolició de les Lleis de Navegació (1849) i a la instauració del lliurecanvisme, la qual cosa implicava que tant la metròpoli com les colònies podien comerciar amb qui volguessin. Una altra causa que explica l'allunyament de la metròpoli de les seves colònies cal cercar-lo en els canvis que s'estaven produint en el vell continent: unificacions alemanya i italiana, inestabilitat dels grans imperis austríac, rus i turc. La implicació en la Guerra de Crimea (1854-1856), va marcar, en aquest sentit, un retorn de l'interès del Regne Unit pels afers europeus. Davant d'aquest panorama, les colònies van haver de cercar respostes per evitar restar aïllades o marginades. De fet, la concessió del govern responsable a les colònies, per part de Londres, va implicar una disminució del protagonisme de la metròpoli en els afers quotidians d'aquestes.

Confederació, és a dir, de la unió dins d'una mateixa instància política de les colònies i territoris de l'Amèrica del Nord Britànica⁶⁴. S'estava a punt de constituir el Canadà contemporani.

(v) La Llei Constitucional de 1867⁶⁵. - L'adveniment de la Guerra de Secessió als Estats Units (1861-1865) va actuar com a accelerador d'un procés de canvi en les estructures internes de l'Amèrica del Nord britànica en general, i del Canadà, en particular. Efectivament, el decantament de la metròpoli envers el bàndol confederal (o sudista), va fer incrementar les tensions amb el bàndol federal que és qui finalment va vèncer. Així entre 1864-1866, el risc d'una nova guerra amb els Estats Units⁶⁶, va dinamitzar el projecte d'unificar les colònies britàniques de Nord-amèrica⁶⁷. D'aquesta manera es volia garantir llur major protecció i al mateix temps, frenar l'expansionisme del veí del sud cap a les praderies de l'Oest i el Pacífic, el qual amenaçava les noves colònies britàniques de Vancouver (1849) i Colúmbia Britànica (1858).

Així el 1864, a la Província Unida del Canadà es formà un **govern**

⁶⁴ Al marge de les colònies ja esmentades del Canadà, Nova Escòcia, Nou Brunswick i l'Illa del Príncep Eduard i de la immensa Terra de Rupert (propietat de la Companyia de la Badia de Hudson), posteriorment es formaren les colònies de Terranova (1824), Vancouver (1849) i la Colúmbia Britànica (1858). El 1866, aquestes dues últimes s'uniren adoptant en una de sola, la Colúmbia Britànica actual.

⁶⁵ *30 & 31 Victoria, c.3 (U.K.)*. La denominació originària d'aquesta Llei era *The British North America Act, 1867* (en anglès) i *L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 1867* (en francès). Va ser en virtut de la reforma constitucional de 1982 que es va optar per canviar-ne la denominació desproveint-la del seu sentit colonial. El text de la LC 1867, amb totes les modificacions vigents fins a l'actualitat es troba reproduït al **DOCUMENT 3** de l'Apèndix d'aquesta recerca.

⁶⁶ Tenint en compte els precedents, de la Guerra d'Independència (1775-1783) i de la Guerra de 1812-1814.

⁶⁷ Un exemple d'aquesta tensió va ser la no renovació, l'any 1866, del Tractat de Reciprocitat per part dels Estats Units. Aquest tractat, signat inicialment el 1854 entre els EEUU i les colònies canadenques, implicava una reducció bilateral de tarifes entre ambdues. Aquest fet tingué, també sense cap mena de dubte, una influència pregona en la percepció de la inajornabilitat de la unió política de tota l'Amèrica del Nord Britànica.

de gran coalició compost per conservadors i reformistes de l'Alt Canadà i pels *bleus* del Baix Canadà, i on foren presents les grans figures polítiques del moment (J.A.Macdonald, G.E.Cartier, G.Brown, entre d'altres). L'objectiu principal d'aquest govern provincial era el de realitzar la unió de totes les colònies britàniques de l'Amèrica del Nord. Aquest projecte portava aparellat la possibilitat de bastir un mercat nacional "de costa a costa", la columna vertebral del qual havia de ser la construcció d'una línia de tren que unís l'Atlàntic i el Pacífic. Però per aconseguir-ho, calia també l'aprovació de la resta de colònies.

Una oportunitat es va presentar quan els líders de les tres colònies de les Marítimes (Illa del Príncep Eduard, Nova Escòcia i Nou Brunswick) van decidir trobar-se per discutir una possible unió. Aquestes colònies, petites físicament i febles demogràficament, veien amb preocupació l'amenaça d'una hipotètica invasió o absorció de què podien ser víctimes per part del poderós veí del sud, i particularment, per la influència de les grans ciutats de la Nova Anglaterra i de Nova York, que llavors constituïen un dels centres industrials més importants dels Estats Units (tèxtil, mineria), fins al punt que havien esdevingut punts de destinació d'un corrent migratori nord-sud que atreïa a importants contingents de població pobre de les colònies britàniques, tant les Marítimes com també del Canadà Oriental. Les autoritats del Canadà Unit van aconseguir ser convidades a la reunió i d'aquesta manera a la **Conferència de Charlottetown** (1-9 setembre 1864), s'hi aplegaren 23 delegats (5 del Nou Brunswick, 5 de Nova Escòcia, 5 de l'Illa del Príncep Eduard i 8 del Canadà Unit). En ella es posaren les bases d'una futura unió federal. Aquesta trobada es completà amb la **Conferència de Quebec** (10-27 d'octubre de 1864), a la qual també s'hi convidà a la colònia de Terranova. En aquesta segona trobada, doncs, hi participaren 33 delegats (2 de Terranova, 7 de Nou Brunswick, 5 de Nova Escòcia, 7 de l'Illa del Príncep Eduard i 12 del Canadà Unit). La conclusió d'aquesta segona trobada va ser

l'aprovació de les 72 resolucions, que configuraven el projecte d'unió⁶⁸.

A continuació, aquestes resolucions van ser presentades per a la seva aprovació en els cinc parlaments colonials. Tanmateix, només tres d'ells les aprovaren: els del Canadà Unit, Nou Brunswick i Nova Escòcia. Els parlaments de l'Illa del Príncep Eduard i de Terranova, les rebutjaren i en conseqüència abandonaren les negociacions. Per la seva banda, en les tres colònies que acceptaren les Resolucions, el debat fou molt intens entre partidaris i detractors⁶⁹. De fet, només al Canadà Occidental, va haver-hi una àmplia majoria social i política favorable⁷⁰.

Per contra, al Canadà Oriental, el debat fou molt més intens i polaritzat (**WAITE:1963; SILVER:1997**²). El seu principal avalador, Georges. E. Cartier, líder dels partit *bleu* (conservador), va subratllar el fet que el projecte comportava la creació d'una nova província on els francòfons serien majoria i, doncs, es trobarien en situació de poder controlar les institucions provincials, la qual cosa garantia la supervivència de la identitat cultural i lingüística. A més a més, afegia, la unió també suposava la formació d'un mercat molt més gran, la qual cosa afavoriria un creixement econòmic i comercial, així com un desenvolupament de les infraestructures i dels transports -ferrocarril. Els detractors del projecte, els *rouges* (liberals), per la seva banda, van portar a terme una dura campanya, i van arribar a afimar la seva preferència per ser annexionats als Estats Units, abans d'entrar en una unió amb la resta de colònies britàniques. Segons el seu parer, si el projecte s'aprovava, la situació dels francòfons empitjoraria, atès que

⁶⁸ **LOWER-SCOTT:1958; WAITE:1962; BONENFANT:1969.**

⁶⁹ **AJZENSTAT-ROMNEY-GENTILES-GAIRDNER:1999.**

⁷⁰ En gran mesura gràcies al carisma del líder conservador, John A. Macdonald. I també perquè tenien molt clar que el Canadà Occidental jugaria un paper rector en la nova entitat. Així dels 65 diputats de l'assemblea legislativa del Canadà Unit procedents d'aquesta secció, un total de 57 votaren a favor de les Resolucions.

passarien de representar aproximadament la meitat de la població -dins del Canadà Unit- a controlar només una de les quatre províncies inicials⁷¹. La contrarèplica a aquests arguments va ser que, per una banda, la forta assimilació lingüística dels franco-americans i en concret dels francòfons de la Louisiana, en benefici de l'anglès, no era precisament un exemple engrescador per als canadencs-francesos. En segon lloc, la important presència de francòfons (mestissos) als territoris de les Praderies -a l'Oest d'Ontàrio, doncs- permetia pensar en la creació en un futur proper d'una nova província de majoria francòfona que ajudaria a equilibrar el pes de les dues llengües al Canadà.

Així en el moment de la votació, 37 diputats del Canadà Oriental s'hi posicionaren a favor i 25 en contra. La diferència fou encara menor, si ens fixem en el grup lingüístic dels diputats (26 francòfons a favor per 22 en contra), i encara més ajustada si tenim en compte la composició lingüística de les circumscripcions electorals. Així, dels 49 diputats procedents de circumscripcions de majoria francòfona, 25 van votar a favor i 24 en contra.

Quant a Nou Brunswick i Nova Escòcia, estava força extesa la temença que el projecte suposés una excessiva centralització del poder en benefici de les noves províncies d'Ontàrio i del Quebec⁷². Per vèncer aquestes reticències, no només va ser necessària la pressió de la pròpia metròpoli, sinó també, el compromís que la futura Llei contemplaria determinats avantatges o privilegis -en el cas de Nova Escòcia⁷³.

⁷¹ També denunciaren que Cartier i altres líders francòfons pro-unionistes (Taché, Morin), d'haver estat generosament recompensats per la Corona pel seu vot (KELLY:1997). Igualment, les crítiques s'adreçaren a l'Església catòlica (BELLAVANCE:1992).

⁷² Argument que va ser determinant en les negatives de l'Illa del Príncep Eduard i Terranova per rebutjar-lo.

⁷³ A la colònia de Nou Brunswick, finalment s'optà per aprovar la confederació en gran mesura arran de l'impacte que produïren les **incursions fenianes**, protagonitzades per immigrants irlandesos als Estats Units, aplegats entom la Germandat Republicana Irlandesa. El seu objectiu era, aprofitant el sentiment antibritànic que s'havia desfermat entre l'opinió

Finalment, un cop conclòs el procés de ratificació per part dels parlaments colonials⁷⁴, 16 delegats de les colònies favorables (5 del Nou Brunswick, 5 de Nova Escòcia i 6 del Canadà Unit) es reuniren a la **Conferència de Londres** (4 de desembre de 1865), on elaboraren un document final -incloent-hi lleugers canvis i addicions respecte al document de Quebec- i el presentaren al Parlament Imperial per a la seva aprovació final. La Cambra dels Lords, primer (febrer 1867) i la Cambra dels Comuns, després (8 de març 1867), aprovaren el text, degudament formalitzat, que va rebre la sanció reial el 29 de març i va ser proclamat i entrà en vigor l'1 de juliol de 1867 (MOORE:1997).

En virtut de la **Llei de l'Amèrica del Nord Britànica de 1867** (*British North American Act, 1867- BNAA, 1867*), rebatejada d'ençà 1982, amb el nom de **Llei Constitucional de 1867** (LC 1867), es creava el *Dominion of Canada*⁷⁵. La nova entitat política, òbviament, continuava formant part de l'Imperi britànic, per la qual cosa no era sobirana, si bé obtenia uns amplis poders per autogovernar-se en els afers interns. No gaudia, per exemple, de competències en l'àmbit militar ni en el diplomàtic, depenent en ambdós casos de Londres. La LC 1867 no era una constitució d'un poble sobirà, en el sentit tradicional del terme. Es tractava d'una llei britànica que s'havia fonamentat en unes

pública *yankæ* durant la Guerra de Secessió, envair les colònies de l'Amèrica del Nord Britànica, per després intercanviar-les per la Independència d'Irlanda. Aquests atacs es donaren entre 1866 i 1870 i també afectaren a la nova província d'Ontàrio. Els fenians, però, no van aconseguir els seus objectius, i decaigueren un cop les autoritats dels Estats Units deixaren de fer la vista grossa a les seves activitats. Per altra banda, les élites polítiques de Nova Escòcia i Nou Brunswick, van veure recompensat el seu suport a la Confederació amb diferents càrrecs federals. Així Charles Tupper i Joseph Howe, de Nova Escòcia, i Samuel Tilley, de Nou Brunswick, van formar part de govens federals i, fins i tot, en el cas de Tupper, va arribar a ser Primer Ministre del Canadà (1896) (BUCKNER-REID:1994).

⁷⁴ Remarco que en tot el procés els ciutadans van quedar explícitament exclosos, i en cap moment es van poder pronunciar directament sobre el seu contingut, mitjançant un referèndum o plebiscit, per exemple. Únicament a Nou Brunswick es van celebrar unes eleccions, en les quals els partidaris de la unió van guanyar.

⁷⁵ S'optà per aquesta denominació i no per la de *Kingdom* per evitar aixecar suspicàcies en el veí republicà del sud.

resolucions presentades per les élits polítiques de les colònies afectades. L'exemple més clar d'aquesta caracterització subordinada o colonial era el fet que la Llei no incloïa formalment cap fórmula de modificació d'ella mateixa⁷⁶.

La LC 1867 contemplava la creació de quatre províncies: Ontàrio (antic Canadà Occidental), Quebec (antic Canadà Oriental), Nou Brunswick i Nova Escòcia. En virtut d'aquesta llei, doncs, l'anterior Província Unida del Canadà es dividia en dues províncies, una de majoria anglòfona (Ontàrio) i una altra de majoria francòfona (Quebec). La pròpia Llei deixava oberta la porta a la unió de les altres tres colònies llavors existents (Illa del Príncep Eduard, Terranova i la Colúmbia Britànica).

Val a dir que si bé el text de la Llei parlava d'*unió* de les tres antigues colònies, tradicionalment, la literatura política i acadèmica la va definir com a *confederació*. Des d'un punt de vista tècnic, és evident que el que estableix la Llei no és una confederació, si no una *federació* -amb unes característiques molt peculiars, com es veurà tot seguit. No es tractava d'un acord entre estats regulat pel dret internacional, sinó que clarament consistia en un acord d'ordre intern o domèstic, seguint l'establert en una llei imperial, la *Colonial Validity Act, 1865*. Un altre element que la caracteritzava com a federació, era el fet que contemplava l'existència de competències exclusives del poder federal, les quals, doncs, no podien ser exercides, ni recuperades pels poders provincials. Sobre la caracterització de la Llei com a confederació, malgrat ser una federació, se n'han donat diverses causes. Una primera podria ser la d'una confusió tècnica. Una segona hi veu connotacions polítiques: identificació amb el bàndol confederal en la guerra de successió dels Estats Units i rebuig al model que

⁷⁶ Així, ni el parlament federal ni els parlaments provincials podien modificar aspectes claus de la Llei, competència que requeria, òbviament, en el parlament de Londres, que era qui l'havia aprovada. La qüestió de la inclusió d'una fórmula de modificació constitucional "canadenca", és a dir, que no depengués de Londres, va esdevenir un tema central i recurrent en l'evolució del federalisme canadenc.

representava el bàndol federal (*yankee*) percebut, sobretot per les províncies marítimes i pel Canadà Oriental, com a clarament centralitzador. Una tercera considera que també influí l'exemple de la Confederació Helvètica (1848). En general, però, considerem que **la formació del Canadà contemporani va estar molt condicionada per la força dels governs i de les estructures polítiques colonials pre-existents, algunes de les quals tenien més de cent anys d'història.** Es tracta d'un cas semblant, per exemple, a Alemanya.

Fos com fos, el cert és que la nova entitat colonial va néixer amb uns forts desequilibris interns. Les províncies d'Ontàrio i Quebec, tenien unes dimensions físiques i humanes molt més grans que les altres dues províncies⁷⁷. L'estructura políticoinstitucional del Dominion, que serà objecte d'una anàlisi més aprofundida en el següent capítol d'aquesta recerca, seguia explícitament el model existent al Regne Unit amb una excepció fonamental: l'adopció d'un model federal de distribució territorial del poder (pluralitat d'òrgans parlamentaris) en detriment de l'unitarisme legislatiu (existència d'un únic parlament), com a conseqüència de l'existència d'una divisió de poders en dos nivells de govern (federal i provincial)⁷⁸. Aquesta renúncia va venir motivada per l'èmfasi tant al Canadà oriental com a les colònies petites de recuperar o mantenir, respectivament, el seu autogovern⁷⁹.

⁷⁷ Pel que fa a la superfície d'Ontàrio i Quebec, s'ha de tenir en compte que el 1867, era molt més reduïda que les de les actuals províncies. Pel que fa a la població, el 1867, Ontàrio comptava amb 1,6 milions d'habitants, Quebec 1,1 milions, Nova Brunswick i Nova Escòcia amb uns 700.000 conjuntament. Per la seva banda, les dues colònies que en restaren al marge, Terranova i l'Illa del Príncep Eduard, comptaven llavors amb uns 100.000 habitants, també conjuntament.

⁷⁸ Tal i com consta en les primeres línies de la Llei, "*Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom*" [subatllat nostre].

⁷⁹ Val a dir que aquesta cessió, va ser molt mal rebuda pels sectors lleialistes del Canadà Occidental. Particularment la poderosa **Ordre d'Orange** (orangistes), hi va veure una mostra

Al marge d'això, el projecte de confederació va comptar amb suports socials molt sòlids, sobretot per part de les èlites econòmiques i financeres de les dues ciutats més importants: Montréal i Toronto. Aquestes elits veien en el projecte la possibilitat de construir un ampli mercat que anés de l'Atlàntic al Pacífic⁸⁰. Gran part de les possibilitats de fer negoci es trobaven en les infraestructures, particularment en la construcció de la línia de ferrocarril transcolonial⁸¹, i dels canals de navegació fluvial que permetessin l'arribada dels vaixells transoceànics fins ben al cor del continent nord-americà.

4.2. EVOLUCIÓ POSTERIOR

Un cop analitzats els principals trets de l'evolució politicoconstitucional fins al 1867, en aquest apartat em centro en l'estudi de la seva evolució posterior. Concretament, ens interessa remarcar el fenomen d'*state-building* que va conèixer el Canadà a partir d'aquell any. Per això analitzo, primer, als processos d'integració territorial i després de l'accessió a la sobirania. Finalment, em refereixo a l'evolució d'una de les principals clivelles històriques que el Canadà ha conegut i que han condicionat la seva dinàmica política: el conflicte

de feblesa i va alertar sobre l'excessiu poder que la Llei donava als francòfons -els quals, per aquest grup, continuaven sota la sospita de ser deslleials a la Corona i fidels a l'autoritat del Papa de Roma. Agitaven, doncs, l'espantall de la *French Domination*, és a dir, de l'excessiu protagonisme dels francòfons en el govern del Canadà, quan cada cop el seu pes demogràfic en el conjunt del país minvava.

⁸⁰ Això implicava el gran repte de colonitzar i explotar l'enorme passadís de territori que comunicava Ontàrio amb la Colúmbia Britànica, i que llavors només estava habitat per població ameríndia i per mestissos, però que havia de fer front a l'expansionisme dels Estats Units.

⁸¹ Que posaria fi al tradicional aïllament de les colònies atlàntiques amb el Quebec i Ontàrio i que d'altra banda, permetria una comunicació més ràpida amb la costa del Pacífic. En definitiva es pot dir que el ferrocarril va fer possible, amb el temps, integrar econòmicament l'espai canadenc.

nacional francès-britànic.

4.2.1. La integració territorial

El 1867, el Dominion del Canadà tenia una superfície territorial d'uns 385.000 quilòmetres quadrats. El Canadà actual en té uns 9.970.000 quilòmetres quadrats. És obvi, doncs, que la dimensió territorial ha tingut un pes fonamental en la història i en la dinàmica política canadenques. Tanmateix, el procés d'integració territorial va ser relativament accelerat, amb l'única excepció de Terranova, que no es va incorporar fins al 1949. Un procés les fites més importants del qual les passem a exposar tot seguit.

El 1870 tingueren lloc, amb pocs mesos de diferència, la incorporació al Dominion de la província de **Manitoba** i dels **Territoris del Nord-Oest**. L'origen d'ambdós processos cal cercar-lo en l'adquisició, entre 1869-70, per part del govern federal canadenc, de la Terra de Rupert i dels Territoris del Nord-Oest (T.N.O.), que fins llavors havia pertangut a la Companyia de la Badia de Hudson⁸².

En una petita porció d'aquest immens territori, es creà la nova província de Manitoba. En gran mesura aquesta creació va ser conseqüència directa de la **Rebel·lió de Red River** (o primera rebel·lió mestissa) del 1870⁸³. De les negociacions entre el líder *métis* **Louis Riel** i el

⁸² Es tractava d'una enorme superfície territorial que s'estenia des del nord de les actuals províncies de Quebec i Ontàrio, passant per les actuals províncies de Manitoba, Alberta i Saskatchewan, així com també els actuals territoris del Yukon, de Nunavut i del Territori del Nord-Oest, pròpiament dit. La importància estratègica d'aquesta adquisició va ser altíssima, car anava adreçada a impedir els intents dels Estats Units d'apropiar-se'ls. No es pot oblidar que el mateix 1867, s'havia produït la compra d'Alaska pels Estats Units.

⁸³ Sintèticament, aquesta rebel·lió va donar-se com a conseqüència del progressiu establiment de colons d'Ontàrio en terres habitades i explotades des de feia anys pels *métis* (mestissos), descendents d'uropeus, bàsicament *canadiens*, que s'havien barrejat amb la població ameríndia en els decennis anteriors. Majoritàriament, doncs, els mestissos eren francòfons i catòlics. De caràcter seminòmada, vivien de la caça i del comerç de pells. Això els havia forjat una identitat pròpia, molt interdependent amb el medi natural (ramats de búfals). Però l'arribada cada cop més massiva de colons i mercaders ontarians i també dels Estats Units, va trasbalsar el seu hàbitat tradicional i, aspecte central, i va qüestionar els seus

govern federal canadenc, en va sorgir l'aprovació per part del Parlament del Canadà de la *Manitoba Act, 1870/Loi de 1870 sur le Manitoba*, en virtut de la qual, es creava una la cinquena província de la Confederació. Aquesta llei, a banda de proporcionar les institucions de govern provincials, establia el bilingüisme (francès i anglès) parlamentari i judicial, la separació de les escoles - catòliques i protestants- i reconeixia els títols de propietat dels mestissos⁸⁴.

Un cop resolt, aparentment, el conflicte de Manitoba, el govern federal adoptà un decret⁸⁵ en virtut del qual els Territoris del Nord-Oest passaven també a formar part del Dominion (**WHITTINGTON:1986; O'KEEFE:1989:207-220**). D'aquesta manera, Canadà s'assegurava el control del territori situat al nord del paral·lel 49, que delimitava la frontera amb els Estats Units, entre Manitoba i la colònia de la **Colúmbia Britànica**, a la costa pacífica.

Precisament aquesta última va incorporar-se al Canadà l'any següent (1871) sota la condició que en menys de 6 anys fos enllestida la construcció de

títols de propietat de la terra. Tot plegat va donar lloc a una rebel·lió armada en gran part reeixida (**BUMSTED:1996**).

⁸⁴ El fet que la nova província es reconegués, si més no en part, com a francòfona va ser considerat molt important per la majoria *canadienne* del Quebec, ja que podia ajudar a contrabalancejar l'hegemonia anglòfona existent dins la Confederació (on tres províncies eren de majoria anglòfona i una sola de majoria francòfona). En aquest sentit, van considerar la novinguda com una aliada natural, i de seguida, Riel esdevingué un heroi molt popular al Quebec. Contràriament, aquest fet va ser molt mal rebut a Ontàrio i les crítiques envers Ottawa van ser molt dures. Per una banda, el reconeixement d'una província bilingüe trencava amb el projecte d'una colonització de l'Oest canadenc exclusivament britànica (**HILDEBRANDT:1994**). De l'altra, es percebia la nova província com una nova amenaça "papista". Particularment l'Orde d'Orange es va sentir humiliada arran l'execució sumariíssima d'un dels seus líders, **Thomas Scott**, ordenada per Riel durant la rebel·lió. Les pressions que féu, finalment obligaren Riel a exiliar-se als Estats Units.

⁸⁵ *Rupert's Land and North-Western Territory Order*, 23 de juny de 1870. L'instrument jurídic va ser un decret governamental i no una llei parlamentària, donat que no es creava una província, com en el cas de Manitoba, sinó un territori, sotmés a la direcció política directa d'Ottawa. Sobre la diferenciació política entre província i territori en el sistema polític canadenc ja en parlem més endavant. Des del punt de vista demogràfic, però, cal tenir en compte, que els territoris, a diferència de les províncies, constitueixen autèntics deserts.

la línia de ferrocarril que garantis la connexió amb la resta del país⁸⁶. Dos anys després, el 1873, fou el torn de la incorporació a la Confederació de la petita colònia de l'*Illa del Príncep Eduard*, situada a la costa atlàntica⁸⁷.

El 1880, també van ser admesos a la Unió, via decret del govern federal⁸⁸, els **Territoris Adjacents**, formats pel conjunt d'illes situades prop de l'Àrtic (entre elles l'Illa de Baffin) que van ser integrades als T.N.O.⁸⁹. El 1896 es descobrí or al Yukon, la qual cosa va atraure milers d'homes (la *Klondike Gold Rush*), el control dels quals va fer imprescindible una presència governamental més directa. La conseqüència va ser la creació del **Territori del Yukon** (amb capital a Whitehorse), separat del T.N.O., i fronterer amb Alaska.

El següent pas va ser la creació *ex novo* de dues províncies, l'any 1905: *Alberta*⁹⁰ i de *Saskatchewan*⁹¹, ubicades entre Manitoba i Colúmbia Britànica, en plenes Praderies. D'aquesta manera es completava la institucionalització política de tot l'Oest canadenc, un dels grans reptes dels "Pares de la Confederació", i sens dubte un dels principals motius d'orgull nacional. Els motius que van empènyer a la creació d'aquestes dues noves províncies va ser

⁸⁶ *British Columbia Terms of Union*, 16 de maig de 1871.

⁸⁷ *Prince Edward Island Terms of Union*, 26 de juny de 1873. Aquesta colònia, que, que té com a capital la ciutat de Charlottetown, havia participat molt directament en les negociacions pre-confederales, com ja s'ha assenyalat. Finalment, però, havia optat per restar-hi al marge, car temia una centralització de poders en mans del nou govern federal, i de l'hegemonia d'Ontàrio i del Quebec. Això no obstant, les pressions de la metròpoli i el temor a restar aïllada comercialment i militarment, van contribuir, finalment, a l'acceptació final a ingressar al Dominion.

⁸⁸ *Adjacent Territories Order* (de data 31 de juliol de 1880).

⁸⁹ Aquest increment de la superfície física dels T.N.O., però, quedà contrarrestada amb els successius eixamplaments, cap al nord, dels límits territorials de les províncies de Manitoba (1881), Ontàrio (1889) i Quebec (1898). Tot i això, donada la seva immensitat física, va ser necessari dividir els T.N.O. en districtes provisionals a efectes administratius i postals. Així el 1882 es crearen els districtes d'Athabaska, Alberta, Saskatchewan i Assiniboia. I el 1895 els districtes de Yukon, Mackenzie, Franklin i Ungava.

⁹⁰ *Alberta Act, 1905* (Llei sobre Alberta).

⁹¹ *Saskatchewan Act, 1905* (Llei sobre la Saskatchewan).

l'arribada de milers d'immigrants procedents d'arreu d'Europa a les praderies del Canadà⁹². Tot plegat féu que les províncies occidentals del Canadà es caracteritzessin per una dinàmica política, socioeconòmica i cultural molt diferent de la dels Canadàs central (Quebec i Ontàrio) i atlàntic, fet que, com veurem més endavant, amb el pas dels anys ha esdevingut un fet de gran transcendència⁹³.

La darrera incorporació al Canadà no va donar-se fins molt més tard, concretament, el 1949. Tot i haver participat en les conferències constitucionals que portaren a l'aprovació de la LC de 1867, la colònia de *Terranova*, finalment va restar-ne al marge i, a diferència de l'Illa del Príncep Eduard, va persistir en aquest posicionament⁹⁴. Així el 1885, es va convertir en *Dominion*, assolint d'aquesta manera, a l'interior de l'Imperi Britànic, el mateix estatus que el Canadà, Austràlia, Nova Zelanda, Sud-Àfrica, etc.⁹⁵. Tanmateix, la Primera

⁹² Val a dir que gran part de la immigració que s'establí en aquestes províncies no era ni d'origen francès ni d'origen anglès. La seva procedència era molt diversa: l'Europa Nòrdica (Islàndia, Noruega, Suècia, Dinamarca, Finlàndia, països bàltics), l'Europa eslava (Polònia, Ucraïna, Rússia), l'Europa Central (Alemanya, Hongria). Molts d'ells eren d'origen pagès i hi arribaren atrets per l'oferta de terres, i per fugir de la fam i la repressió en els seus països d'origen. En aquest sentit, també val la pena esmentar la presència de jueus i armenis, així com comunitats religioses diverses (quakers, mormons, doukhobors, menonites, huterites, etc) (CAVANAUGH-MOUAT:1996).

⁹³ El fet que els límits territorials d'aquestes dues províncies superessin el paral·lel 60, va donar lloc a les reclamacions de Manitoba, Ontàrio i Quebec, que també volien expandir-se cap al nord. Això ho aconseguiren, finalment el 1912. Sens dubte, el més afavorit per aquest increment territorial va ser el Quebec, atès que va incorporar tota la immensa regió d'Ungava. Per contra, qui en resultà perjudicat van ser els T.N.O.. Tant la creació de les dues províncies de 1905, com la modificació de les fronteres provincials de 1912, retallaren sensiblement la seva superfície geogràfica, la qual, però, continuava sent immensa. A nivell intern, però, comportà la desaparició de tots els districtes administratius, llevat dels de Mackenzie i Franklin. Amb les modificacions de 1912, Manitoba, Ontàrio i Quebec assoliren els seus límits territorials actuals (si bé el Quebec manté, encara avui en dia, un important contenciós territorial amb Terranova, pel que fa a llurs fronteres en la península del Labrador).

⁹⁴ La seva situació geogràfica (és la part d'Amèrica més propera a Europa) i l'abundància dels seus recursos econòmics (pesca, mineria, energia) no la incentivaven a preocupar-se gaire pels afers canadencs.

⁹⁵ El 1926, com a conseqüència de la Conferència Imperial, Terranova, a l'igual que la resta de *Dominions* de l'Imperi assolí la seva independència formal. El fet que Terranova gaudís de l'estatus de *Dominion*, sens dubte va tenir una gran importància en el contenciós

Guerra Mundial i, sobretot, la crisi fiscal del període d'entreguerres, van fer inviable la seva continuïtat com a *Dominion*, que féu fallida (1933), la qual cosa va moure a Londres a intervenir i nomenar una Comissió que s'encarregà del govern i l'administració directa de la colònia. La pèrdua de l'autogovern, inicialment era temporal, fins que la situació econòmica es redrecés⁹⁶. Això succeí, paradoxalment arran l'esclat de la Segona Guerra Mundial la qual donà a Terranova una importància estratègica de primer ordre⁹⁷ i va proporcionar un gran nombre de llocs de treball. En acabar-se, l'adveniment de la Guerra Freda, va reforçar encara més la seva rellevància militar, per la qual cosa, es féu inajornable la resolució definitiva del seu estatus polític.

Això no obstant, la determinació d'aques fou força complexa, atès que els habitants del territori es mostraven força dividits al respecte⁹⁸. Així va ser necessària la celebració de **dos referèndums** consecutius, l'any 1948, per arranjar la qüestió. El primer tingué lloc el 3 de juny de 1948, i plantejà tres opcions de vot possibles: (i) el retorn a la situació anterior a 1934, és a dir, a un govern responsable (que equivalia en la pràctica a la recuperació de la sobirania), (ii) l'adhesió a la federació canadenca, i (iii) la continuïtat del govern de la Comissió nomenada per Londres d'ençà 1934. El resultat del referèndum fou, respectivament, del 44.5%, 41.1% i 14.3%. En no aconseguir cap de les tres una majoria absoluta, es procedí a un segon referèndum, poques setmanes després, exactament, el 22 de juliol, en el qual, eliminada la tercera opció, es

territorial que l'enfrontava amb la "província" del Quebec respecte el Labrador. No debades, el 1927, en una polèmica sentència, la màxima instància judicial de l'Imperi Britànic, el *Judicial Committee of the Privy Council*, va donar-li la raó en les seves reivindicacions.

⁹⁶ Aquesta decisió, en general va ser ben acollida, atesa la dramàtica situació socioeconòmica en què havia caigut, amb una deute públic de proporcions catastròfiques, la crisi de la pesca i una taxa d'atur del 25%. Des d'aquest punt de vista, el de Terranova, és un dels pocs casos on un territori renuncia al seu autogovern i prefereix esdevenir colònia.

⁹⁷ Donat que des d'una perspectiva militar, Terranova constituïa un "portaavions natural" i a l'hoia una enorme base marítima per als bucs de guerra, submarins i combois de subministrament.

⁹⁸ **BLAKE:1994; HILLER-HARRINGTON:1995; NEARY:1996.**

demanà als votants que decidissin entre les dues restants. Això, en la pràctica implicava pronunciar-se entre la independència i l'adhesió al Canadà. El resultat fou força ajustat: un 47.76% per la independència contra un 52.24% per l'adhesió al Canadà⁹⁹. A continuació s'iniciaren les negociacions amb Ottawa, que concluderent amb la integració final (1949), i que implicà la conversió de Terranova (i el Labrador) en la desena província canadenca¹⁰⁰.

L'últim canvi en l'organització territorial del Canadà s'ha esdevingut molt recentment. Ens referim a la creació, l'abril del 1999, d'un nou territori, *Nunavut*. De fet la creació d'aquest nou territori, ha implicat la divisió dels T.N.O.¹⁰¹.

⁹⁹ Encara a hores d'ara, més de cinquanta anys després, el debat entorn aquest segon referèndum és ben obert. La sospita d'una certa manipulació o falsificació dels vots, a favor de l'opció federalista, continua existint en importants sectors de l'ara província. El que sí que està plenament demostrat és que els partidaris de l'adhesió al Canadà, amb el seu líder, el liberal Joe Smallwood, al capdavant, van comptar amb la simpatia -i alguna cosa més- no només del Primer Ministre canadenc del moment, el també liberal Mackenzie King, sinó també dels govens britànic i nordamericà. Cal tenir en compte que tot aquest procés va córrer paral·lel al de la formació de l'Organització del Tractat de l'Amèrica del Nord (OTAN). Un argument de pes que empraren els partidaris de l'adhesió al Canadà, fou els beneficis socioeconòmics que suposaria. Concretament: l'accés al subsidi d'atur, a les ajudes familiars i a les pensions de vellesa. Per altra banda, no s'estaren d'alertar del perill que amb el restabliment de l'autogovern, es tornés a una situació de crisi com la dels anys 30, atès que Terranova era massa feble econòmicament i demogràfica per ser un estat independent viable.

¹⁰⁰ La llei que va oficialitzar l'ingrés de Terranova al Canadà va ser la *Newfoundland Act, 1949* (Llei sobre Terranova de 1949).

¹⁰¹ *Nunavut Act, S.C. 1993, c. 28*. Nunavut conté la major part dels territoris àrtics orientals, incloent l'illa de Baffin i les illes properes a Groenlàndia. Tot i tenir 1,9 milions de quilòmetres quadrats, el nou territori és només habitat per 24.000 individus, un 85% dels quals són d'ètnia *innuit*. Això fa que sigui l'únic lloc del món on aquesta ètnia es pot autogovernar. Tanmateix, cal dir que no es tracta d'un territori exclusivament reservat als innuits. Tothom hi pot residir, i l'actual majoria demogràfica innuit podria desaparèixer si es donés un determinat nivell d'immigració blanca o ameríndia. Entre la bibliografia recent vegeu (DICKERSON:1992; CAMERON-WHITE:1995; PARKER:1996; SIMON:1996). La creació d'aquest nou territori, però, no ha estat exempta de crítiques: "*Nunavut cannot be the answer to Inuit social problems because it is economically and culturally unviable. The racially defined territory's existence will depend almost entirely on federal transfers, and attempting to artificially retain Inuit culture will isolate Inuit people further from the modern world. Nunavut will even harm the privileged native elite who benefit financially from the new arrangements, since Inuit social pathologies can be solved only through policies that facilitate their participation in an increasingly global economy and society*"

200

En resum, el procés d'integració territorial del Canadà ha portat a la creació de deu províncies¹⁰² i de tres territoris. Aquesta integració de les deu províncies s'ha donat per vies diferents, tal i com hem vist¹⁰³. Pel que fa als territoris, cal dir que tradicionalment no tenien cap tipus de rol constitucional, tanmateix, tal i com veurem més endavant, això està canviant¹⁰⁴.

4.2.2. La llarga marxa vers la sobirania

Un altre aspecte que mereix ser subratllat, per comprendre el sistema polític canadenc, és el del seu accés a la plena sobirania o independència. Com hem assenyalat més amunt, la LC de 1867, no va significar de cap de les maneres la independència del Canadà respecte la metròpoli, ans la concessió d'un elevat grau d'autogovern, sobretot pel que fa als afers interns. De fet, **no existeix una proclamació explícita de la Independència del Canadà respecte la metròpoli britànica**. El que sí que sabem, per contra, és quina va ser l'última vegada que el Parlament de Londres va legislar sobre afers

(HOWARD-WIDDOWSON:1999:58).

¹⁰² Darrerament, i davant l'eventualitat d'un accés a la sobirania del Quebec, sectors federalistes d'aquesta província, majoritàriament anglòfons, han defensat la urgència de la creació d'una onzena província canadenca que abastaria els territoris quebequesos on el vot federalista és tradicionalment hegemònic. Concretament aquests territoris inclourien la part occidental de l'illa de Montréal -i fins i tot la zona anglòfona de la pròpia ciutat, convertint-se així en una ciutat dividida-, i els territoris fronterers amb Ontàrio, particularment la regió de l'Outaouais, veïna de la capital federal, Ottawa. Per descomptat que aquesta possibilitat és totalment rebutjada per la gran majoria de l'opinió pública, i el govern, del Quebec, i la veritat és que els seus partidaris dins el bàndol federal a la resta del Canadà, no semblen tampoc molt entusiasmats amb la idea. Ara bé, el sol fet de proposar-se, fa pujar la tensió política al Quebec.

¹⁰³ Resumint podem dir que quatre de les províncies van ser creades en virtut de la LC 1867 (Ontàrio, Quebec, Nou Brunswick i Nova Escòcia); dues en virtut d'un decret del govern (Colúmbia Britànica i l'Illa del Príncep Eduard); tres per llei del Parlament del Canadà (Manitoba, Alberta i Saskatchewan); i finalment, una, per llei imperial (Teranova) (MORIN-WOEHLING:1994a:408).

¹⁰⁴ Així arran del fracàs de l'Acord del Llac Meech (1990) i ja en les negociacions sobre l'Acord de Charlottetown, els territoris van jugar un paper destacat en les negociacions constitucionals.

canadencs. L'última llei britànica amb efectes sobre el Canadà data de 1982, i no és altra que la *Canada Act, 1982* (Llei sobre el Canadà de 1982), en virtut de la qual, precisament, el parlament de Londres renunciava a legislar sobre qualsevol matèria referent al Canadà. Tanmateix afirmar que el Canadà no va aconseguir ser un estat sobirà fins al 1982, ens sembla una afirmació excessivament rígida i primmirada. En tot cas es tractaria d'una accessió *de iure* a la sobirania, que només va venir a certificar una situació de sobirania *de facto*. Per la major part d'estudiosos -politòlegs, constitucionalistes, historiadors- el Canadà va esdevenir un Estat sobirà en algun moment entre els anys 1919 i 1931, sense que, de nou, es pugui donar una data exacta, que marqui, sense cap dubte, un abans i un després.

Entre 1867 i 1914, el Dominion del Canadà, malgrat les profundes transformacions que havia sofert (territorials, humanes, etc.) continuava sent un puntal de l'Imperi Britànic amb un fort sentiment lleialista envers Sa Majestat (COATES:1997; WRIGHT:1997). Això es va poder comprovar, per exemple, arran la **Guerra dels Bòers (1899-1902)** en la qual tropes canadenques van participar en ajuda a l'Imperi (MARONEY:1998; MILLER:1998).

La Primera Guerra Mundial, però, va significar un punt de no retorn. Si la implicació del Canadà va ser automàtica des del moment que el Regne Unit va prendre-hi part, durant els anys de guerra, la participació militar directa, va donar lloc al sorgiment d'un orgull pancanadenc, basat en el sacrifici i la sang vessada per milers de joves, a la majoria dels quals poc o res se'ls havia perdut als camps de batalla europeus¹⁰⁵. Va arrelar, doncs, un fort sentiment de nacionalisme pancanadenc, d'orgull patriòtic, que va anar més enllà de la tradicional lleialtat a la Corona. Era l'inici de la davallada del sentiment de *Britishness* que fins llavors havia predominat sobretot en el Canadà anglès, fonamentat en la tradició lleialista o orangista. Per contra, la guerra mundial, va significar el sorgiment d'una nova identitat que fins llavors havia romàs en un segon nivell, si més no a nivell de masses. Es tractava de la *Canadianness*, de l'auge o de la valoració del fet de ser i de pertànyer al Canadà, entès com un

¹⁰⁵ GRANATSTEIN-ABELLA-ACHESON-BERCUSON-BROWN-NEATBY:1990³.

poble o una nació amb una identitat pròpia¹⁰⁶. La conseqüència d'aquest increment del nacionalisme pancanadenc va ser immediata. El 1919, Canadà va participar com una més de les potències vencedores en la signatura del Tractat de Versalles -quan havia entrat en el conflicte en tant que part de l'Imperi Britànic- i va ocupar un seient propi en la Societat de Nacions. Aquesta actuació independent en l'àmbit de la política internacional va quedar confirmada arran de la celebració de les dues Conferències Imperials, els anys 1926 i 1930. En la primera s'aprovà la **Declaració de Balfour**, per la qual la Corona reconeixia que els Dominions tenien personalitat internacional pròpia i que no estaven subordinats ni en l'ordre intern ni en l'extern a l'Imperi.

En la Conferència Imperial de 1930 es van posar les bases del conegut com a *Statute of Westminster, 1931* (Estatut de Westminster de 1931)¹⁰⁷. Aquesta norma certificava la sobirania de tots els Dominions, des d'un punt de vista legislatiu i comportava la fi del control imperial en aquells àmbits en els quals encara podia intervenir (política internacional, defensa)¹⁰⁸. En d'altres paraules, l'Estatut de Westminster va comportar l'equiparació dels Dominions a estats plenament sobirans i independents¹⁰⁹. Així, quan el 1939, es va iniciar la

¹⁰⁶ Val a dir que la dualitat *canadien versus english/british* que hem vist predominar des de la Conquesta, va sent substituïda en els darrers anys del segle XIX i primers del XX, i s'estén una identitat *canadian* assumida tant per anglòfons (*English Canadians*) com per francòfons (*Canadiens français*). Aquesta última denominació inclou tant els francòfons del Quebec com els de la resta del Canadà. Aquest pas endavant obeeïa a processos socials molt més complexos que els estrictament derivats de la participació en la contesa bèl·lica. Es pot dir que a partir de 1880, l'arribada de milers i milers d'immigrants al Canadà, la immensa major part dels quals no eren d'origen britànic, va suposar una lenta però progressiva pèrdua de rellevància de la fins llavors dominant identitat britànica, fonamentada en la lleialtat a la Corona (*loyalism*). La nova immigració que va instal·lar-se a les zones rurals de l'Oest i a les grans metròpolis (Montréal i Toronto) poc tenia a veure amb les querelles entre francòfons i anglòfons que des de feia segles els enfrontava. Per ella, la identitat canadenca responia més a una realitat americana, característica del nou món, que a una realitat europea, més pròpia del vell món. La primera implicava futur, progrés i llibertat, la segona el passat i, en molts casos, la reacció i l'opressió. Sobre el nacionalisme *canadian*, veure **RUSSELL:1965; COOK:1971; BASHEVKIN:1991; MITCHELL:1997**.

¹⁰⁷ *The Statute of Westminster, 22 George V, c.4 (U.K.)*, d'11 de desembre de 1931.

¹⁰⁸ **KEITH:1929; GARCIA PELAYO:1945; BRADY:1947**.

¹⁰⁹ En concret els Dominions als quals fa referència l'esmentada norma eren el Canadà,

Segona Guerra Mundial, Canadà va declarar independentment la guerra a les potències de l'Eix.

Si bé es pot dir que ja el 1931, el Canadà era un estat sobirà equiparable a la majoria d'estats sobirans del món, llavors existents, dos aspectes claus el diferenciaven d'aquests i el col·locaven en una posició d'una certa subordinació. Per una banda, no existia una sobirania judicial i, en segon lloc, tampoc es donava una plena sobirania constitucional. Tot i que són aspectes que més endavant es desenvolupen, no està de més referir-nos-hi breuement.

En l'àmbit jurídic, malgrat l'existència, d'ençà 1875, de la **Cort Suprema del Canadà**, durant molts anys, la darrera instància judicial va continuar sent el *Comitè Judicial del Consell Privat*, un òrgan imperial situat a Londres. El protagonisme d'aquesta instància judicial va ser molt important, sobretot pel seu posicionament favorable a l'expansió de les competències provincials en detriment de les federals. Per això fou molt criticat pels partidaris del reforçament del Govern Federal, els quals consideraven intolerable que la darrera instància del poder judicial estigués en mans de jutges "estrangers" (**CAIRNS:1971:301-345**). Si bé en virtut de l'Estatut de Westminster, el Comitè va perdre les competències sobre els afers criminals, no fou fins el 1949, però, que les apel·lacions al "Comitè de Londres", tal i com era conegut, van ser definitivament abolides i a partir de llavors la Cort Suprema del Canadà esdevingué la darrera i suprema instància judicial al Canadà. Fou només llavors, que el Canadà va aconseguir una sobirania judicial plena¹¹⁰.

Pel que fa al segon aspecte, la sobirania constitucional, ens referim, concretament, al fet que determinats articles claus de la LC de 1867 (relatius a la Corona, a la divisió competencial, etc.) només podien ser modificats pel Parlament de Londres (Westminster), per la simple raó, que en l'esmentada Llei no existia cap capítol referit al seu procés de reforma. Seguint la terminologia

Austràlia, Nova Zelanda, l'Estat Lliure irlandès i Terranova.

¹¹⁰ A partir de llavors, els pronunciaments de la Cort Suprema del Canadà, sobretot en matèria de competències interjurisdiccionals, van tendir a afavorir el poder federal en detriment dels poders provincials, la qual cosa va situar i de fet, encara avui en dia, situa aquest òrgan en el centre de la polèmica constitucional.

canadenca nacionalista, calia *repatriar* la Constitució, en el sentit que el poder de reformar-la correspongués a òrgans canadencs i no a òrgans forasters -per molt britànics que fossin¹¹¹. Tanmateix donar aquest pas implicava que les forces polítiques canadenques s'havien de posar d'acord en una fórmula de modificació constitucional acceptada per tothom o, si més no, per una majoria. Les negociacions sobre aquest particular van iniciar-se el 1927 però no fou fins el 1981 que, malgrat l'oposició del Quebec, s'assolí un acord, que s'incorporà a la gran reforma de 1982, tal i com veurem més endavant de manera molt detallada (STEIN:1984). En aquest sentit, doncs, podem dir que, **des del punt de vista constitucional**, el Canadà no va ser plenament sobirà fins a una data tan tardana com és la de 1982.

4.2.3. El conflicte nacional al Canadà

L'evolució de les relacions entre els dos grups nacionals posterior a 1867 no es va caracteritzar precisament per la desaparició de la conflictivitat, tot i l'existència d'un repartiment federal de competències que va permetre als francòfons assegurar-se el control polític de la nova província del Quebec. Ben al contrari, diversos esdeveniments van enfrontar anglòfons i francòfons, fins al punt que el propi règim va estar a punt de col·lapsar-se i entrar en crisi.

La primera topada, es va donar ja el 1871, quan l'assemblea legislativa de Nou Brunswick adoptà una llei que preveia l'establiment d'un sistema d'escoles públiques no confessionals i la utilització de llibres en anglès. Els francòfons de la província -majoritàriament catòlics- i que representaven el 40% del total de la població van emprendre immediatament accions judicials, però ni la Cort Superior de la província ni, en darrera instància, el Comitè Judicial de Londres els donà la raó.

Un segon conflicte, amb un clar rerefons nacional, va ser molt més important i dramàtic. Ens referim a l'execució del líder mestís *Louis Riel*, el 1885. Aquest tràgic esdeveniment, va ser conseqüència del fracàs de la

¹¹¹ De fet, alguns autors han assenyalat que el terme **repatriació** és incorrecte, atès que mai, aquest poder de reforma constitucional havia pertangut al Canadà. En conseqüència, opten per un concepte més humil com és el de **domiliació**.

Rebel·lió del Nord-Oest (o segona rebel·lió mestissa) del 1885¹¹². El judici contra Riel va polaritzar les posicions entre anglòfons i francòfons¹¹³. La seva execució a la forca (16 de novembre), va convertir-lo en un màrtir per als franco-canadencs i va tenir importants conseqüències polítiques al Quebec¹¹⁴.

Pocs anys després, un tercer conflicte va tenir lloc, també a l'Oest. Com a conseqüència de les successives onades migratòries, cap el 1890, els anglòfons esdevingueren majoritaris a la província de Manitoba -creada el 1870,

¹¹² Aquesta segona rebel·lió mestissa va tenir unes causes molt semblants a la primera. L'arribada incessant de colons a les terres dels mestissos va empènyer a molts d'ells a abandonar Manitoba i instal·lar-se més a l'Oest, concretament a la vall del riu Saskatchewan del Sud, als T.N.O.. Tot i així, el conflicte era inevitable. Els mestissos van cridar Riel, llavors exiliat als Estats Units, perquè encapçalés un nou aixecament armat. El 19 de març Riel instaura un govern provisional, conclou una aliança amb els indis Cris i ataca a la Policia Muntada del Nord-Oest (cos policial de disciplina militar creat el 1873, arran precisament de la primera rebel·lió mestissa). Aquest xoc va donar lloc a la tramesa de 4.000 soldats que s'enfrontaren als mestissos en la batalla de Batoche (del 9 al 12 de maig de 1885). Derrotat, Riel es va lliurar a la justícia, mentre que un altre destacat líder mestís, Gabriel Dumont, va exiliar-se als Estats Units. En aquesta rebel·lió es va veure clarament la importància estratègica del ferrocarril. Per una banda, va ser el principal mitjà de transport que empraren milers de colons per arribar a les praderies. Per l'altra, va servir per transportar els soldats que esclafaren l'aixecament. El més rellevant, però, és que mentre que el 1870, durant la primera rebel·lió, l'exèrcit trigà tres mesos en arribar a Red River des d'Ontàrio, quinze anys després, per arribar al llavors districte de Saskatchewan, només van necessitar, gràcies al ferrocarril, una setmana.

¹¹³ Per als Ontarians -i concretament per als orangistes- Riel no era més que un criminal, l'execució del qual era un acte de justícia pels molts delictes que havia comès durant la seva vida -i particularment, per la mort del membre de l'Orde T. Scott, el 1870. Contràriament, per la majoria francòfona del Quebec, Riel era considerat un heroi que havia lluitat pel seu poble. En el debat, la premsa va jugar un paper protagonista. En aquest sentit, les pressions damunt del Primer Ministre canadenc, J.A. Macdonald van ser molt fortes tant en un sentit com en un altre (**LORJOT:1998:340-342**).

¹¹⁴ Concretament, va provocar la unió dels conservadors i dels liberals nacionalistes quebequesos al voltant de la figura d'**Honoré Mercier** i del **Parti National**, amb l'objectiu de preservar els drets dels francocanadencs a l'interior del Canadà. El 1887, Mercier guanyà les eleccions i esdevingué Primer Ministre del Quebec. El mateix any, juntament amb el Primer Ministre d'Ontàrio (Oliver Mowat), va convocar la primera Conferència Interprovincial (*Premier's Conference*) per defensar la sobirania de les províncies enfront el govern federal, seguint la *Compact Theory*, de la qual en parlem més endavant. Tomant a l'*Afer Riel*, cal dir que encara avui en dia és un episodi que provoca profunds desacords i debats. Tot i això, finalment el govern federal, fa pocs anys, va rehabilitar la seva figura i avui en dia és oficialment considerat un "pare de la pàtria".

com ja hem assenyalat. Aquest fet va ser aprofitat pel govern provincial per modificar l'estatut del francès en l'esmentada província. Concretament va fer aprovar per l'assemblea legislativa dues lleis, en virtut de les quals s'instituïa l'unilingüisme (anglès) de les lleis i tribunals, en l'una, i es limitava l'ensenyament religiós i l'ús de la llengua francesa en les escoles públiques provincials, en l'altra¹¹⁵. El bandejament del francès a Manitoba, va significar clarament, la fi del miratge d'una província francòfona a l'Oest, que algunes elits polítiques del Quebec havien somiat per a contrabalancejar l'hegemonia anglòfona, tal i com ja hem assenyalat. A partir de llavors, va quedar molt clar que la colonització de les Praderies era una empresa dirigida exclusivament per Ontàrio¹¹⁶.

Les topades no acabaren aquí. Entre 1890 i 1912, a la pròpia província d'Ontàrio es decretaren tot un seguit de mesures que van comportar la limitació de l'ensenyament del francès, arribant-se en alguns casos a la seva pura i simple supressió. Aquest fet afectava directament a la minoria francòfona d'Ontàrio (un 10% de la població total), i al Quebec va ser severament criticat. Una simple comparació amb la situació de la minoria anglòfona del Quebec -que gaudia d'una protecció molt superior en tots els aspectes- demostrava

¹¹⁵ La *S.M. 1890, c. 14* (Llei sobre la Llengua Oficial), derogava implícitament l'article 23 de la Llei de Manitoba de 1870, el qual era semblant a l'article 133 de la LC 1867 (on s'estableix el bilingüisme parlamentari i judicial tant a nivell federal com a nivell del Quebec). L'altra llei era la *S.M. 1890, c. 38* (Llei sobre les Escoles Públiques). Tot i ser, la primera d'aquestes lleis, presumptament inconstitucional, van haver de passar 89 anys, fins que finalment, la Cort Suprema del Canadà així ho sentenciés: *P.G. Manitoba c. Forest, (1979) 2 R.C.S. 1032*.

¹¹⁶ L'exemple més clar d'això va ser el fet que entre 1880 i 1930, com a conseqüència de la sobrepoblació rural al Quebec, entre 800.000 i 1.000.000 de canadencs-francesos, la immensa majoria quebequesos, van haver d'emigrar. Però no ho feren en direcció Oest, cap a les províncies occidentals canadenques, ans cap al sud, és a dir, cap als Estats Units, i més concretament, cap als estats de Nova Anglaterra (Maine, Vermont, Massachusets, Connecticut) i cap al de Nova York. Allà treballaren sobretot a la indústria tèxtil, on foren titllats dels "xinesos blancs de l'est", comparant-los amb la immigració xinesa a l'Oest, però també per la seva, en general, submissió laboral al patró, predicada per l'Església Catòlica. Tot aquest contingent humà, va acabar sent lingüísticament assimilat per la majoria anglòfona, si bé encara avui en dia trobem milions de ciutadans nordamericans d'aquests estats que porten cognoms francesos (**BRAULT:1986; LAMONDE:1996**).

l'existència d'una profunda injustícia i alimentava els greuges i l'allunyament entre anglòfons i francòfons¹¹⁷.

El conflicte nacional encara va tenir dos episodis més de gran rellevància. Es tracta de sengles crisis de reclutament militar que es van produir el 1917 i el 1942, coincidint, doncs, amb la Primera i la Segona Guerra Mundial. De lluny, la primera va ser la més dramàtica.

A les poques setmanes de l'entrada en guerra del Canadà, com a part de l'Imperi Britànic, el Parlament canadenc aprovà la *War Measures Act* o **Llei de Mesures de Guerra**, en virtut de la qual concedia poders extraordinaris al govern federal¹¹⁸. Inicialment, els contingents de soldats enviats a Europa eren voluntaris, però va arribar un punt, l'any 1917, que es necessitaven més homes per a cobrir les necessitats dels aliats. Llavors es va plantejar la qüestió del reclutament obligatori. La mesura fou rebutjada de pla per la immensa majoria dels francòfons, la qual cosa va irritar profundament als anglòfons. En aquest sentit, el govern federal va cercar un suport majoritari fora del Quebec i va imposar la lleva forçosa. La resposta al Quebec va consistir en diverses protestes i manifestacions, en una de les quals (1 d'abril de 1918), l'exèrcit acollint-se a la Llei de Mesures de Guerra, va obrir foc i va matar quatre civils (**PROVENCHIER:1971**). Les conseqüències van ser immediates. A l'assemblea legislativa del Quebec, el diputat Francoeur va presentar una moció

¹¹⁷ De tots aquests conflictes, la conseqüència final que molts francòfons en tragueren va ser molt simple i molt dura. En el Canadà, i malgrat les esperances inicials, era ben evident que el Quebec seria definitivament l'única província de majoria francòfona, mentre que les diferents minories francòfones a la resta del Canadà (acadians, franco-ontarians, franco-manitobans, etc) estaven condemnats a un procés més o menys curt d'assimilació lingüística - com havia succèit als franco-americans, als Estats Units. Com es veurà més endavant, això va dur a una **territorialització** de la identitat franco-canadenca, en la província del Quebec -on vivia, i encara viu, la immensa majoria dels francòfons del Canadà- i en conseqüència a prioritzar la seva defensa, fins i tot al preu d'abandonar a la seva sort els altres territoris francòfons del Canadà.

¹¹⁸ Permetia, entre d'altres, deixar de banda el procés legislatiu ordinari, suspendre l'*habeas corpus* i deportar sense judici. També donava poders econòmics d'emergència al govern federal. En la seva virtut, els immigrants establerts al Canadà originaris d'Alemanya i d'Àustria-Hongria, van ser obligats a portar unes targetes d'identitat especials i amb la possibilitat de registre. Per altra banda, 8.300 estrangers van ser internats en camps especials.

on es proposava la retirada del Quebec del pacte de 1867. La coneguda com a *Motion Francoeur*, proposava el següent,

"Que cette Chambre est d'avis que la province du Québec serait disposée à accepter la rupture du pacte fédératif de 1867 si, dans les autres provinces, on croit qu'elle est un obstacle à l'union, au progrès et au développement du Canada"

Després d'un tens debat, el primer ministre del Quebec de l'època, el liberal Lomer Gouin, va aconseguir del diputat que la retirés. Això no obstant, l'episodi havia marcat el moment més tens de les relacions entre el Quebec i la resta del país fins llavors.

La Segona Guerra mundial va donar lloc a un altre episodi de divorci entre francòfons i anglòfons. Tenint en compte el precedent anterior, el govern federal inicialment va declarar oficialment que mai imposaria una llei obligatòria. Però a mesura que les victòries nazis, a Europa i Àfrica, i japoneses, a l'Àsia i al Pacífic, se succeïen, les pressions internes i externes (aliats) es van fer més intenses. Per alliberar-se de la promesa feta, el primer ministre federal Mackenzie King va celebrar un plebiscit sobre la qüestió (1942). Els resultats de la contesa van ser aclaparadors. Al Canadà anglès, una gran majoria votaren afirmativament a la proposta (63,7%), mentre que al Quebec un 71,2% s'hi posicionaren en contra. El divorci entre un i altre era cada cop més profund. La minorització del Quebec a l'interior del Canadà va ser considerada un altre greuge portat a terme pels anglesos.

Dos anys després del referèndum sobre la conscripció, se celebraren les eleccions quebequeses. **Maurice Duplessis**, líder del partit de la **Unió Nacional**, i que ja havia governat entre 1936 i 1939, va guanyar-les amb un programa clarament orientat cap a la defensa de l'*autonomia provincial* i de denúncia de l'imperialisme federal. S'iniciava així el període conegut com la *grande noirceur*, la gran foscor, (1944-1959), que va constituir l'antecedent immediat de la *révolution tranquille* (1960-1966) etapa fonamental en la qual cristal·litza el modern nacionalisme *québécois*, i de la qual ja ens ocupem a bastament més endavant.

4.3. CONCLUSIONS CAPÍTOL QUART

En aquest capítol he establert els grans trets del marc historicopolític del Canadà. Per fer-ho hem analitzat els diferents règims polítics que s'han succeït en base a les "constitucions històriques" de l'antiga colònia del Canadà. Un dels fets que hem remarcat de manera molt principal és que la construcció de l'estat canadenc, no ha donat lloc a una interpretació única o consensuada. Ans al contrari, ha estat percebuda de manera molt diferent pels diversos actors que hi participaren¹¹⁹. Dit en d'altres paraules, hi ha hagut un autèntic **conflicte de visions** entorn la caracterització del Canadà, com a estat, país i/o nació. Com a **comunitat política**, en definitiva. Penso que aquest conflicte és molt característic dels estats plurinacionals, on la visió de la nació majoritària i de la o les nacions minoritàries entorn la suposada **història comuna**, acostumen a no coincidir. O, més directament, gairebé mai no coincideixen, o fins i tot, són directament oposades. Es tracta d'un fenomen que no es dona en els estats mononacionals¹²⁰. Aquest debat historiogràfic equival al debat politològic o àdhuc filosòfic de la determinació del **demos**, al qual ja ens hem referit anteriorment.

No hi ha cap mena de dubte que, des d'aquesta perspectiva, el canadenc esdevé un cas de manual. Les diferents visions comunitàries del Canadà s'han anat succeïnt i enfrontant les unes amb les altres.

¹¹⁹ En aquest sentit, som conscients que en aquest capítol no hem tractat la visió del Canadà d'un actor o conjunt d'actors cada cop més rellevants, com són els Pobles Autòctons. Aquesta mancança, plenament assumida per tal de no desviar-nos de l'objectiu central de la nostra recerca, és en certa mesura corregida en capítols posteriors.

¹²⁰ No suggereixo que en aquests estats no hi hagi controvèrsies historiogràfiques, òbviament. Dic que en aquests debats, la delimitació del marc d'anàlisi (el "quadrilàter") no es posa en qüestió. Això és, es debat entorn el contingut, però no entorn el contingent. Per contra en els estats plurinacionals, a més a més del contingut, **també** es debat entorn el contingent.

Des del Quebec estant, la percepció de la construcció de l'estat canadenc es fonamenta, o si més no s'ha fonamentat al llarg de molts anys en la doctrina del **pacte entre dos pobles fundadors**: el francès, majoritari al Quebec i minoritari a la resta del Canadà i l'anglès, minoritari al Quebec i majoritari a la resta del Canadà. En conseqüència, els franco-canadencs era un grup nacionalitari (en termes de l'època, una raça) en igualtat de drets que l'altre grup, l'anglès (de fet, britànic). Només d'aquesta manera, es podia fer front als intents de minorització.

El pacte federal de 1867, no només permetia que la majoria francòfona del Quebec, controlés les institucions provincials, i en aquest sentit garantia la supervivència de la identitat francesa, enfront la molt poderosa minoria anglofona, sinó que també garantia certs drets a les minories francòfones i catòliques de la resta del Canadà, i obria la porta a la possible creació de noves províncies de majoria francòfona al llavors encara verge Oest canadenc. Tanmateix, aquest projecte d'un Canadà autènticament producte de dos pobles fundadors, ràpidament es va esvaïr en les dècades següents, fins al punt que, com hem vist, el 1917 ja es va plantejar la possibilitat que el Quebec abandonés la federació.

La resposta francòfona va ser passar de la defensa d'una raça -la francesa, al conjunt del Canadà- a centrar-se en la defensa d'un territori, el Quebec, on es concentrava la immensa majoria dels franco-canadencs. En aquest sentit, en el segle XX assistim a la construcció de la identitat *québécoise* que progressivament va desplaçant a la identitat *canadienne-française* que fins llavors havia predominat. Aquest procés de canvi d'autoidentificació culmina en els anys seixanta, amb l'arribada de l'anomenada revolució tranquil·la. La torna d'aquesta transformació, era òbviament, l'abandonament a la seva sort de les minories francòfones a la resta del Canadà, a les quals la majoria francòfona del Quebec percebia com condemnades fatalment a l'assimilació lingüística, si més no a mig o llarg termini.

Per contra, pels sectors de tradició britànica, i particularment, pels lleialistes, el Canadà va ser durant molts anys, un territori que se

n'orgullia de la seva fidelitat als valors i les institucions angleses. L'Amèrica del Nord Britànica, va reforçar la seva identificació amb la metròpoli. L'orgull britànic va perdurar molts anys i només va començar a trontollar a partir del segle XX. Podem dir que la seva pervivència es devia a la percepció de dues amenaces considerades reals i que en conseqüència els feia estar amatents. Per una banda, l'amenaça francesa (el *French Power*), que responia a tota una altra civilització i, la qual, malgrat haver estat derrotada militarment, continuava representant un perill per al manteniment de la "puresa" de la civilització pròpia. En gran mesura, pels britànics del Canadà, el fet francès, durant molts anys no fou més que una supervivència històrica que calia eliminar, atès que es tractava d'una comunitat que havia perdut el tren de la història i el seu destí fatal era l'assimilació a la cultura superior. L'altra amenaça era, òbviament, la que representava la jove república dels Estats Units, amb la qual si bé l'unien trets com la llengua, la separaven valors fonamentals (monarquisme *versus* república; pau, ordre i bon governs *versus* llibertat) i sobretot, el temor al seu insaciable expansionisme.

Certament, la vigència de la identitat *Britishness* va començar-se a afeblir amb l'arribada de població d'altres orígens europeus, com ja s'ha comentat. A més a més, el declivi imperial britànic i l'auge econòmic i político-militar dels Estats Units, féu que aquests esdevinguessin el país amb qui més relacions de tot tipus es van desenvolupar. Això va suposar una presa de consciència d'un identitat més arrelada al que podríem anomenar, l'americanitat, que tanmateix no suposava una homogeneïtzació respecte els Estats Units. El sorgiment de la *Canadianness* va ser un procés lent, que el podem establir cronològicament entre 1914 i 1968. En aquest sentit, l'arribada al poder de Trudeau va marcar l'inici d'un període de panCanadianisme que culminà, sense cap mena de dubte, el 1982, amb l'aprovació de la reforma constitucional.

Un fet fonamental a tenir en compte, és que la transició de l'orgull *british* a l'orgull *canadian*, va obrir la porta a la participació

sense cap tipus de complexos dels canadencs francòfons, els quals com ja s'ha assenyalat a bastament en les pàgines anteriors, durant els primers decennis del règim colonial anglès sempre havien estat sospitosos de deslleialtat¹²¹. De fet, el **fet francès**, és **l'element** que permet clarament diferenciar clarament la identitat canadenca de la dels Estats Units. Dit d'una altra manera, sense el fet francès, el Canadà perd un component identitari de primer ordre per diferenciar-se del seu gran veí del sud.

Per concloure, remarcuem el fet que, en els darrers anys, al debat nacional anglès-francès se n'han afegit dos components nous. Per una banda, l'auge del multiculturalisme, i de l'altra la revitalització política de les Primeres Nacions. Respecte al primer, és conseqüència de l'arribada cada cop més nombrosa de contingents humans de procedència ni britànica ni francesa. Una immigració que si bé inicialment era europea, progressivament també va començar a venir de tots els continents, convertint clarament la societat canadenca en un autèntic mosaic ètnic, cultural, religiós. I per descomptat, tot aquest contingent humà té una implicació molt més marginal en el debat nacional tradicional¹²². I tanmateix el seu pes demogràfic és cada cop més important.

Quant al debat respecte les Primeres Nacions, és cada cop més omnipresent en la dinàmica política canadenca. En aquest sentit es pot afirmar que el Canadà és un dels països on més seriosament s'han pres el reconeixement del dret a l'autonomia governamental dels pobles

¹²¹ El fet cert és que, per bé que quantitativament menys, la desconfiança envers els canadencs francòfons va romandre durant les dues guerres mundials del segle XX, alimentada per la negativa dels canadencs francòfons de ser mobilitzats per anar a la guerra.

¹²² Bàsicament pel fet que la immensa majoria d'immigrants "tercers" opten per assumir l'anglès com a instrument de comunicació amb la resta de la societat canadenca. Tanmateix sembla evident que, tot i conservar les seves arrels ètniques, es pot dir que a partir de la tercera o quarta generació, l'assimilació és total.

autòctons. En aquest sentit, el protagonisme polític d'aquests és cada cop més gran, com es va demostrar arran del fracàs de l'Acord del Llac Meech, tal i com estudiem més endavant.

CAPÍTOL CINQUÈ
ELS TRES PILARS DEL
SISTEMA POLÍTIC CANADENC

Sumari

- 5.0. Presentació
- 5.1. La Constitució del Canadà
- 5.2. Parlamentarisme
- 5.3. Federalisme
- 5.4. La Carta de Drets i Llibertats
- 5.5. Conclusions Capítol Cinquè

5.0. PRESENTACIÓ

El sistema polític canadenc es troba bastit damunt de tres pilars: el parlamentarisme, el federalisme i la Carta de Drets i Llibertats (SMILEY:1986:113-121). En aquest capítol faig un estudi, en primer lloc de l'ordenament constitucional canadenc, per després centrar-me, específicament en les principals característiques de cadascun dels tres pilars esmentats, la interacció entre els quals és lluny de ser senzilla.

Efectivament, per una banda, i des d'una perspectiva cronològica, cal dir que mentre que el parlamentarisme i el federalisme ja es troben ben presents en la LC de 1867, i han marcat

215

la dinàmica política canadenca des de llavors, el tercer pilar, la Carta, és molt més recent, atès que data de 1982. Hi ha doncs, una enorme desproporció cronològica entre els dos primers i el tercer. I malgrat això, en el seu període de vigència, les transformacions que està originant la Carta, en el sistema polític canadenc són molt profundes, particularment pel que fa a la seva judicialització. La nombrosíssima bibliografia al respecte, de la qual ens fem ressò en aquest capítol, així ho posa de manifest.

Des d'una altra perspectiva, però, també la interacció d'aquests tres pilars sembla problemàtica. Així, per exemple, el Canadà va ser el primer cas que combinava un model parlamentarista de tipus britànic, amb una organització territorial del poder de tipus federal. Òbviament, aquí la contradicció es troba en el fet que el parlamentarisme britànic respon a la lògica, si més no històricament, d'un estat unitari, i que en conseqüència sembla difícil fer-lo compatible amb una divisió de competències entre dos -o més- nivells de poder.

En el primer apartat del capítol, com he dit, faig un repàs sintètic, de l'estructura constitucional canadenca. En el segon m'ocupo del pilar del parlamentarisme. Hi estudio, succintament, les principals institucions democràtiques canadenques (poders legislatiu, executiu i judicial). En el tercer apartat, analitzo les característiques del federalisme canadenc, amb una especial referència als seus trets centralitzadors inicials i a la divisió de poders.

L'evolució històrica concreta del federalisme canadenc, tanmateix, la deixo per un capítol posterior. Finalment, en el quart apartat, centro el meu interès en la Carta de Drets i Llibertats, de la qual estudiem el seu contingut i la seva rellevància política.

5.1. LA CONSTITUCIÓ DEL CANADÀ

A continuació estudio l'ordenament constitucional canadenc¹. Bàsicament em limito a assenyalar-ne els seus trets més importants, sense voluntat de ser exhaustius, donat que la nostra recerca **no pretén ser un treball de dret constitucional**. Tanmateix, emfasitzo aquells elements relacionats tant amb la configuració de les relacions intergovernamentals (i més concretament, amb el federalisme executiu) com amb la qüestió nacional. Val a dir que a l'hora de tractar l'ordenament constitucional canadenc, cal tenir en compte que ens trobem davant d'un model d'arrel anglo-saxona. Un cop tractats els seus elements genèrics, examino les dues lleis constitucionals més importants: la de 1867 i la de 1982.

5.1.1. Els elements formatius de la constitució canadenca

L'ordenament constitucional canadenc, seguint la tradició anglo-saxona, és força complex. En primer lloc, té una part **escrita** i una altra **no escrita**. En segon lloc, la part escrita no la trobem en un únic text, sinó en una **pluralitat** de textos de procedència diversa. En tercer lloc, la constitució inclou normes **legals** i normes **polítiques (convencions)** a l'hora. Finalment, la constitució canvia i s'adapta contínuament, per la qual cosa es tracta d'una realitat eminentment flexible. Aquestes adaptacions es poden donar bé a través de mecanismes formals, bé a través de procediments informals.

Tenint en compte aquests extrems, podem dir que dins el conjunt de les normes **legals**, s'inclouen els següents elements:

(i) L'anomenat **Dret de la Constitució** (*the strict law of the constitution*), d'acord amb el que estableix la secció 52(2) de la **Llei Constitucional de 1982**, segons el qual
(2) *The Constitution of Canada includes:*

¹ D'entre els principals treballs en dret constitucional canadenc, destaquem els següents: (RÉMILLARD:1983, 1985; BRUN-TREMBLAY:1990²; BEAUDOIN:1990; HOGG:1999a)

- (a) the *Canada Act*, including this Act²;
- (b) the Acts and orders referred to in Schedule I; and
- (c) any amendment to any Act or order referred to in paragraph (a) or (b).

L'Annex I (*Schedule I*) al qual fa referència l'apartat (b) el componen trenta documents legislatius alguns dels quals són lleis (*acts or statutes*) i d'altres decrets en consell (*orders-in-council*)³. Pel que fa al paràgraf (c), cal dir que, efectivament, en els darrers anys, han tingut lloc diverses esmenes que, en conseqüència, també cal tenir-les en compte⁴. Sense cap mena de dubte, de tot aquest conjunt de documents legals, els més rellevants són la **Llei Constitucional de 1867** i la **Llei Constitucional de 1982**, les quals estudiem amb més detall més avall. El Dret de la Constitució és l'esquelet bàsic de l'ordenament polític canadenc. Tanmateix es complementa amb altres elements.

(ii) Les **decisions judicials**, en particular de la Cort Suprema del Canadà, interpretant la Constitució o bé decidint la conformitat envers ella dels actes legislatius, executius i administratius efectuats pels dos nivells de govern.

² Es refereix, en primer lloc a la *Llei del Canadà de 1982* -darrera llei britànica amb efectes sobre el Canadà, i, en segon lloc, òbviament, a la pròpia LC de 1982.

³ Dels trenta documents llistats en l'annex, sis van ser derogats per la pròpia LC 1982. Els vint-i-quatre encara vigents són els següents: *LC de 1867*; *Llei de 1870 sobre la Manitoba*; *Decret en consell sobre la Terra de Rupert i el territori del Nord-Oest [1870]*; *Condicions de l'adhesió de la Colúmbia Britànica [1871]*; *LC de 1871*; *Condicions de l'adhesió de l'Illa del Príncep Eduard [1873]*; *Llei de 1875 sobre el Parlament del Canadà*; *Decret en consell sobre els territoris adjacents [1880]*; *LC de 1886*; *Llei de 1889 sobre el Canadà (fronteres d'Ontàrio)*; *Llei sobre l'Alberta [1905]*; *Llei sobre la Saskatchewan [1905]*; *LC de 1907*; *LC de 1915*; *LC de 1930*; *Estatut de Westminster de 1931*; *LC de 1940*; *Llei sobre Terranova [1949]*; *LC de 1960*; *LC de 1964*; *LC de 1965*; *LC de 1974*; *LC núm.1 de 1975*; *LC núm.2 de 1975*. La procedència d'aquests documents és diversa. Tretze són lleis aprovades pel parlament britànic amb anterioritat a 1982. Set són lleis aprovades pel parlament canadenc, i quatre són decrets en consell.

⁴ Aquestes esmenes, sobretot d'abast provincial, han estat les següents: *Proclamation d'entrada en vigor de la LC de 1982*, *Proclamació de Modificació Constitucional de 1983*, *LC 1985 (Representació)*, *Modificació Constitucional de 1987 (Terranova)*, *Proclamació Modificació Constitucional de 1993 (Nou Brunswick)*, *Proclamació Modificació Constitucional de 1993 (Illa del Príncep Eduard)*, *Proclamació Modificació Constitucional de 1997 (Terranova)*, *Proclamació Modificació Constitucional de 1997 (Quebec)*, *LC 1998 (Llei de Terranova)*, *LC 1999 (Nunavut)*.

D'altra banda, trobem un conjunt de lleis federals o provincials, que si bé no formen part del dret constitucional estricta, han rebut una consideració de lleis **quasi-constitucionals o orgàniques**⁵, atès que legislen elements centrals per al funcionament del sistema polític canadenc. És el cas de la Llei sobre la Cort Suprema (1875), el *Bill of Rights* (1960), la Llei sobre la Ciutadania o la Llei Electoral Federal, etc⁶.

Pel que fa a les normes **polítiques o no-legals**, les componen aquests altres casos:

(iii) Les **convencions**, no són de naturalesa jurídica, ans política, i en conseqüència, no figuren escrites en cap document d'obligat acatament. Per això, els tribunals canadencs no les poden fer complir. Per contra, el seu compliment s'imposa bé per costum, bé per tradició o bé per la pròpia autodisciplina dels polítics (**HEARD:1991**). Les convencions regulen el funcionament d'algunes de les principals institucions parlamentàries. Així per exemple, el principi clau del **govern responsable**, al qual hem fet esment més amunt, va ser implantat no seguint una reforma constitucional formal, sinó precisament via convenció⁷.

⁵ No es tracta de lleis orgàniques en el sentit espanyol, atès que poden ser modificades per una majoria parlamentària ordinària.

⁶ Al Quebec, per la seva banda, tenen la consideració de lleis "orgàniques", la Carta dels drets i llibertats de la persona, la Carta de la Llengua francesa, la Llei sobre l'Executiu, la Llei sobre l'Assemblea Nacional o la Llei electoral provincial (**MORIN-WOEHLING:1994a:166**).

⁷ En aquest sentit, en relació al govern responsable al nivell federal, són de naturalesa convencional els següents extrems: (1) El Governador General només actua seguint l'opinió del Consell Privat; (2) El Consell Privat no és el consell plenari establert en l'art. 13 de la LC 1867, sinó més aviat un subconjunt d'aquest, el *Cabinet* (Govern); (3) El Govern és escollit pel Primer Ministre (PM) i el seu nombre de membres depèn d'ell; (4) El PM, tot i que no és esmentat en la LC 1867, és el Cap del Govern; (5) El PM i el seu govern han de tenir el suport de la majoria de membres de la Cambra dels Comuns (Cambra); (6) El PM i el seu Govern han de ser membres de la Cambra o del Senat; (7) El suport de la Cambra als PMs i a llurs Governs s'aconsegueix a través dels partits polítics; (8) La incapacitat d'obtenir el suport de la majoria de membres de la Cambra implica la caiguda del Govern i, normalment, la convocatòria d'eleccions (**DAWSON:1970⁵:59-60**). Altres convencions, tenen a veure amb: (1) L'exercici dels poders de prerrogativa per la Corona; (2) El funcionament del Parlament i de les Legislatures, incloent els partits polítics i, a nivell federal, les relacions entre la Cambra electiva i el Senat nomenat; (3) El funcionament dels governs, ministeris i administracions federal i provincials, i la relació entre ells; (4) El federalisme, genèricament, tret de la divisió de poder formal, incloent la reserva i la desautorització de les lleis federals i provincials, i el

(iv) Finalment, tot i ser totalment informals i sense cap base jurídica, la dinàmica politicoconstitucional canadenca s'ha vist molt influenciada per la consecució d'acords (*agreements*) entre els governs federal i provincials (relacions intergovernamentals), dels quals després s'han derivat normes legals. Per descomptat que aquest darrer aspecte és de gran rellevància per a la nostra recerca. Així, per exemple, cal tenir en compte que instàncies clau en el procés de decisió política canadenc, com són les Conferències de Primers Ministres, no són de naturalesa jurídica, ans essencialment política i d'origen convencional (**CAMERON-SMITH:1992**)⁸. A continuació analitzem succintament les dues principals lleis constitucionals canadenques.

5.1.2. La Llei Constitucional de 1867⁹

En el capítol anterior ja ens hem referit amb un certa extensió a la LC de 1867. Això no obstant, ho hem fet des d'una perspectiva més històrica. A continuació prosseguim la seva anàlisi destacant-ne els trets més importants.

El primer que podem dir d'aquesta Llei, és que malgrat la seva antiguitat, i les modificacions (esmenes, derogacions, addicions...) que ha rebut

rol dels Tinents Governadors, de nomenament federal, en els afers provincials; (4) El rol dels jutges i dels tribunals en el procés governamental i la independència dels jutges i els tribunals respecte qualsevol interferència dels poders executiu i legislatiu; (5) Fins al 1982, el rol dels governs federal i provincials en la modificació de la Constitució (**FUNSTON-MEEHAN:1994:36**).

⁸ És precisament aquest origen **polític** i no legal, allò que des d'un primer moment va atraure la meua atenció en l'estudi de les relacions intergovernamentals canadenques. Aquest fet permet una aproximació molt més flexible respecte els problemes que travessen les societats contemporànies. Certament, la manca de legalització d'aquests processos pot induir a un cert sentit de desprotecció o d'inseguretat psicològica. Aquesta crítica pot ser replicada en base a dos arguments: el primer, de caire més filosòfic, és que, certament, pretendre la legalització de tota activitat humana és una quimera. Dit en d'altres paraules: el dret no pot legalitzar-ho tot. Concretament, intentar legalitzar un conflicte nacional és no entendre les seves arrels profundes (és a dir, l'existència d'un conflicte de visions entom un mateix objecte d'estudi). L'altre avantatge que té la perspectiva política respecte la legalista, és que no pressuposa l'existència d'una relació jeràrquica o estàtica, sinó dinàmica. Vull dir, amb això, que si bé efectivament comporta una certa inseguretat psicològica, aquesta no és unidireccional, sinó que afecta a tots els actors polítics (i no només als actors subalterns o dependents).

⁹ Vegeu **Document 3** de l'Apèndix d'aquesta tesi.

amb el pas dels anys, molts dels seus articles originals, sovint els més importants, són plenament vigents¹⁰. De fet, continua sent el fonament bàsic sobre el qual s'aixeca l'estructura política canadenca.

Entre 1867 i 1981, la LC 1867 i les seves successives modificacions, contempnen els següents aspectes: (1) la creació d'una federació, de les províncies, els territoris, el Parlament federal, les legislatures provincials i alguns governs provincials; (2) atribueix al Parlament federal els poders de crear noves províncies i de canviar les fronteres provincials sempre amb el consentiment de les províncies afectades; (3) s'estableixen els poders del Parlament i de les legislatures provincials; (4) s'atribueix el poder executiu **formal** a la Reina, i crea el Consell Privat de la Reina (*Queen's Privy Council*) en tant que base legal per al govern federal (*Cabinet*); (5) capacita el Parlament per a constituir una Cort Suprema del Canadà (cosa que féu el 1875); (6) garanteix determinats drets a les llengües anglesa i francesa en el Parlament i en els tribunals federals, així com en les legislatures i tribunals del Quebec i de Manitoba; (7) garanteix escoles separades per a les minories catòlica i protestant a Ontàrio i Quebec. També garanteix la separació escolar en qualsevol altra província on ja existís legalment el 1867, o fos establerta per llei provincial després de 1867. També hi ha provisions especials per a Manitoba (que es mostraren ineficients), i garanties més limitades per Alberta i Saskatchewan. En el cas de Terranova es garanteix escoles separades per a les diverses esglésies cristianes¹¹; (8) Estableix la vigència del dret civil al Quebec, exclusivament¹²; (9) atribueix al Parlament federal el poder per assumir la

¹⁰ Això no obstant les successives modificacions han afegit quatre articles nous (51A, 92A, 93A i 94A). Per altra banda, els articles inicials següents han estat derogats: 2, 25, 42, 43, 81, 89, 118, 127 i 145. D'altres han prescrit o bé han decaigut: 19, 40, 41, 70, 72, 77, 83, 84, 119, 122, 123, 130, 134, 135, 139, 140, 141, 142, 143, 147.

¹¹ Algunes d'aquestes disposicions relatives a l'organització escolar en base a criteris religiosos han estat derogades en els darrers anys i substituïdes bé per una organització escolar en base a criteris lingüístics (Quebec, 1997), bé en base a la possibilitat de crear una única xarxa escolar (Terranova, 1998).

¹² Mentre que a la resta de províncies i territoris és vigent el *common law*. Aquesta especificitat del Quebec ha estat reiteradament presentada com un exemple institucional de federalisme asimètric (MILNE:1991:285-307).

jurisdicció respecte els drets civil i de propietat, o qualsevol part d'aquesta jurisdicció, en la resta de les províncies, sempre i quan les legislatures afectades ho consenteixin (opció *opting in*, mai s'ha usat); (10) prohibeix l'establiment de tarifes provincials; (11) atribueix a les províncies la capacitat de modificar llur constitució provincial, excepte pel que respecta a l'oficina del Tinent Governador; (12) Dóna al govern federal (*Governor-in-Council*) determinats controls sobre les províncies: elecció, instrucció i destitució dels Tinents Governadors; desaprovació de lleis provincials en l'espai d'un any després de la seva aprovació; poder del Tinent-Governador de reservar la sanció d'una llei provincial i enviar-la al govern federal, en el qual cas només entra en vigor si aquest assenteix en l'espai d'un any¹³ (**FORSEY:1997**⁴).

Tal i com ja s'ha dit més amunt, la LC 1867 no és una constitució "normal". Si la comparem amb el tipus-ideal d'una constitució liberal, trobem a faltar dos aspectes fonamentals: un capítol dedicat als drets i les llibertats i un altre que estableixi els procediments per a la seva pròpia reforma (**LORIOT:1998**). Respecte als drets i llibertats, és ben evident que, a diferència del model constitucionalista americà, van haver de passar més de cent anys d'ençà l'aprovació de la Llei Constitucional de 1867, per a que s'aprovés quelcom semblant a un *Bill of Rights*¹⁴. Quant a l'absència d'un capítol dedicat al procediment per modificar la pròpia LC 1867, és la demostració més fefaent, de què no es tractava d'una constitució d'un país sobirà. Certament, la LC 1867 concedia, en alguns dels seus articles, al parlament federal i a les assemblees legislatives provincials el poder de modificar aspectes concrets¹⁵.

¹³ Més endavant analitzem les implicacions d'aquests poders de desautorització i de reserva.

¹⁴ El 1960 el parlament federal aprovà un *Bill of Rights*, d'abast, però limitat, atès que era una llei ordinària, no constitucional. No fou fins 1982, que finalment, es constitucionalitzà una Carta de Drets i Llibertats.

¹⁵ Així el nivell federal podia modificar l'establiment dels districtes electorals, la representació a la Cambra dels Comuns, les condicions d'eligibilitat i les causes d'inhabilitació dels diputats i senadors. Així, per exemple, una de les modificacions introduïdes pel Parlament canadenc, va ser el d'establir una edat de jubilació per als senadors (als 75 anys), donat que abans eren càrrecs de per vida. Per la seva banda, les províncies, en virtut del paràgraf 92(1) podien modificar llurs constitucions provincials, excepte els aspectes referits a l'oficina del Tinent Governador [això portà, per exemple, a la supressió, en diverses províncies -Illa del Príncep Eduard, Nou Brunswick, Nova Escòcia, Manitoba i Quebec- de

222

Tanmateix, pel que fa a la resta de la Constitució, els "Pares de la Confederació" no cregueren necessari referir-s'hi explícitament. Es considerava que, en tant que la LC 1867 era una llei britànica, és a dir aprovada pel Parlament del Regne Unit, era del tot evident que a aquesta instància li corresponia la competència de modificar-la¹⁶.

Aquesta percepció, però, començà a canviar, sobretot en el període d'entreguerres, i es va veure la necessitat d'incorporar una fórmula de modificació constitucional "canadenca". Les primeres negociacions entre el govern federal i les províncies, respecte a aquesta qüestió, van tenir lloc l'any 1927. Això no obstant, tal i com analitzem més endavant, l'acord no s'assolí -i encara de forma incompleta- fins el 1982 (STEIN:1984; 1989).

Un darrer aspecte referit a la LC 1867, de caràcter altament simbòlic, és el fet que la versió oficial única era la de la llengua anglesa, mentre que la versió francesa no tenia valor oficial

5.1.3. La Llei Constitucional de 1982¹⁷

De les successives reformes constitucionals que ha conegut la LC 1867, sens dubte, la més important i decisiva és la que contempla la Llei Constitucional de 1982 (LC 1982), a la qual dediquem les següents línies.

Tècnicament, la LC 1982 figura com un annex a la **Llei sobre el Canadà** (*Canada Act/Loi sur le Canada*), que és la darrera llei britànica referida als afers canadencs, atès que en la seva virtut, el propi Parlament del Regne Unit (Westminster) renuncia a legislar sobre el Canadà¹⁸. Es tracta, doncs, de la

llur segona cambra legislativa, coneguda com a Consell Legislatiu].

Tornant al nivell federal, cal afegir que en virtut de la LC núm.2 de 1949 s'atribuí al Parlament del Canadà un poder **limitat** de modificar la constitució respecte matèries purament federals (nou paràgraf 91(1). (FAVREAU:1965:8 i ss).

¹⁶ Com així ho va fer en vint-i-tres ocasions entre 1867 i 1982. En la pràctica, però, el parlament del Regne Unit només legislava en relació al Canadà com a conseqüència d'una demanda d'aquest i amb el seu consentiment. Això féu que totes les modificacions que el Canadà demanà al llarg dels anys van ser acceptades per Londres.

¹⁷ Vegeu **Document 4** de l'Apèndix d'aquesta tesi.

¹⁸ Cal tenir en compte, però, que aquesta Llei britànica és una llei ordinària, per la qual cosa, teòricament, Westminster podria aprovar una nova llei que li retomés la seva capacitat legislativa sobre el Canadà. Tanmateix, la impossibilitat fàctica de fer-la complir el

culminació del procés de "repatriació" (*patriation/rapatriement*) de la constitució canadenca, en el sentit que aquesta ja no depèn, a partir de llavors, de cap instància, legislativa o de qualsevol altre tipus, forastera¹⁹. Aquest procés tingué el seu punt culminant en la CPM sobre la Constitució dels dies 2-5 de novembre de 1981²⁰, que va ser quan s'assolí l'acord polític entre el govern federal i nou de les deu governs provincials canadencs, tots menys el del Quebec²¹. La rellevància de la LC 1982 està fora de tot dubte. En els pocs anys que es troba en vigor, ha canviat de forma important la dinàmica política canadenca, tal i com s'estudia més endavant (**CAIRNS:1992**).

Dit això, la LC 1982 modifica determinats capítols o parts dels textos constitucionals canadencs anteriors, incloent-hi la pròpia LC 1867. Consta de seixanta articles dividits en set capítols. Tot i que en un capítol posterior analitzem les implicacions profundes d'aquesta Llei, a continuació resumim sintèticament els seus aspectes més rellevants: (1) Establiment de quatre fórmules legals per modificar la constitució canadenca (l'anàlisi de les quals la deixem també per més endavant); (2) Tres d'aquestes noves fórmules de modificació de la constitució, propocionen a determinades parts de la constitució escrita, d'una sobreprotecció (blindatge), enfront el poder d'esmena del Parlament o de qualsevol legislatura provincial²²; (3) Inclusió de la **Carta**

dissuadiria de fer aquest pas -a més a més de la total oposició del propi Canadà, per descomptat.

¹⁹ La utilització del terme *patriation/rapatriement* ha estat qüestionat per determinats autors, com a tècnicament incorrecte i producte d'un plantejament clarament nacionalista pancanadenc: "*To speak of repatriating the British North American Act is, in strict sense, a misnomer, since this implies that the Constitutional document was grounded in Canada in the first phase. The agreements upon which it was founded were, of course, made in Canada, but the legal enactment itself was not, and could not have been. It would be more accurate to describe the process as one of "domiciling" the Constitution in Canada*" (**MALLORY:1971:373**).

²⁰ **ROMANOW-WHYTE-LEESON:1984, MORIN:1988.**

²¹ Un cop aprovat contra la seva voluntat, les autoïtats polítiques del Quebec -i una part majoritària dels ciutadans quebequesos- consideren la reforma de 1982 com a mancada de legitimitat política i en conseqüència no la reconeixen, tot i que, òbviament, l'han de respectar. En definitiva, la reforma de 1982 va suposar el trencament de la "família constitucional canadenca", i l'inici d'una crisi política que, encara avui en dia, perdura.

²² A nivell federal, aquestes parts són les referides a la monarquia, el governador general,

224

de Drets i Llibertats, de gran rellevància per a l'adveniment d'una nova cultura política al Canadà, i de la qual en ocupem en detall en aquest mateix capítol; (4) Atribueix a les províncies amplis poders en matèria de recursos naturals (**FORSEY:1997⁴**).

Finalment, val a dir, que d'ençà la seva entrada en vigor, ha sofert ja una esmena, relativa a la inclusió de la igualtat entre les comunitats lingüístiques francesa i anglesa a Nou Brunswick (1993).

5.2. EL PARLAMENTARISME

El Canadà és una monarquia constitucional amb un sistema parlamentari de tipus britànic (**BEAUDOIN:1990**). La pròpia LC de 1867, ja estableix en el seu primer paràgraf que l'estructura política del nou ens, ha de ser "*similar in Principle to that of the United Kingdom*". Des d'una altra perspectiva, el Canadà aconsegueix gran part dels criteris que caracteritzen una democràcia de tipus majoritari o de **Model Westminster (LIJPHART:1984)**, si bé es evident que la seva evolució històrica l'ha apropada a altres models polítics i, particularment al dels Estats Units²³. En aquest sentit, s'ha arribat a parlar d'un caràcter híbrid del sistema polític canadenc, on conviuen elements d'origen britànic (monarquia, parlamentarisme) amb d'altres d'influència nordamericana (federalisme, jurisdiccionalització)(**WATTS:1989:2**). A continuació presentem les principals institucions polítiques canadenques.

els tinents-governadors, la composició de la Cort Suprema del Canadà, el dret de les províncies a tenir tants diputats com senadors tenia el 1982, a les pròpies fórmules de modificació constitucional. Per modificar qualsevol d'aquestes parts és necessari la unanimitat (100%) -la qual cosa equival a dir que totes i cadascuna de les províncies tenen un poder de veto. Per altra banda, les garanties contemplades respecte les llengües anglesa i francesa a Nova Brunswick, Quebec i Manitoba, només poden ser canviades si compten amb el consentiment de les legislatures provincials corresponents i de les dues cambres federals (si bé en el cas del Senat, pot obviar-se si triga més de 180 dies en pronunciar-s'hi).

²³ (**McKENNA:1993; ARCHER-GIBBINS-KNOPFF-PAL:1995; FORSEY:1997⁴**)

5.2.1. La Corona (*The Crown/La Couronne*):

D'antuvi, cal dir que el sobirà ho és del Canadà (*King of Canada/Queen of Canada*) i no de la Gran Bretanya. La Reina (o el Rei), és doncs, el **Cap de l'Estat**. Tanmateix per comprendre el veritable rol de la monarquia al Canadà, cal fer la distinció entre els aspectes purament formals i simbòlics de la reialesa i els mecanismes reals i efectius de la presa de decisions governamentals. Si bé els textos constitucionals deixen creure que la Corona és la detentora dels poders executiu i legislatiu, de fet, qui realment els exerceix són els Caps de Govern (Federal i Provincials), el primer, i les dues cambres legislatives federals (Cambra de Comuns i Senat) i les assemblees legislatives provincials, el segon²⁴. Per altra banda, donat el tradicional absentisme del monarca del territori canadenc, la major part de les seves competències han estat transferides als seus representants: el Governador General, a nivell federal i els Tinentes Governadors, a nivell provincial. Una excepció important és, el nomenament del propi governador general, que només ho pot fer el monarca - sempre seguint l'opinió del primer ministre federal. Per altra banda, quan el monarca és en territori canadenc, assumeix directament totes les competències de llurs representants, els quals deixen d'actuar mentre es perllonga l'estada reial.

5.2.2. El Governador General

El Governador General (GG) és el representant de la Reina (o del Rei) al Canadà. Si bé és nomenat pel propi monarca, aquest últim no fa més que seguir "el consell" del Primer Ministre federal, el qual sempre tria una persona

²⁴ Darrerament, aquesta suposada posició formal i subordinada de la Corona dins el sistema polític canadenc ha estat posada en dubte. En concret, s'afirma que els poders formals de la Corona són immensos en totes les branques del govern. Això li proporciona una certa influència i, en aquest sentit, *the Crown matters*. Així la influència de la Corona -del principi monàrquic- explica el gran pes, la centralitat, dels executius en la política canadenc (*executive-centered nature of Government in Canada*). Una importància que es dona tan a nivell federal com, sobretot, també a nivell provincial, i que en conseqüència ha ajudat al reforçament dels governs provincials (*province-building process*). Per descomptat que es tracta d'una reflexió suggerent, amb implicacions més que evidents en la caracterització de les relacions intergovernamentals al Canadà (SMITH²:1991:451-473; SMITH:1995a, 1995b:619-635).

de la seva plena confiança²⁵. El mandat d'un governador general és de cinc anys -es pot perllongar un o dos anys més.

El Governador General assumeix en la pràctica totes les competències reials, excepte la de nomenar el seu propi successor. En destaquem les següents. A nivell legislatiu, el Governador General, en tant que representant de la Corona, forma part del Parlament del Canadà, juntament amb la Cambra dels Comuns i el Senat. En aquest àmbit, sanciona (*Royal Assent*) les lleis aprovades per les dues cambres esmentades; llegeix el Discurs del Tron (*Speech from the Throne*); signa els documents governamentals (decrets); convoca, inaugura i clou les sessions del Parlament; i dissol el Parlament en cas de convocatòria d'eleccions. El Governador General també nomena els principals càrrecs polítics del país (Primer Ministre, Ministres, Senadors, Jutges, etc.). Totes aquestes funcions, les porta a terme, però, en la pràctica totalitat d'ocasions, seguint el "consell" bé del Primer Ministre, bé del govern. Sense cap mena de dubte, però, una de les funcions més rellevants del Governador General és la del nomenament del propi Primer Ministre. En aquest sentit, cal dir que, seguint el principi del govern responsable, el Governador General tria automàticament per aquest càrrec el líder del partit amb més escons a la Cambra dels Comuns. Tanmateix, si es dóna una situació d'*impasse* parlamentari, motivat per determinades circumstàncies, el Governador General, per tal d'evitar una crisi política i assegurar la continuïtat governamental i la transmissió ordenada del poder, gaudeix d'un cert **poder discrecional**, que li permet portar a terme determinades iniciatives²⁶. L'exercici d'aquest poder,

²⁵ Se la considera la institució política canadenca més antiga, atès que els seus orígens es remunten al nomenament de Samuel de Champlain, com a Governador General de la Nova França (1608).

²⁶ Aquest poder discrecional es concreta en els següents casos. En primer lloc, la **mort del Primer Ministre** (PM), implica tant la dissolució del govern, com la manca d'un líder en el partit en el poder. Donat que l'elecció d'un nou líder en la convenció del partit és un procés que es perllonga durant uns mesos, i per evitar el buit en el poder, el Governador General (GG) s'adreça als principals membres del partit, i sobretot als membres del grup parlamentari (*caucus*), per tal de determinar quin d'ells es troba en la millor situació per formar un govern interí fins a l'elecció del nou líder. Un altre cas de poder discrecional es dóna **després de la celebració d'unes eleccions**. En el cas d'una majoria clara, el GG nomena el líder del partit amb més escons. Si el partit amb més escons és el que fins llavors es trobava a l'oposició, doncs, s'adreça al seu líder i li encarrega la formació del nou govern. Ara bé, si cap partit ha aconseguit una majoria clara, el primer ministre en funcions pot dimitir i llavors el GG

però, s'ha donat en molt poques ocasions d'ençà 1867. Per altra banda, també gaudeix d'un cert **poder d'influència**, atès que té el dret d'encoratjar o d'advertir els membres de l'executiu respecte a un tema o una política concreta²⁷. D'ençà 1952, s'ha establert el costum de l'alternança en el càrrec entre un anglòfon i un francòfon.

El **QUADRE 5.I** relaciona tots els Governadors Generals des del 1867 fins a l'actualitat. Com es pot observar, durant molts anys va ser un càrrec reservat a l'aristocràcia, fins i tot a membres de la família reial, tots ells forasters. No va ser fins el 1952 que es va nomenar el primer Governador General nascut al Canadà. Val a dir que, durant els primers decennis de la Confederació, el càrrec de Governador General, era considerat més dependent del govern de Londres que no del d'Ottawa. No va ser fins a la celebració de les Conferències Imperials de 1926 i 1930, que s'establí que la seva actuació havia de seguir únicament els "consells" del govern canadenc²⁸.

encarrega al líder del partit amb més escons d'assumir el càrrec, o bé pot presentar-se davant la nova Cambra dels Comuns. Si aquesta li dona un vot de confiança, roman en el càrrec. En cas contrari, ha de dimetir i llavors el GG pot adreçar-se al cap de l'oposició per tal que formi govern. Si aquest tampoc reïx en aconseguir el suport de la Cambra, i es donés el cas que existís un tercer partit suficientment nombros -possibilitat molt remota- el GG podria demanar al seu cap la formació d'un govern. Normalment, un PM derrotat a la Cambra dels Comuns per una moció de no confiança o en una votació sectorial a la qual se li ha donat la mateixa importància, no té perquè dimetir, ja que pot demanar la dissolució de la Cambra i la convocatòria d'eleccions per part del GG. Ara bé, en el cas que aquesta derrota es produeixi poc temps després de les darreres eleccions, i hi hagi la possibilitat que bé el principal partit de l'oposició o bé una coalició de partits o de diputats, puguin garantir la formació d'un govern sense la necessitat de recórrer a unes noves eleccions, llavors el GG pot rebutjar la demanda de dissolució i demanar al cap del principal partit de l'oposició o al cap de la coalició de formar un nou govern. Altres casos en els quals el poder discrecional entra en joc és quan el PM demana la dissolució del parlament per evitar la votació de la Cambra sobre una moció de no confiança, a la qual demanda, el GG s'hi pot negar. Finalment, també es pot negar a accedir a la demanda d'un PM el partit del qual no aconsegueix una majoria d'escons en les eleccions, i demana la dissolució de la Cambra abans fins i tot de la seva constitució. Val a dir, que tot el que s'acaba de dir és també aplicable en el cas dels tinentes governadors respecte els primers ministres provincials.

²⁷ Altres àmbits competencials del Governador General són la promoció i defensa de la Sobirania del Canadà, la concessió d'Honors i el foment de la Identitat Nacional, la Unitat Nacional i el Lideratge Moral. En aquest sentit, el GG és qui rep les cartes credencials dels ambaixadors estrangers, i és el Comandant en Cap de les Forces Armades Canadenques, a més de moltes altres activitats.

²⁸ Això no obstant, l'assumció de totes les competències reials va ser un procés lent i

QUADRE 5.I
GOVERNADORS GENERALS DEL CANADÀ D'ENÇÀ 1867

Vescomte Monck de Ballytrammon	(1867-1869)
Baró Lisgar de Lisgar i Bailieborough	(1869-1872)
El Cavaller de Dufferin	(1872-1878)
Marquès de Lorne	(1878-1883)
Marquès de Landsdowne	(1883-1888)
Baró Stanley de Preston	(1888-1893)
El Cavaller d'Aberdeen	(1893-1898)
El Cavaller de Minto	(1898-1904)
Cavaller Grey	(1904-1911)
El Duc de Connaught ¹	(1911-1916)
El Duc de Devonshire	(1916-1921)
Baró Byng de Vimy	(1921-1926)
Vescomte Willingdon de Ratton	(1926-1931)
El Cavaller de Bessborough	(1931-1935)
Baró Tweedsmuir d'Elsfield	(1935-1940)
El Cavaller d'Athlone ¹	(1940-1946)
Vescomte Alexander de Tunis	(1946-1952)
Vincent Massey ²	(1952-1959)
Georges Vanier ³	(1959-1967)
Roland Michener	(1967-1973)
Jules Léger	(1973-1979)
Edward Schreyer	(1979-1983)
Jeanne Sauvé ⁴	(1984-1990)
Ramon Hnatyshyn ⁵	(1990-1995)
Romeo LeBlanc ⁶	(1995-1999)
Adrienne Clarkson	(1999-....)

¹ Membres de la família reial

² Primer Governador General nascut al Canadà

³ Inici de l'alternança en el càrrec entre anglòfons i francòfons

⁴ Primera dona en ocupar el càrrec

⁵ D'ascendència ucraïnesa

⁶ Primer acadià (francòfon no quebequès) en ocupar el càrrec

Un altre fet rellevant és que d'ençà 1959, s'ha establert el costum

progressiu que no va assolir-se definitivament fins el 1977.

d'alternar en el càrrec un anglòfon i un francòfon. Finalment cal subratllar el fet que els quatre darrers nomenaments han tingut una més que evident intencionalitat política i simbòlica²⁹. I és que, com s'analitza en el capítol següent, el de Governador General, no és un càrrec exempt de polèmica.

5.2.3. El Parlament del Canadà

El parlamentarisme canadenc s'inspira directament del parlamentarisme britànic. Contràriament al principi de la separació de poders, característic dels sistemes presidencialistes, al Canadà, a l'igual que al Regne Unit, es dona una **fusió** dels poders executiu i legislatiu, el que implica que l'executiu ha de governar amb el suport de la majoria del poder legislatiu (responsabilitat governamental) (**TREMBLAY-PELLETIER-PELLETIER:2000**). Teòricament, doncs, ens trobem davant un sistema parlamentari molt centralitzat, on la voluntat del parlament no pot ser contrarestada per cap altre actor.

No obstant això, en el cas canadenc, aquesta primacia parlamentària es veu molt matisada per diferents factors: (i) per l'estructura federal, que implica un repartiment de poders entre els nivells federal i el provincial, la qual cosa comporta que la supremacia del Parlament canadenc es dona només en les matèries de competència federal, mentre que en les matèries de competència provincial, són les assemblees legislatives provincials les que, teòricament, si més no, gaudeixen d'aquesta supremacia; (ii) el Parlament canadenc no pot esmenar unilateralment determinades parts de l'ordenament constitucional canadenc, atès que s'ha d'emmotllar a les diferents fórmules de modificació constitucional establertes el 1982; (iii) la supremacia parlamentària, es troba molt condicionada per l'aprovació de la Carta de Drets i Llibertats (1982), que ha significat un increment del rol dels tribunals com a actors polítics, i que ha

²⁹ Així es nomenà per primera vegada a una dona (J.Sauvé), apostant pel protagonisme de la dona i la igualtat entre gèneres. El seu successor (Hnatyshyn) era d'ascendència ucraïnesa, la qual cosa es va interpretar com un reconeixement de la multiculturalitat canadenca, que anava més enllà de la dualitat històrica (anglesa-francesa). Per la seva banda, l'elecció d'un acadia profederalista (LeBlanc), volia significar que anglòfons i francòfons podien conviure harmònicament a l'interior del federalisme canadenc. Finalment, l'actual titular del càrrec (Clarkson), és la primera que va arribar al Canadà com a refugiada política, atès que va néixer a Hong Kong el 1939, però la seva família en fugí el 1942 arran la invasió japonesa i s'instal·là a Toronto. Periodista a la CBC durant molts anys, a diferència dels seus antecessors, és políticament independent, i també perfectament bilingüe.

impactat en el treball dels parlaments -i dels governs. Un aspecte del qual tractarem amb detall més endavant; (iv) la supremacia parlamentària, s'ha vist també condicionada, en el cas canadenc, pel recurs a instruments o mecanismes de democràcia directa i, particularment, a la realització de referèndums o plebiscits, tant a nivell pancanadenc, com als nivells provincial i local³⁰.

El Parlament del Canadà és compost pel Governador General, en tant que representant del Cap de l'Estat, i per dues cambres legislatives: una cambra baixa o **Cambra dels Comuns**, d'elecció popular, i una cambra alta o **Senat**, els membres de la qual són de nomenament governamental. Més amunt ja ens hem referit als rols del Governador General respecte el Parlament (sanció de les lleis, convocatòria, inauguració i cloenda de la sessió parlamentària, discurs del Tron, etc.). A continuació ens ocupem de les dues cambres legislatives esmentades.

(i) La Cambra dels Comuns.- Creada a imatge i semblança de la seva homònima britànica, la Cambra dels Comuns, en tant que cambra d'elecció popular és la més rellevant, atès el dèficit democràtic que pateix el Senat, tal i com veurem més endavant. La seva composició varia regularment, en funció de la dinàmica demogràfica. En la darrera elecció federal del 2000, el nombre d'escons era de 301³¹. Cada diputat és escollit en una circumscripció uninominal, seguint el sistema electoral majoritari a una sola volta³². El

³⁰ D'ençà 1867, han tingut lloc tres referèndums pancandencs: sobre la prohibició de l'alcohol (1898), sobre la mobilització militar (1942) i sobre la reforma constitucional (1992). Per contra, a nivell provincial, se n'han celebrat prop de noranta. També a nivell local és una pràctica força extesa.

³¹ El fet que per llei, una província no pot "perdre" diputats, malgrat que perdi població amb el pas dels anys, obliga a un increment progressiu del nombre total de diputats.

³² El repartiment d'escons entre les províncies i els territoris ha estat tradicionalment un aspecte molt delicat i font de conflictes regulars. Particularment el Quebec ha denunciat la seva progressiva pèrdua de pes a l'interior de la Cambra dels Comuns, correlatiu a la seva disminució de pes demogràfic en el conjunt de la població canadenca. Per altra banda, el fet que la determinació de les circumscripcions electorals respecti en tot cas les fronteres provincials -no existint, doncs, districtes electorals interprovincials- provoca l'existència d'importantes desigualtats quant a nombre d'electors en algunes de les circumscripcions. Així, per exemple, en les eleccions federals de 1988, la circumscripció amb més electors, en tenia 106.877, i la que menys 16.973.

QUADRE 5.II compara la distribució provincial dels escons de la Cambra dels Comuns, amb les respectives poblacions.

QUADRE 5.II
DISTRIBUCIÓ D'ESCONS I D'ELECTORS
A NIVELL PROVINCIAL AL CANADÀ (2000)

		Escons Electors
Ontario	103	7.713.744
Quebec	75	5.542.169
Colòmbia Britànica	34	2.574.322
Alberta	26	2.094.001
Manitoba	14	786.309
Saskatchewan	14	698.145
Nova Escòcia	11	694.984
Nou Brunswick	10	571.569
Terranova	7	405.210
Illa del Príncep Eduard	4	103.034
T.del Nord-Oest	1	24.716
Yukon	1	20.901
Nunavut	1	14.369
----- Total	301	21.243.473

La Cambra dels Comuns canadenca té dues competències de gran rellevància, de les quals el Senat no gaudeix. Per una banda, tot projecte de llei que comporti despesa de fons públics ha de ser necessàriament introduït primer en la Cambra dels Comuns. L'altra és que, només la Cambra dels Comuns pot votar la no-confiança respecte el govern i en conseqüència, fer-lo caure. En d'altres paraules, la responsabilitat governamental es refereix exclusivament a la Cambra dels Comuns i no s'estén al Senat.

(ii) El Senat.- Contràriament a la Cambra dels Comuns, el Senat canadenc no és d'elecció popular, sinó de designació governamental. És a dir, els senadors canadencs són escollits pel govern federal i nomenats pel Governador

General³³. Normalment, els senadors són membres del partit en el govern o molt propers -tot i que hi ha excepcions-, i el seu nomenament acostuma a ser el reconeixement als serveis prestats o a la seva vàlua personal o intel·lectual, etc. Inicialment, els senadors eren vitalicis³⁴, però d'ençà una modificació constitucional, la **LC de 1965**, s'establí que els senadors escollits a partir de llavors, es jubilarien als 75 anys. La representació en el Senat, a l'igual que en la Cambra dels Comuns, segueix també criteris territorials, si bé en aquest cas, les unitats territorials no són les províncies, sinó les que podem anomenar "regions senatorials" que són quatre: Ontàrio, Quebec, Províncies de l'Oest i Províncies Marítimes, a les quals cal afegir una representació individualitzada tant de la província de Terranova -producte de les negociacions que van portar al seu ingrès al Canadà el 1949- i la dels tres territoris (Nord-Oest, Yukon i Nunavut). En el **QUADRE 5.III**, es detalla el nombre de senadors per cadascuna d'aquestes regions senatorials.

Com es pot observar les quatre primeres regions senatorials tenen el mateix nombre de senadors, malgrat que la població en cadascuna d'elles és força diferent i, de lluny, les que surten més perjudicades són les províncies "grans" de l'Oest (és a dir, la Colúmbia Britànica i Alberta)³⁵.

El fet que els senadors siguin seleccionats pel govern federal (si bé el Primer Ministre hi té un gran protagonisme) seguint normalment criteris partidistes, implica que, en el cas que un partit romanguí molts anys en el poder³⁶, és molt probable que obtingui la majoria en la cambra i que la mantingui durant un espai de temps bastant llarg. Per altra banda, en la selecció

³³ D'aquesta manera els "Pares de la Confederació" van voler introduir un contrapès institucional a la cambra de representació popular (la Cambra dels Comuns), inspirant-se clarament en el model de la Cambra dels Lords britànica -si bé en el cas canadenc no existeixen càrrecs hereditaris.

³⁴ Això féu possible l'existència de senadors nonagenaris i àdhuc centenaris, per la qual cosa sovint la cambra era coneguda, popularment, com el *Senatòrium*.

³⁵ La qual cosa explica el seu activisme en els intents de reformar el Senat, com veurem més endavant.

³⁶ Com fou el cas dels Liberals, que l'ocuparen entre 1935-1957 i, llevat de nou mesos, entre 1963-1984.

dels senadors en cap moment el govern federal té l'obligació de consultar o de demanar el parer a les autoritats provincials corresponents.

Tot plegat fa que el Senat canadenc sigui una cambra, per una banda, amb una escassa legitimitat -en no ser electiva-, la qual cosa l'impedeix oposar-se fermament a la voluntat de la Cambra dels Comuns. I de l'altra, que sigui una cambra ideològicament molt connotada, la qual cosa l'impedeix actuar com una autèntica cambra de representació territorial, atès que els senadors actuen bàsicament seguint interessos partidistes.

QUADRE 5.III **DISTRIBUCIÓ REGIONAL, SENAT CANADENC**

Ontàrio	24
Quebec	24
Províncies de l'Oest ⁽¹⁾	24
Províncies Marítimes ⁽²⁾	24
Terranova	6
Territoris Nord-Oest	1
Territori Yukon	1
Nunavut	1

Total	105

⁽¹⁾Sis senadors per cadascuna de les quatre províncies (Colúmbia Britànica, Alberta, Saskatchewan i Manitoba).

⁽²⁾Deu senadors per a Nova Escòcia i Nou Brunswick i 4 per a l'Illa del Príncep Eduard).

Quant als poders del Senat, teòricament són iguals als de la Cambra dels Comuns -llevat de les dues excepcions ja esmentades. Això implica que per ser aprovat, qualsevol peça legislativa necessita del suport del Senat. Aquest, doncs, té una capacitat de veto molt important. Això no obstant, en la immensa major part de casos, el Senat o bé no s'oposa al text aprovat per la Cambra, o bé introdueix modificacions menors (clarificadores, simplificadores), que acostumen a ser acceptades per la Cambra dels Comuns³⁷. El Senat també

³⁷ El Senat pot vetar reiteradament un projecte legislatiu que procedeixi de la Cambra dels

intervé de forma directa en les diverses fórmules de modificació constitucional establertes en la LC 1982³⁸.

A banda d'aquests poders, el Senat també destaca per la seva activitat investigadora dels grans problemes que sacsegen el país (pobresa, atur, inflació, envelliment, pobles autòctons, política científica, etc.), entorn els quals s'elaboren importants reports que serveixen per millorar la legislació i les polítiques públiques en general³⁹.

5.2.4. El Primer Ministre del Canadà

Històricament tingut per un *primus inter pares* o per ser *the first among equals*, en l'actualitat, el càrrec de Primer Ministre del Canadà és considerat com un dels que concentra més poder en les seves mans de totes les democràcies avançades. En aquest sentit, constitueix l'autèntic motor o dinamitzador de la política canadenca, la qual cosa li proporciona una centralitat política evident⁴⁰. La seva capacitat de maniobra és molt gran, sobretot arran l'elevat grau de discreció que té, per exemple, quant a nominació de càrrecs en llocs claus de l'administració i del govern. Vegem-ho sintèticament.

Per una banda, tal i com ja s'ha dit, el Primer Ministre és nomenat pel Governador General, el qual per convenció, sempre s'adreça al cap del partit amb més diputats en la Cambra. Aquest fet és molt important, atès que implica la concentració dels lideratges partidista i executiu en una mateixa persona, la

Comuns. Tanmateix, aquest tipus d'enfrontaments radicals són escassos. Un cas excepcional es va donar el 1991, quan el Senat vetà un projecte sobre avortament procedent de la Cambra Baixa, i aquesta desistí d'insistir-hi. Una altra manera d'oposar-se és forçant el decaïment d'una iniciativa legislativa, que té lloc quan s'arriba al final de la sessió parlamentària i el projecte no ha estat adoptat pel Senat.

³⁸ Això no obstant, el Senat s'ha de pronunciar respecte la proposta de modificació en un plaç màxim de 180 dies, a comptar d'ençà l'aprovació per part de la Cambra dels Comuns de la mateixa proposta. Si no ho fa, la proposta s'entén aprovada.

³⁹ Gran part d'aquesta activitat es realitza a través de les Comissions del Senat, els membres de les quals sovint són autèntics experts en les matèries que analitzen.

⁴⁰ Tanmateix, resulta paradoxal que en la LC 1867 no hi ha ni una sola referència a la figura del Primer Ministre, ni tampoc a la del seu govern (*Cabinet*). De fet, la rellevància del PM i del seu govern és clarament un fenomen polític, derivat de les convencions a les quals ja hem fet referència més amunt.

qual cosa reforça el seu poder. Això ha dut a parlar de l'adveniment d'un **govern de cort** (*court government*), caracteritzat pel fet que és la voluntat del Primer Ministre i dels seus col·laboradors més estrets, ubicats en l'Oficina del Consell Privat (*Privy Council Office, PCO*) i en l'Oficina del Primer Ministre (*Prime Minister's Office, PMO*), l'única que compta, fins i tot al marge de l'opinió de la resta de membres del govern (SAVOIE:1999a:636; 1999b). Cal tenir present que, per una banda, el Primer Ministre és qui "aconsella" la Reina (o el Rei) respecte el nomenament del Governador General, així com també qui "aconsella" el Governador General en el nomenament dels Ministres i del *Chief Justice* (President) de la Cort Suprema del Canadà, o dels membres del *Privy Council*. Per altra banda, si bé formalment li pertoca al govern en ple, no hi ha cap mena de dubte que el Primer Ministre juga un paper decisiu en el "consell" al Governador General en el nomenament, entre d'altres, dels Tinents Governadors, els Senadors, els Jutges -tant de la Cort Suprema del Canadà com de les Corts Superiors provincials-, el President del Senat, els sots-ministres, ambaixadors, els membres de les comissions, els presidents de les societats estatals (*Crown Corporations o Sociétés d'État*, etc.,

"Canadian prime ministers have in their hands all the important levers of power. Indeed, all major national public policy roads lead one way or another to their doorstep. They are elected leader of their party by party members, they chair cabinet meetings, establish cabinet processes and procedures, set the cabinet agenda, establish the consensus for cabinet decisions; they appoint and fire ministers and deputy ministers, establish cabinet committees and decide their membership; they exercise virtually all the powers of patronage and act as personnel manager for thousands of government and patronage jobs; they articulate the government's strategic direction as outlined in the Speech of the Throne; they dictate the pace of change and are the main salespersons promoting the achievements of their government; they have a direct hand in establishing the government's fiscal framework; they represent Canada abroad; they establish the proper mandate of individual ministers and decide all machinery of government issues and they are the final arbiter in interdepartmental conflicts. The prime minister is the only politician with a national constituency, and unlike members of parliament and even cabinet ministers, the prime minister does not need to search out publicity or national media attention, since attention is invariably focused on the person, the office and even the prime minister's residence, 24, Sussex Drive." (SAVOIE:1999a:653)

En definitiva, es tracta d'un poder quasi-monàrquic, que disposa d'un gran ventall de mecanismes per imposar la seva voluntat⁴¹. Contrabalancejar el poder d'un primer ministre canadenc, en aquest sentit, és pràcticament impossible,

"Other than by defeat in a general election, prime ministers can only be stopped, or slowed, by the force of public opinion and by a cabinet or caucus revolt" (SAVOIE:1999a:653)

En un altre ordre de coses, cal afegir que, per regla general el Primer Ministre és membre del Parlament (bé de la Cambra dels Comuns, bé del Senat, si bé això últim és molt excepcional). Pot ocórrer però, que no ho sigui (bé per haver estat derrotat en la seva pròpia circumscripció en les eleccions, bé per ser un líder acabat d'escollir en la darrera convenció del partit). En aquests casos, el més normal és que es presenti a una elecció parcial el més aviat possible, en la qual té totes les possibilitats de vèncer⁴². En definitiva, doncs, i seguint la teoria clàssica que diferencia el que és l'executiu **formal** de l'executiu **polític** (MALLORY:1971), podem dir que, mentre el primer el representa el Governador General, el segon és personificat, sense cap mena de dubte, pel Primer Ministre. El Primer Ministre canadenc, també té un gran protagonisme en el desenvolupament de les Relacions Intergovernamentals al Canadà, i concretament, en les Conferències de Primers Ministres (CPM), tal i com es veu més endavant en aquesta mateixa recerca. En el **QUADRE 5.IV** figuren tots els Primers Ministres federals que ha tingut el Canadà d'ençà 1867. Com es pot veure, hi ha un clar predomini dels procedents del Canadà central (Ontàrio i Quebec), un aspecte que suscita encara avui en dia no poques tensions.

⁴¹ Tot aquest poder el pot fer servir per comprar suports o fer callar les crítiques. Òbviament, també té a les seves mans la demanda de dissolució de la Cambra dels Comuns, com a mecanisme dràstic per a tallar les dissensions que puguin existir a l'interior del caucus. També pot "aconsellar" el Governador General el cessament d'un dels seus propis Ministres, suggerència que, sense excepció, es veurà acomplerta. Per una aproximació periodística a aquest assumpte veure "Friends of Jean", *The Economist*, 7 d'agost 1999 (pg.44).

⁴² El procediment que se segueix és el següent. Un membre del propi caucus presenta la dimissió com a parlamentari i d'aquesta manera es força unes eleccions parcials en la circumscripció corresponent. No cal dir que el sacrificat, el més probable rebí una "indemnització" en forma d'algun tipus de nomenament més o menys rellevant. En el cas que un primer ministre no aconsegueixi ser elegit, no és necessari que dimiteixi, si continua comptant amb el suport de la majoria parlamentària.

QUADRE 5.IV

PRIMERS MINISTRES DEL CANADÀ D'ENÇÀ 1867

John A. Macdonald (Ont), Conservador	1867-1873, 1878-1891
Alexander Mackenzie (Ont), Liberal	1873-1878
John Abbott (Que), Conservador	1891-1892
John Thompson (N.E.), Conservador	1892-1894
Mackenzie Bowell (Ont), Conservador	1894-1896
Charles Tupper (N.E.), Conservador	1896
Wilfrid Laurier ¹ (Que), Liberal	1896-1911
Robert Borden (N.E.), Conservador/Unionista ²	1911-1917, 1917-1920 ²
Artur Meighen (Ont), Unionista ² /Conservador	1920-1921 ² , 1926
Mackenzie King (Ont), Liberal	1921-1926, 1926-1930, 1935-1948
Richard Bennett (N.B.), Conservador	1930-1935
Louis St-Laurent (Que), Liberal	1948-1957
John Diefenbaker (Ont), Conservador	1957-1963
Lester Pearson (Ont), Liberal	1963-1968
Pierre E. Trudeau (Que), Liberal	1968-1979, 1980-1984
Joe Clark (Alb), Conservador	1979-1980
John Turner (Ont), Liberal	1984
Brian Mulroney (Que), Conservador	1984-1993
Kim Campbell ³ (Col. Brit.), Conservadora	1993
Jean Chrétien (Que), Liberal	1993-...

¹ Primer francòfon en ocupar el càrrec.

² El govern unionista va ser una coalició entre conservadors i liberals favorables a la conscripció de 1917.

³ Primera dona -i de moment única- en ocupar el càrrec.

5.2.5. El Govern Federal o *Cabinet*

A l'igual que en el cas del Primer Ministre, el rol del Govern Federal o *Cabinet* no deriva dels textos constitucionals (i concretament, de la LC 1867), sinó que deriva del costum. Tècnicament, el *Cabinet*, no és altra cosa que el comitè (permanent) del **Consell Privat de la Reina** (*Queen's Privy Council*)⁴³. Tanmateix, políticament, el *Cabinet* o Govern Federal, és l'**autèntic**

⁴³ Òbviament aquesta institució deriva del model homònim existent al Regne Unit: el monarca disposava d'un grup de consellers que amb el temps constituïren aquest òrgan. El 1867, els "Pares de la Confederació" canadencs van crear un òrgan equivalent per als afers canadencs. La composició del Consell Privat és molt diversa. Nomenats pel Governador General seguint el "consell" del Primer Ministre, el formen tots els ministres en actiu, els ex-ministres, el President (*Chief Justice*) de la Cort Suprema del Canadà, així com els seus

òrgan executiu.

Els ministres federals són nomenats pel Governador General, seguint el "consell" del Primer Ministre. Per costum, també, tots els membres del Govern han de ser membres del Parlament o, si no ho són en el moment del seu nomenament, ho han de ser en un espai de temps relativament curt (per exemple, a través del mecanisme de les eleccions parcials, ja esmentat anteriorment)⁴⁴.

El govern federal el componen entre vint i trenta membres, si bé en algun moment s'ha arribat a la quarantena. És doncs, un òrgan molt nombrós si el comparem amb altres casos. Una de les raons que expliquen aquesta dimensió és que ha estat considerat com un òrgan de **compensació territorial**, en el sentit, que, per costum, en el seu interior hi ha d'haver com a mínim un ministre provinent de cadascuna de les províncies canadenques⁴⁵. En els casos d'Ontàrio i de Quebec, aquesta representació és encara molt més important, atès que no és estrany que entre 10 i 12 ministres provinquin de cadascuna d'aquestes províncies⁴⁶. En definitiva, això suposa que molts dels ministres

antecessors. Normalment, també en formen part els ex-presidents de les dues cambres legislatives federals, així com alguns ex-primers ministres provincials. També en poden formar part ciutadans individuals, com a reconeixement als seus mèrits particulars. La pertinença a aquest organisme és de per vida, si bé poden ser destituïts pel Governador General, seguint sempre el "consell" del Primer Ministre. Tanmateix, com a tal, el Consell Privat no es reuneix pràcticament mai, i les seves funcions són estrictament simbòliques o cerimonials.

⁴⁴ Teòricament el ministre pot pertànyer bé a la Cambra dels Comuns, bé al Senat. En la pràctica, però, la immensa major part seuen en la primera, i només un en la segona, el qual ostenta el càrrec de Líder del Govern en el Senat.

⁴⁵ Aquest fet és degut en gran mesura a la pròpia naturalesa dels grans partits federals canadencs, els quals en la pràctica, més que organitzacions amb un fort aparell central, són el producte de la coalició de diferents nuclis provincials, els quals en la convenció del partit pacten, a més a més de qui és líder, una determinat repartiment del poder en cas d'accedir al poder (**COURTNEY:1995**). Això fa que sovint, els ministres no siguin ni de bon tros persones de confiança del Primer Ministre, ans en certa mesura vinguin imposats pels compromisos contrets. Aquest fet també explica perquè els primers ministres canadencs tendeixen progressivament a arraconar el govern de les decisions més estratègiques, i a confiar més amb els seus òrgans de consell i suport (el PMO i el PCO, entre d'altres), formats, aquests sí per homes i dones de la seva absoluta confiança.

⁴⁶ Tanmateix, aquesta representació a l'interior del govern no deixa de ser problemàtica, sobretot quan el partit que ha de formar govern, no ha obtingut cap escó en una o diverses

federal, a més a més de la seva cartera sectorial, assumeixen un doble rol de representants dels interessos de la província en la política federal, per una banda, i de divulgadors -i defensors- de la política del govern a la província, de l'altra (**AUCOIN:1985a; BAKVIS:1991a**). Tradicionalment, el ministre federal que assumeix la representativitat del Quebec, anomenat *Quebec (or French) Lieutenant*, és considerat com el número 2 del govern, i té un notable protagonisme, únicament superat pel del propi Primer Ministre (**ENGLISH:1986**). A banda d'aquesta representació provincial, el govern federal també acostuma a tenir una representació de les minories provincials i, cada cop més, també de les minories no territorials⁴⁷.

5.2.6. El poder judicial. La Cort Suprema del Canadà

Dels tres poders clàssics, possiblement el judicial és el que en els darrers anys ha incrementat la seva rellevància de manera més significativa al Canadà (**ORBAN:1991; BZDERA:1993**). Aquest fet és degut als efectes de la Carta de Drets i Llibertats, incorporada a l'ordenament constitucional canadenc. Efectivament, amb la Carta, els jutges han adquirit un protagonisme sense precedents en la dinàmica política quotidiana d'ençà que els ciutadans poden adreçar-s'hi directament quan consideren que, per exemple, els governs i les administracions, han violat els drets i llibertats en ella continguts. En aquest sentit, hom ha parlat d'un procés de **legalització** o de **judicialització** de la política canadenc, en una tendència que recorda molt al model nordamericà⁴⁸. La conseqüència de tot plegat és que les sentències i els pronunciaments

províncies, com sovint passa. Per fer front a aquesta eventualitat es recorre bé a una representació regional -que no provincial- bé al nomenament de ministres "paracaigudistes" (que es presenten en una circumscripció que no pertany a la seva província d'origen).

⁴⁷ Així, normalment com a mínim un dels ministres federals quebequesos pertany a la minoria anglòfona i protestant. També acostuma a haver-hi com a mínim un ministre federal pertanyent a una de les minories francòfones que existeixen fora del Quebec -a Nou Brunswick o a Ontàrio, sobretot- i fins i tot, també algun ministre anglòfon i de religió catòlica -normalment d'origen irlandès. Finalment, en els darrers temps s'ha incrementat substancialment la presència de la dona i també de les minories ètnicoculturals que no són d'origen ni anglès ni francès (per exemple d'origen italià, grec, jueu, etc.).

⁴⁸ (**MONAHAN:1987; RUSSELL:1987; MANDEL:1989; MORTON:1993²; ARCHER-GIBBINS-KNOPFF-PAL:1995:303-356**)

(opinions)⁴⁹ dels tribunals tenen cada cop més importància en el funcionament del sistema polític canadenc. Per això, la configuració centralitzada del poder judicial ha esdevingut una qüestió de gran rellevància i motiu de polèmiques recurrents.

Malgrat que dins el sistema judicial canadenc cohabituen les corts (tribunals) federals i les corts provincials⁵⁰, diem que té una organització centralitzada pel fet que té una estructura piramidal en el vèrtex superior de la qual es troba la **Cort Suprema del Canadà**, que és el tribunal de darrera instància i, també, l'interpret de la constitució canadenca⁵¹. Això li dona una

⁴⁹ A més a més de les seves sentències, la Cort Suprema del Canadà pot ser requerida a pronunciar-se respecte a demandes fetes per part dels executius federal o provincials, sobre un aspecte concret, si s'adequa o no a la constitució, etc. No es tracta aquí d'emetre sentències, sinó una **opinió** (*avis consultatif/reference case*) sobre un extrem de la llei constitucional respecte al qual existeix un dubte i que cal aclarir abans d'actuar -o no- en un sentit o en un altre.

⁵⁰ Els tribunals federals són creats en virtut de lleis federals i llurs jutges nomenats pel governador general seguint el consell del govern federal (art. 101, LC 1867). Numèricament, els jutges federals són una petita minoria respecte el total de la judicatura (aproximadament un 3%). A banda de la Cort Suprema del Canadà, també s'han constituït, com a tribunals federals, la Cort Federal del Canadà, i la Cort Fiscal del Canadà. Per la seva banda, les assemblees legislatives provincials són les que creen les corts provincials. Tanmateix, cal diferenciar en el seu interior entre les anomenades corts superiors i les corts inferiors. Les corts superiors provincials (d'àmbit de comtat, districte i província) són formades per jutges nomenats pel governador general seguint les recomanacions del govern federal (art.96, LC 1867), sense que hi càpiga en aquest procés la intervenció dels poders provincials. Per contra els jutges de les corts inferiors provincials són nomenats per la província (art.92, LC 1867). Per garantir la independència dels jutges de les corts federals i de les corts superiors provincials, un cop nomenats, només poden ser separats pel Governador General després que aquest rebí una petició en aquest sentit per part de les dues cambres legislatives federals (Cámara dels Comuns i Senat). Pel que fa a les corts superiors provincials, tenen una important rellevància -tot i que sempre menor que la Cort Suprema del Canadà- les diferents màximes instàncies judicials provincials. Aquestes són les següents: *British Columbia Supreme Court, Alberta Court of Queen's Bench, Saskatchewan Court of Queen's Bench, Manitoba Court of Queen's Bench, Ontario Court of Justice (General Division), Cour Supérieure du Québec, New Brunswick Court of Queen's Bench, Prince Edward Island Supreme Court, Nova Scotia Supreme Court, Newfoundland Supreme Court, Yukon Supreme Court, Northwest Territories Supreme Court* (FUNSTON-MEEHAN:1994:37-41).

⁵¹ Malgrat ser la màxima instància judicial i, al mateix temps, la interpret suprema de la constitució, la Cort Suprema del Canadà, va ser creada el 1875 en virtut d'una llei federal ordinària. Tal i com s'ha dit anteriorment, fins al 1949, per damunt de la Cort Suprema del Canadà, cabia recurs davant el Comitè Judicial del Consell Privat del Regne Unit (CJCP), per la qual cosa no fou fins aquest any que finalment reeixí en esdevenir la darrera instància judicial. Mentre que entre 1867 i 1949, el CJCP havia tingut, en general, una tendència a

gran rellevància tant pel que fa als conflictes competencials entre el govern federal i els provincials, com en el que fa referència a la protecció dels drets i llibertats (FORSEY:1997⁴). D'ençà les reformes constitucionals de 1982, la Cort Suprema del Canadà ha vist incrementada encara més la seva rellevància, sobretot pel que fa a la protecció dels drets i llibertats dels ciutadans, i ha passat a ser considerada un dels principals factors d'homogeneïtzació pancanadenca, a ser una autèntica arma d'integració nacional. Aquest fet ha donat lloc a un increment de la polèmica entorn la selecció i nomenament dels nou jutges de la Cort, tal i com veurem amb detall més endavant.

5.2.7. Els Tinents Governadors

La posició dels Tinents Governadors dins el sistema polític canadenc és força delicada, fins i tot, gosaríem dir, més que la dels propis Governadors Generals. Vegem-ne les raons. Per una banda, el Tinent Governador és el representant directe de la Corona a la província, de manera que assumeix el rol de Cap de l'Estat provincial. Això pressuposa que ha de portar a terme totes les funcions pròpies d'un cap d'estat en una monarquia parlamentària, i que ja han estat assenyalades quan parlàvem del Governador General⁵². Aquestes funcions "clàssiques", òbviament, les porta a terme sempre seguint el "consell" del *Premier* i del seu govern. Dit d'una altra manera, la relació entre el Tinent Governador i les institucions polítiques provincials és en part semblant a la que es desenvolupa entre el Governador General i les institucions polítiques

afavorir les províncies en els conflictes competencials que havia resolt, d'ençà 1949, la Cort Suprema del Canadà va afavorir en les seves sentències el govern federal, particularment pel que fa a la intervenció d'aquest en àrees de competència provincial, i en la limitació de l'activitat provincial en les competències federals. Aquest fet ha donat lloc a no poques suspicàcies per part dels governs provincials respecte a la institució, particularment en el cas del Quebec.

⁵² Concretament, les referides a l'àmbit parlamentari són la sanció (*Royal Assent*) de les lleis aprovades per l'assemblea legislativa provincial; la lectura del Discurs del Tron (*Speech from the Throne*), que com és conegut és escrit pel *Premier* i el seu govern; la signatura dels documents governamentals (decrets); convocatòria, inauguració i cloenda de les sessions de la Cambra, així com la seva dissolució, la qual cosa dóna lloc a la convocatòria d'eleccions. El Tinent Governador també nomena els principals càrrecs de la província (*Premier*, Ministres), així com molts altres càrrecs polítics i administratius depenents de la província. Al marge d'aquestes funcions polítiques també en té de simbòliques, socials, etc.

federal. Tanmateix, no es pot dir que siguin idèntiques.

Efectivament, si per una banda el Tinent Governador és el Cap de l'Estat provincial, per l'altra, en la seva tria i el seu nomenament, els governs provincials **no tenen cap tipus de participació**. És a dir, i cal subratllar-ho, que el tinent governador **és triat pel govern federal i nomenat pel Governador General**, del qual pot rebre instruccions (aconsellades sempre pel govern federal) que guiïn el seu comportament, a més a més de rebre el sou. Aquí veiem com el Tinent Governador ha de fer autèntics equilibris entre les institucions federals i les provincials: la seva posició de Cap de l'Estat provincial, i en conseqüència, com a garant de la continuïtat, de l'ordre i teòricament l'assumció d'un cert neutralisme polític -que es manifesta en el seguiment dels "consells" del *Premier* i del seu govern- col·lisiona clarament, amb la seva dependència política envers el govern federal⁵³.

Però això no és tot. A més a més, la pròpia LC 1867 proporciona al Tinent Governador, un mecanisme de control de la legislació provincial. Concretament, es tracta del **poder de reserva**, en virtut del qual el Tinent Governador es reserva la sanció d'una llei provincial i l'envia al govern federal per al seu estudi. Les implicacions d'aquest poder les estudiem en l'apartat següent d'aquesta recerca.

En definitiva, doncs, podem dir que el paper del Tinent Governador ha estat molt delicat, tradicionalment. Per una banda, en la seva condició de Cap de l'Estat provincial, ha de portar a terme totes les funcions pròpies que li atribueix el model de govern parlamentari de tipus britànic, i que ja hem vist més amunt. Per l'altra, la seva dependència del govern federal, a través del Governador General, no el situa precisament en una posició còmoda, atès que, en cas de conflicte federal-provincial, difícilment pot presentar-se com una figura neutra. Dit d'una altra manera, els Tinents Governadors són clarament persones de la confiança del govern federal, no

⁵³ Val a dir que durant els primers vint anys de la Confederació (1867-1887), la figura del Tinent Governador va ser considerada clarament com la d'un agent del govern federal en les províncies, de manera que s'establia una relació directa de subordinació respecte a Ottawa (VEILLEUX:1971:17-25). Dit en d'altres paraules, era una situació on clarament predominava la dependència federal en detriment del càrrec institucional de Cap de l'Estat provincial.

dels governs provincials.

5.2.8. Els *Premiers* i els governs provincials

Des del Canadà anglès sovint s'acostuma a diferenciar entre el Primer Ministre, en referència al cap de l'executiu federal, i els *Premiers*, en referència als caps dels governs provincials⁵⁴. A nivell provincial, el *Premier* té, a grans trets, les mateixes competències que el Primer Ministre a nivell federal. Això el converteix clarament en l'autèntic motor de la vida política provincial. Tanmateix, existeixen alguns elements diferencials. Per una banda, és evident que no pot exercir tanta influència en el seu entorn, atès que la seva capacitat de seleccionar (o de condicionar la selecció que faci el seu govern) càrrecs és menor que la del seu col·lega federal. Així, per exemple, el *Premier* no té cap intervenció en la tria ni del Tinent Governador de la seva província, ni dels Senadors, ni dels membres de la Cort Suprema del Canadà, ni tan sols de la Cort Suprema provincial. Per contra, els *premiers* acostumen a gaudir de confortables majories en l'assemblea legislativa provincial respectiva, la qual cosa garanteix el manteniment d'un cert grau d'estabilitat⁵⁵. De fet, sovint ha passat que els *premiers* "personalitzin", si se'm permet, les províncies, en el sentit que els seus períodes dilatats en el poder deixin una forta empremta en la cultura política i en la memòria històrica de cadascuna d'elles⁵⁶. Un altre aspecte

⁵⁴ És una diferenciació problemàtica, atès que, per exemple, al Quebec no és acceptada, perquè es considera que implica una certa jerarquització que no estan disposats a reconèixer. Per contra, n'hi ha que consideren tots dos conceptes com a sinònims.

⁵⁵ Així, per exemple, en les províncies atlàntiques, la dinàmica predominant, amb alguna excepció, és la competència clàssica entre el partit liberal i el partit conservador. Per la seva banda, al Quebec, la lluita principal se centra entre el partit liberal i el partit quebequès, amb la qüestió nacional (sobiranisme *versus* federalisme) com a eix rellevant. Contràriament, a la província d'Ontàrio, competeixen tres partits: el liberal, el conservador i el neo-demòcrata (socialdemòcrata). Finalment, en les províncies occidentals, es caracteritzen per una feblesa tradicional dels liberals, en benefici bé de formacions de dreta (partit conservador, Crèdit Social), bé del partit neodemòcrata. Aquest últim obté tradicionalment un fort suport a Saskatchewan i, menys, a la Colúmbia Britànica. Com es pot veure, doncs, la dinàmica partidista provincial és, amb l'excepció de les províncies atlàntiques, força diferent a la que es dona a nivell federal (ELKINS-SIMEON:1980; LEVY-WHITE:1989; CRÊTE-IMBEAU-LACHAPPELLE:1994; DUNN:1996; BROWNSEY-HOWLETT:2000²).

⁵⁶ Són els casos de M.Duplessis (Quebec, 1936-39 i 1944-59), E.C.Manning (Alberta, 1943-68), T.Douglas (Saskatchewan, 1944-61), Joe Smallwood (Terranova, 1949-72),

que també considerem rellevant, és el fet que, a diferència del que succeeix en les federacions territorials, com és el cas dels Estats Units o Alemanya, els *Premiers* no acostumen a utilitzar aquest càrrec com a trampolí per esdevenir (o intentar esdevenir) primer ministre del Canadà⁵⁷. En el **QUADRE 5.V.** figuren els *Premiers* canadencs.

QUADRE 5.V.
PREMIERS DEL CANADÀ¹

Província (Territori)	Premier	Partit
Terranova	Beaton Tulk	Liberal
Ille Príncep Eduard	Pat Binns	Conservador
Nova Escòcia	John Hamm	Conservador
Nou Brunswick	Bernard Lord	Conservador
Quebec	Lucien Bouchard	P. Quebequès
Ontario	Mike Harris	Conservador
Manitoba	Gary Doer	NeoDemòcrata
Saskatchewan	Roy Romanow	Neo-Demòcrata
Alberta	Ralph Klein	Conservador
Colúmbia Britànica	Ujjal Dosanjh	Neo-Demòcrata
<i>Yukon</i>	Pat Duncan	Partit Liberal
<i>Nord-Oest</i>	Stephen Kakfwi	Sense adscripció
<i>Nunavut</i>	Paul Okalik	Sense adscripció

¹A data 31 de desembre del 2000

Finalment, cal afegir que els *Premiers* amb el pas dels anys, i arran del desenvolupament dels mecanismes de relacions intergovernamentals, en general, i del federalisme executiu, en particular, han acabat assumint una important rellevància a nivell pancanadenc. En aquest sentit, destaca el fet que

W.A.C.Bennett (Colúmbia Britànica, 1952-72) o R.Stanfield (Nova Escòcia, 1956-67). Més recentment, altres *premiers* que també han deixat petja són: J.Lésage (1960-66), R.Bourassa (1970-76 i 1985-94), R.Lévesque (1976-85) al Quebec, F.McKenna (1987-1998) a Nou Brunswick o el de R.Romanow (1991-2001) a Saskatchewan.

⁵⁷ De fet, dels vint-i-un primers ministres del Canadà que s'han donat d'ençà 1867, només un (Tupper) havia estat prèviament *premier*, concretament, de Nova Escòcia.

l'**interprovincialisme**, és a dir, les RIG protagonitzades exclusivament per les províncies (sense participació del govern federal) és cronològicament anterior a les primeres trobades federals-provincials, tal i com s'estudia amb més detall en el capítol següent⁵⁸. Atesa la rellevància que en el context d'aquesta recerca dono al Quebec, en el **QUADRE 5.VI** trobem la relació de tots els Primers Ministres del Quebec d'ençà 1867.

QUADRE 5.VI
PRIMERS MINISTRES DEL QUEBEC 1867-2000

Pierre-Joseph-Olivier Chauveau, Conservador	1867-1873
Gédéon Ouimet, Conservador	1873-1874
Charles E. Boucher deBourcherville, Conservador	1874-1878, 1891-1892
Henri Joly, Liberal	1878-1879
J. Adolphe Chapleau, Conservador	1879-1882
J. Alfred Mousseau, Conservador	1882-1884
John J. Ross, Conservador	1884-1887
L. Olivier Taillon, Conservador	1887, 1892-1896
Honoré Mercier, Liberal	1887-1891
Edmund J. Flynn, Conservador	1896-1897
F. Gabriel Marchand, Liberal	1897-1900
S. Napoléon Parent, Liberal	1900-1905
Lomer Gouin, Liberal	1905-1920
L. Alexandre Taschereau, Liberal	1920-1936
Adélar Godbout, Liberal	1936, 1939-1944
Maurice Duplessis, Unió Nacional	1936-1939, 1944-1959
Paul Sauvé, Unió Nacional	1959-1960
Antonio Barrette, Unió Nacional	1960
Jean Lesage, Liberal	1960-1966
Daniel Johnson ¹ , Unió Nacional	1966-1968
Jean-Jacques Bertrand, Unió Nacional	1968-1970
Robert Bourassa, Liberal	1970-1976, 1985-1994
René Lévesque, Partit Quebequès	1976-1985
Pierre-Marc Johnson, Partit Quebequès	1985
Daniel Johnson ² , Liberal	1994 Jacques
Parizeau, Partit Quebequès	1994-1996
Lucien Bouchard, Partit Quebequès	1996-....

¹Pare; ²Fill

⁵⁸ Efectivament, mentre que la primera *Premier's Conference* va tenir lloc l'any 1887, la primera Conferència Federal(*Dominion*)-Provincial no va celebrar-se fins al 1906.

Pel que fa als governs provincials, són de dimensions més reduïdes - entre quinze i vint ministres- que els federals i la seva composició varia molt en funció de cada província⁵⁹. Així, en l'actualitat, veiem com governs provincials ocupats per formacions de la nova dreta (cas d'Ontàrio o d'Alberta) tendeixen clarament a una disminució del seu volum i a la introducció de criteris clarament empresarials i liberalistes a ultrança⁶⁰. D'altres continuen tenint una estructura més o menys fidel als criteris socialdemòcrates (Saskatchewan) i unes terceres se situen enmig d'aquests dos extrems (cas del Quebec, per exemple).

5.2.9. Les assemblees legislatives provincials

Pel que fa al poder legislatiu de les províncies, es concentra en les anomenades genèricament, assemblees legislatives provincials, bé que en algun cas, han estat rebatejades amb noms més rellevants. És el cas del Quebec, l'assemblea legislativa del qual va ser rebatejada l'any 1968, amb el nou nom d'Assemblea Nacional, d'òbvies influències franceses. A grans trets, es pot dir que el funcionament de les Assemblees legislatives provincials és prou semblant a la de la Cambra dels Comuns federal. Òbviament es donen algunes diferències motivades per la tradició històrica -tingui's present que alguns d'aquests parlaments compten amb més de dos-cents anys d'existència ininterrompuda- si bé molt sovint aquestes són d'ordre protocol·lari, simbòlic, etc. Per contra, pel que fa a les funcions clàssiques parlamentàries, en general es pot dir que són les mateixes -tenint present que, com veurem més endavant, les competències sobre les que han de legislar no són idèntiques.

Sens dubte, però, el tret més distintiu dels poders legislatius

⁵⁹ Particularment en el cas del Quebec, la composició del governs varia en funció del partit en el poder. Si és el PLQ (liberals), hi ha una forta presència de ministres anglòfons i també d'alguns dels grups ètnics que més suport li donen (italians, grecs, jueus). Per contra, si és el Partit Quebequès qui ocupa el poder, el govern acostuma a ser majoritàriament francòfon, si bé en els darrers anys s'observa una tendència a incorporar algun ministre anglòfon i sobretot ministres pertanyents als grups ètnics més favorables a les seves tesis (l'latinoamericans, del món àrab, etc.). També es té en compte l'equilibri territorial, sobretot entre la capital -Ciutat de Quebec- i la gran metròpoli -Montréal-, i s'apunta un increment notable de la dona en els càrrecs ministerials.

⁶⁰ (NOEL:1997; WHITE:1997⁵; TAFT:1997; IBBITSON:1997; BRUCE-KNEEBONE-McKENZIE:1997; RALPH-RÉGIMBALD-ST.AMAND:1997)

provincials, respecte el federal, és que tots ells són **unicamerals**, és a dir, el componen el Tinent Governador i una única cambra legislativa de naturalesa electiva. Tanmateix, no sempre ha estat així. Durant molts anys, d'ençà 1867, cinc legislatures provincials del Canadà eren bicamerals (Manitoba, Illa del Príncep Eduard, Nou Brunswick, Nova Escòcia i Quebec), és a dir, van disposar durant molts anys d'una cambra alta. Amb el temps, aquestes províncies, però, van optar per abolir aquestes segones cambres legislatives. La darrera en fer-ho, fou precisament el Quebec, la qual va aprovar la moció d'abolició de la seva cambra alta -coneguda com a **Consell Legislatiu**- el 1968. Donada la correlació de forces a nivell de la política provincial, esmentada més amunt, en general s'afavoreix una certa estabilitat parlamentària en les assemblees provincials. L'exemple més extrem d'aquesta estabilitat la tenim en la província de Nou Brunswick, la qual, en les eleccions que va celebrar el 1987, el Partit Liberal va obtenir **tots els escons de la Cambra**, sense que fos possible que ni un sol diputat de l'oposició en sortís elegit en cap de les diverses circumscripcions provincials.

En definitiva, doncs, el parlamentarisme canadenc comporta la interacció d'un seguit d'institucions en un ordre federal, la qual cosa genera un nivell de complexitat més gran que el que es dona en un entorn d'un estat unitari. En aquest sentit, en el capítol següent, analitzem les principals problemàtiques a les quals s'enfronten la majoria de les institucions federals canadenques suara esmentades -i algunes d'altres, com és el cas del sistema de partits. Unes problemàtiques que han donat lloc a afirmacions taxatives entorn la incapacitat d'algunes d'elles d'actuar com a elements cohesionadors o integradors estatals.

5.3. EL FEDERALISME

Passem ara a estudiar el segon dels pilars de l'ordenament constitucional canadenc: el federalisme. En aquest apartat no faig una anàlisi detallada del federalisme canadenc en el seu conjunt. Per contra, em centro en dos aspectes que considero centrals: el **quasi-federalisme** canadenc i la **divisió de poders**. Altres aspectes seran tractats més endavant en aquest treball.

El federalisme canadenc té unes característiques específiques que el

diferencien de forma important de la resta d'estats federals. Fou el primer cas de combinació dins d'un mateix marc politicoconstitucional de dos principis considerats contraposats: el federalisme i el parlamentarisme de tradició britànica. Aquesta tria contrastava de forma evident amb els altres dos estats federals llavors existents: el nord-americà i el suís, ambdós règims no parlamentaris. Diem contraposats perquè mentre federalisme pressuposa la distribució del poder entre diversos nivells de govern, el parlamentarisme de tradició anglo-saxona, en el seu model pur, implica la centralització del poder en una única instància, el Parlament. Val a dir que, més tard, altres països, seguien aquesta mateixa opció: Austràlia (1901) i les anomenades "Noves Federacions", fruit de la desintegració de l'Imperi Britànic, la més important de les quals és, sens dubte, l'Índia (WATTS:1966). També el model alemany (1949) és una federació parlamentària, però amb uns trets clarament diferenciats, sobretot pel que fa a la divisió de poders.

5.3.1. El quasi-federalisme

El resultat de les negociacions constitucionals entre els "Pares de la Confederació" (1864-67), pel que fa a la determinació del nou estat federal canadenc, fou el que K.C.Wheare va denominar el **quasi-federalisme**. Amb aquesta expressió volia subratllar l'existència dins la LC 1867 d'importants elements de centralització favorables al govern federal i en detriment dels governs provincials, tant en l'assignació de diversos poders com en la distribució de competències. Aquesta constatació el duia fins a l'extrem de qüestionar la pròpia naturalesa federal del Canadà (WHEARE:1946:17). Cinc eren les àrees on s'evidenciava la preeminència del federal respecte els governs provincials quant als poders (BERNARD:1990:374 i ss.).

(i) **Els poders de nominació atribuïts al Governador General.**- Ja hem assenyalat que el Governador General, en virtut de la LC de 1867, és nomenat pel monarca que segueix el consell del Primer Ministre. Per la seva banda, el Governador General nomena els Tinent Governadors, els Senadors, els Jutges i altres alts càrrecs, tots ells seguint les indicacions del Govern federal. Tots aquests càrrecs, en conseqüència, són de plena confiança del govern federal, sense que els governs provincials tinguin cap mena de participació. La dependència, en concret, dels Tinent Governadors es veu

accentuada pel fet que la delimitació del seu salari i el seu pagament, són competència directa dels govern federal. Les conseqüències immediates d'aquesta dependència són ben evidents. Així, els Tinent Governadors tot i ser els Caps de l'Estat provincial, actuen seguint les instruccions directes del govern federal, la qual cosa pot generar tensions amb els governs i els parlaments provincials, sobretot quan la línia política d'aquests es troba profundament enfrontada a Ottawa (cas dels governs pequistes a Quebec, per exemple).

(ii) **El control federal de la legislació provincial.** Un aspecte cabdal que contravé l'essència federal d'un estat, és el fet que un nivell de poder pugui, unilateralment, controlar la legislació produïda per un altre nivell de poder. Doncs bé, aquesta capacitat de controlar la legislació provincial és concedida, en la pràctica, al govern federal (Ottawa) en la LC de 1867, a través dels poders de **desaprovació** (*désaveu/disallowance*) i de **reserva** (*réserve/reservation*) (arts. 56, 57 i 90).

En virtut del poder de desaprovació tota llei provincial ja sancionada pel Tinent Governador, pot ser anul·lada pel **Governador General en consell** (és a dir, en la pràctica, pel govern federal) en el termini d'un any d'ençà la seva aprovació. Per altra banda, en virtut del poder de reserva, el Tinent Governador pot reservar-se la sanció d'una llei aprovada per l'assemblea legislativa provincial, mitjançant el mecanisme d'enviar-la a Ottawa per tal que el govern federal l'estudiï. Si aquest no li dóna el vist-i-plau en el termini d'un any, la llei no prospera⁶¹.

Aquests dos formidables poders de control de la legislació provincial, si bé van tenir una considerable aplicació durant els primers anys de la Confederació, a mesura que s'escolaren els anys, el seu recurs es féu cada cop més escadusser i, d'ençà la Segona Guerra Mundial, pràcticament ja no

⁶¹ Com a causes d'anul·lació de la legislació provincial per part de les autoritats federals, se n'esmentaven quatre en concret: 1) una legislació que ultrapassés clarament, totalment o en part, les competències legislatives de les províncies; 2) una legislació incompatible amb una llei federal en l'àmbit de les competències compartides (dret civil en les províncies anglòfones, obres públiques, agricultura o immigració); 3) una legislació incompatible amb l'interès nacional del país; 4) una legislació incompatible amb la sana administració, que representés un abús de poder, o que semblés frívola, injusta i no recomenable (BERNARD:1990:377).

s'utilitzaren⁶². En aquest sentit, es pot dir que, actualment, aquests dos poders es troben en desús, la qual cosa, seguint la lògica constitucional canadenca podem dir que la seva eficàcia s'ha extingit *de facto*. Això no obstant, resulta significatiu el fet que, malgrat les diverses demandes de derogació explícita d'aquests poders que es feren durant les negociacions que condugueren amb la gran reforma de 1982, finalment, aquesta no es contemplà, per la qual cosa continuen formant part del que hem anomenat el dret de la Constitució canadenca⁶³.

(iii) **L'atribució dels poders residual, general, d'urgència al nivell federal.** La LC de 1867 estableix que el poder residual pertany al Parlament federal (art.91). Aquesta atribució contrasta amb d'altres models federals, casos dels Estats Units, Suïssa, Austràlia, Alemanya o Àustria, on aquest poder és atribuït a les unitats constituents. En el mateix article, s'atribueix al nivell federal una mena de poder general, en virtut del qual, el Parlament federal pot fer lleis per tal de garantir "la pau, l'ordre i el bon govern" (*peace, order and good government*). És la famosa **Ciàusula POGG (EGGLESTON:1997)**, que ha permès eixamplar l'abast de l'actuació federal en matèries no atribuïdes

⁶² El poder de control de la legislació provincials va ser especialment intens durant els primers trenta anys de la Confederació (1867-1896). Després, s'anà apaivagant i d'ençà la Segona Guerra Mundial, pràcticament ja no s'utilitzà. En total, el poder de desaprovació ha estat emprat en 112 ocasions, i ha afectat a lleis de totes les províncies tret d'Illa del Príncep Eduard i Terranova. Tanmateix, la darrera vegada que Ottawa en féu ús es remunta a l'any 1943. Val a dir que, en molts casos, l'ús del poder de desaprovació es va emprar per contrarestar una legislació social "massa avançada", sobretot a Saskatchewan, on l'arrelament de la socialdemocràcia era ben sòlid. Altres vegades, la raó era la defensa dels drets constitucionals a l'ensenyament en la llengua pròpia o la defensa de l'ensenyament religiós. Paradoxalment, la província del Quebec només ha vist anul·lades a través d'aquest mecanisme cinc de les seves lleis. Pel que fa al poder de reserva, ha estat emprat en 70 ocasions amb el resultat que finalment només 14 de les lleis reservades van acabar entrant en vigor. La darrera vegada que s'emprà fou l'any 1961. El Tinent Governador de Saskatchewan exercí el poder de reserva, la qual cosa, paradoxalment, molestà molt el primer ministre federal, el qual reaccionà ràpidament donant el vist-i-plau a la sanció de la llei provincial. Totes les províncies, tret de Terranova, han patit aquest control.

⁶³ El fet que, en la pràctica, es trobin extingits, no ens ha d'impedir veure que el seu paper en la història constitucional canadenca ha estat molt important. El recurs massiu que en feren els governs federals durant els primers decennis de la Confederació, va condicionar sobremanera l'activitat legislativa de les províncies, i en gran mesura va desfermar una ofensiva interprovincialista de la qual ja ens ocuparem més endavant.

expressament al nivell provincial⁶⁴.

(iv) **El poder declaratori.** En virtut dels paràgrafs 91(29) i 92.10(c) de la LC de 1867, el Parlament del Canadà pot declarar unilateralment que són de la seva competència determinades obres públiques o empreses de naturalesa local, però que beneficien a tot el Canadà -o a dues o més províncies (LAJOIE:1969).

(v) **El poder d'imposició.** Un darrer aspecte on la preeminència federal ha estat evident és en el poder d'imposició (fiscal). La LC 1867 dóna al nivell federal la capacitat de recaptar diners per tots els modes o sistemes de taxació (paràgraf 91(3)). Per contra, a les províncies se'ls atribueix una capacitat de recaptar impostos directes dins els límits de la província i per a afers exclusivament provincials (paràgraf 92(2)). En definitiva, doncs, mentre que el federal podia recaptar tant imposició directa com indirecta, les províncies només podien recórrer a la primera⁶⁵. Aquest desequilibri va situar les províncies en una situació fiscal crítica de manera immediata, fins al punt que ja el 1868 -és a dir, un any després de la Confederació- alguna província ja va sol·licitar subvencions addicionals a Ottawa, les quals amb el temps van passar a representar un percentatge important en els ingressos provincials. Aquesta dependència provincial respecte el federal, però, motivà que les províncies, per tal de preservar la seva autonomia, optessin a partir de 1880 per crear nous impostos directes (l'impost sobre societats, drets de successió, impost sobre els ingressos de les empreses, impost sobre la renda dels individus i l'impost sobre la venda) amb l'objectiu de disminuir l'esmentada dependència⁶⁶. Això va

⁶⁴ És el cas de l'aeronàutica, la ràdio i les telecomunicacions, l'energia nuclear, la ciutadania o la legislació lingüística en les institucions centrals (federals). La clàusula POGG també ha permès que el nivell federal gaudís d'un anomenat **poder d'urgència**, en virtut del qual, pot assumir en temps de crisi la competència legislativa sobre matèries atribuïdes a les institucions provincials. Obviament aquí la qüestió clau és què s'entén per "temps de crisi". Inicialment la consideració de "temps de crisi" es limitava en casos de "guerra, invasió o insurrecció, real o temuda". Més endavant (1976) però, la pròpia Cort Suprema va reconèixer que el poder d'urgència també podia ser invocat en temps de pau, però donades unes condicions socioeconòmiques molt excepcionals (per exemple una alta inflació i un atur alt a l'hora).

⁶⁵ Val a dir, doncs, que la LC 1867 establia una doble imposició directa, federal i provincial.

⁶⁶ Això va ser possible gràcies a una àmplia definició per part dels tribunals del que

permetre recompondre un cert equilibri pressupostari de les províncies entre 1900 i 1930⁶⁷.

5.3.2. La divisió de poders

L'altre element que analitzem del federalisme canadenc en aquest capítol és la divisió de poders entre el nivell federal i el provincial. En tot sistema federal, la distribució de competències ocupa un lloc preeminent **(WATTS:1996¹:31)**. Tot seguit exposem quins van ser els criteris directors de la distribució de competències entre els dos nivells en la LC de 1867 **(BEAUDOIN:1982)**.

En primer lloc, cal dir que la lògica de la distribució inicial de competències entre els dos nivells va estar molt marcada pel que hem anomenat conflicte nacional francès-britànic, i més concretament per l'existència d'una província amb una majoria francòfona (Quebec). En aquest sentit, es va voler evitar expressament que l'exercici d'una competència per un determinat nivell de poder pogués donar lloc a conflictes territorials. Aquí el precedent immediat de la Guerra Civil als Estats Units, va estar molt present en l'actuació dels "Pares de la Confederació". En conseqüència, es va optar per una segregació competencial segons la qual, aquelles matèries potencialment conflictives (bàsicament de tipus lingüísticocultural) s'atorgaren a les províncies -a **totes** les províncies- mentre que les no susceptibles de crear conflictes de base nacional (bàsicament de tipus socioeconòmic) es donaren al nivell federal. Un altre aspecte que mereix ser destacat, de la distribució de competències en la LC de 1867 és el predomini de les competències exclusives per damunt de les compartides o concurrents. En paraules de Brown i altres,

"The line followed by the framers of the Canadian federal system was to assign as far as possible exclusive legislative and executive authority for a given field to one level of government or the

s'entenia per "impost directe". Veure en aquest sentit les sentències *Quebec versus Reed* (1884) i *Bank of Toronto versus Lambe* (1887).

⁶⁷ Un equilibri que es tornà a trencar amb la crisi del 29 i la Segona Guerra Mundial, la qual cosa donà lloc a una profunda reforma en l'àmbit fiscal, sobre la qual ja ens ocupem més endavant.

other, rather than allocating it to both concurrently. Thus in Canada exclusivity is the rule and concurrency the exception. This is in contrast to the US and Australian models in which concurrency is the rule and exclusivity the exception" (BROWN- CAMERON-MEEKINSON-WATTS:1996:12) [el subratllat és meu]

Per la seva banda, Chandler caracteritza el canadenc com un cas de **federalisme jurisdiccional** on els dos nivells de poder tenen àmbits d'actuació diferents, en contraposició al **federalisme funcional**, que es fonamenta en una divisió del treball entre els dos nivells de poder (legislació, execució) però dins d'una mateixa àrea competencial. Tal és el cas alemany (CHANDLER:1987:149-170)⁶⁸.

Pel que fa a les **competències legislatives exclusives federals**, la major part de les quals, però no totes, les trobem en l'art.91 de la LC 1867⁶⁹. Inicialment l'article constava de 29 ítems⁷⁰. En el seu inici figura la ja esmentada clàusula POGG que dóna al Parlament federal una gran capacitat de legislar sobre qualsevol matèria⁷¹. Posteriorment, i producte de sengles esmenes constitucionals, s'hi van afegir dos ítems més. El primer d'ells, en virtut de la

⁶⁸ Certament aquesta estricta delimitació de competències exclusives no impedié que, amb el pas dels anys, ambdós nivells de poders intentessin i aconseguissin intervenir en matèries que en principi corresponien a l'altre nivell. L'expansió del **poder de despesa**, sobretot del gòvern federal en àrees de competència provincial, del qual ja en parlem més endavant, n'és l'exemple paradigmàtic.

⁶⁹ En les línies següents seguim el treball dels professors Brown, Cameron, Meekinson i Watts de l'Institute of Intergovernmental Relations de la Queen's University (Ontàrio) (BROWN-CAMERON-MEEKINSON-WATTS:1996).

⁷⁰ Dels 29 ítems inicials destaquem-ne els següents: el deute i la propietat públics; la reglamentació del tràfic i el comerç; l'obtenció de diners per tots els modes i sistemes de taxació; el préstec de diners pel crèdit públic; el servei postal; censos i estadístiques; defensa; navegació; pesca; moneda; banca; caixa d'estalvis; pesos i mesura; interessos; fallides; patents; drets d'autor; indis; naturalització i estrangeria; casaments i divorcis.

⁷¹ Tanmateix aquesta capacitat teòrica, amb el pas dels anys, ha estat reconduïda a tres casos o situacions: (1) Quan la matèria no estigui explícitament atribuïda ni al poder federal ni al provincial (per exemple, la política lingüística al Parlament i al servei públic federal); (2) Quan la matèria és d'interès nacional, tot i que no estigui atribuïda explícitament al federal (per exemple, aeronàutica o la pol·lució marina); (3) Quan es tracti d'un afer d'emergència nacional, tot i no estar atribuït a cap nivell de poder (per exemple, situacions de desordre civil o d'una crisi econòmica aguda).

LC de 1940 va incorporar al llistat el subsidi d'atur (*unemployment assurance/assurance chômage*, 91.2A). La segona addició, fou molt més problemàtica. La *British North America Act (No.2), 1949*, facultà al nivell federal a modificar la constitució del Canadà amb algunes excepcions (91.1)⁷².

Quant a les **competències legislatives exclusives provincials**, la seva major part es relacionen en l'article 92 de la LC 1867. És compost per 16 ítems⁷³. A diferència de les competències exclusives federals, el llistat de les provincials no s'ha incrementat amb el pas dels anys. Això no obstant, no ha impedit que, d'alguna manera o altra assumissin determinades competències de forma compartida, com veurem a continuació.

Dins l'àmbit de les **competències compartides** (*shared powers* o *pouvoirs partagés*), convé distingir aquelles que són de naturalesa **concurrent**, d'aquelles on es produeix un **encavalcament** (*overlapping powers*).

Pel que fa a les competències concurrents, inicialment (1867) es limitaven a tres àmbits: l'educació⁷⁴, l'agricultura i la immigració⁷⁵. Amb posterioritat, dos

⁷² En concret a modificar el govern federal, el Senat i la Cambra dels Comuns. Per contra, no podia modificar cap article referent a la Corona o al Governador General. Aquesta llei va ser abolida en virtut de la LC 1982. Tanmateix, la seva aprovació el 1949, va donar lloc a una dura oposició provincial, sobretot per part del Quebec, com veurem més endavant. Altres articles de la LC 1867 que també fan referència a un poder exclusiu federal és el 132, que li atorga el poder de signar i implementar tractats internacionals sempre i quan impliquin exclusivament àrees de competència federal. En el cas que un tractat afecti matèries sota jurisdicció provincial, llavors les províncies han de ratificar-lo abans que entri en efecte. Finalment, altres lleis constitucionals, també donen poders al nivell federal. És el cas de la LC de 1871, pel que fa a l'administració de territoris i a la creació de noves províncies, i a la LC de 1982, pel que fa a la modificació de la pròpia Constitució. Un aspecte, aquest últim del qual ja parlarem més endavant.

⁷³ D'entre els quals destaquem: l'esmena de la constitució provincial -excepte pel que fa a l'Oficina del Tinent Governador; la imposició directa; el préstec de diners pel crèdit local; la gestió i la venda dels sòls públics; establiment, manteniment i gestió de les institucions caritatives (hospitals, asils, etc.); les institucions municipals; la propietat i els drets civils a la província, etc. Val a dir, que l'ítem 92.16 constitueix una mena de clàusula residual, que atribueix a les províncies totes aquelles competències no assignades específicament a cap dels dos nivells de poders, amb la condició que siguin de "naturalesa merament privada o local de la província".

⁷⁴ L'art. 93 de la LC 1867 estableix la competència legislativa exclusiva provincial en l'àmbit de l'educació. Això no obstant, aquesta exclusivitat queda limitada en alguns aspectes importants: per una banda, les províncies han de respectar els drets i privilegis reconeguts

nous articles n'incrementaren el nombre⁷⁶. Quant a les àrees d'encavalcament de competències tenim la legislació criminal i establiments correccionals, els tribunals, el poder de despesa federal i els programes de costos compartits⁷⁷.

respecte els grups minoritaris i les escoles religioses; de l'altra, permet que els grups minoritaris s'adrecin al govern federal per tal que vetlli pels seus drets i privilegis -cas que els consideri violats per les institucions provincials- i autoritza el parlament federal a produir una legislació reparadora de les violacions que s'hagin pogut cometre. D'aquesta manera, és obvi que l'article 93 col·loca les províncies en una posició clarament subordinada respecte el nivell federal.

⁷⁵ Concretament l'article 95 fa referència a la competència concurrent dels dos nivells de govern en aquestes dues matèies. S'estableix, però, una preponderància (*paramountcy*) de la legislació federal damunt de la provincial, en cas de conflicte. Cal tenir en compte que el 1867 ambdues matèies es trobaven íntimament lligades: la colonització de les praderies havia de ser feta bàsicament per individus amb coneixements agraris, la major part dels quals vingueren, com ja s'ha dit més amunt, d'arreu d'Europa.

⁷⁶ Cronològicament, el primer va ser l'article 94A, relatiu a les pensions i els beneficis suplementaris, incorporat l'any 1951, i modificat arran l'aprovació de la LC 1964. En aquest cas, però, la preeminència legislativa beneficiava les províncies. [Això va possibilitar el desenvolupament del Pla de Pensions del Quebec, diferent del Pla de Pensions del Canadà, que opera a la resta de províncies canadenques]. El segon és molt més recent. Es tracta de l'article 92A, incorporat en virtut de l'article 50 de la LC de 1982 i que es refereix als recursos naturals. Per una banda, assigna al nivell provincial la competència exclusiva per a legislar en matèria de recursos naturals no renovables, de recursos forestals i energia elèctrica, sobretot pel que fa a llur exportació a altres províncies (no a altres països). Ara bé, en cas de conflicte amb una llei federal, aquesta té preeminència.

⁷⁷ Pel que fa a la legislació criminal, per una banda el paràgraf 91(27) atribueix al Parlament federal la competència exclusiva en relació a aquest tipus de legislació, incloent-hi, doncs, el Codi Criminal, que és una llei federal. Tanmateix, en virtut del paràgraf 92(14), les províncies són les responsables exclusives en l'administració de la justícia, la qual cosa implica que la tasca policial i la persecució del delictes els correspon. Quant als establiments correccionals, es divideixen en dos tipus: les penitenciàries, sota jurisdicció federals, per als condemnats a més de dos anys, i les presons, sota jurisdicció provincial, per als condemnats fins a dos anys de presó.

Respecte a l'organització dels tribunals canadencs ja se n'ha assenyalat la seva estructura dual: tribunals federals (sota jurisdicció exclusiva federal) i tribunals provincials, dins dels quals distingim els superiors (establerts per la província però amb jutges nomenats pel govern federal) i els inferiors (sota jurisdicció exclusiva provincial).

El darrer aspecte que mereix ser tractat pel que fa a l'encavalcament de competències és l'anomenat poder de despesa (*spending power/pouvoir de dépenser*), i els anomenats programes de costos compartits (*shared-cost programs/programmes à frais partagés*). És sens dubte un dels aspectes més controvertits del federalisme canadenc, ja que permet la intervenció *de facto* del govern federal en àrees de competència provincial (sobretot en àmbits com la política social, sanitat, educació, etc.), traient profit dels seus recursos econòmics més abundants, i forçant les províncies en convertir-se en simples agents administratius de polítiques elaborades des d'Ottawa. Donada la seva problemàtica, que a més a més es troba

És necessari subratllar un altre aspecte important. Donada la força de la tradició de les competències exclusives en l'ordenament constitucional canadenc, no hi ha cap menció expressa sobre la possibilitat d'una delegació de competències entre nivells de poders (del federal a les províncies o a l'inrevés). Més encara la jurisprudència ha determinat que la delegació **legislativa** fóra inconstitucional, atès que aniria en contra de la divisió de poders constitucionalment establerta⁷⁸.

Per concloure aquest apartat, s'imposa afirmar que malgrat la rígida i taxativa delimitació de competències exclusives, això no ha estat obstacle per a l'existència d'importants conflictes competencials entre els dos nivells de poders. Així, per exemple, matèries com la política social, universitats, recerca i desenvolupament, recursos naturals, telecomunicacions, política internacional, etc. atribuïdes bé a un nivell bé a un altre, han esdevingut històricament autèntics camps de batalla en els qual l'altre poder ha fet el possible per ser-hi present. En conseqüència, cal tenir molt present que entre la constitució escrita i el funcionament real del federalisme canadenc amb el pas dels anys, hi ha una notable distància, tal i com es veurà més endavant.

5.4. LA CARTA DE DRETS I LLIBERTATS⁷⁹

El tercer pilar de l'ordenament polític-constitucional canadenc és la Carta de Drets i Llibertats. Contràriament als dos anteriors, ja presents com hem vist en la LC de 1867, la Carta no en formà part fins a una data tan tardana com la de 1982. En concret la Carta de Drets i Llibertats és inclosa en la Primera Part (articles 1 a 34) de la LC 1982 de la qual constitueix el seu element més important. La Carta de Drets i Llibertats és un document inspirat en el **Bill of Rights** nord-americà, així com en la diversa legislació internacional de protecció dels drets humans posterior a la Segona Guerra Mundial.

de plena actualitat, preferim postposar la discussió sobre aquestes qüestions per a més endavant, on seran analitzades de forma particularitzada i més extensa possible.

⁷⁸ Contràriament sí que s'ha admès casos de delegació **administrativa**.

⁷⁹ Vegeu articles 1 a 33 de la LC 1982 en el **Document 4** de l'Apèndix d'aquesta tesi.

Essencialment defensa els drets individuals enfront l'acció de tots els governs (tant el federal com els provincials) en base al dret dels ciutadans a recórrer als Tribunals i a la capacitat d'un jutge d'invalidar o obstaculitzar una actuació governamental⁸⁰. D'aquesta manera els tribunals passen a ocupar un lloc preeminent dins el sistema polític canadenc com a fiscalitzadors de l'acció dels executius (**ROCHER-SALÉE:1991:48-51**). En aquest apartat, analitzo els seus precedents, el contingut i les implicacions polítiques que deriven de la seva aprovació. Per descomptat que, en les següents línies, no esgotem l'estudi d'aquest document cabdal. Així, en capítols posteriors, aprofundim encara més en l'impacte d'aquesta legislació tan rellevant.

5.4.1. Els precedents

La LC 1867 limitava el protagonisme políticoconstitucional dels tribunals a la funció d'arbitratge en el conflicte entre nivells de poders pel que feia a la determinació de la divisió de poders (conflictes federal-provincial i conflictes interprovincials). Va ser una situació que va perdurar fins a l'aprovació de la LC 1982, per la qual cosa, ni tan sols la substitució del Comitè Judicial del Consell Privat per la Cort Suprema del Canadà (1949), com a darrera instància jurisdiccional, va canviar aquesta situació. Dins la legislació canadenc no existia una Declaració de Drets semblant a la nord-americana o a la internacional que tot just es començava a desenvolupar sota els auspicis de l'ONU. Aquest fet havia fet possible diferents abusos o violacions flagrants dels més elementals drets humans tant per part de les autoritats federals com de les provincials⁸¹. Això no vol dir, òbviament, que no existís protecció dels drets humans al Canadà abans de l'aprovació de la Carta. Segons Morton,

⁸⁰ Recordem que en el sistema legal de la "common law", els pronunciaments judicials "*become rules of law with a potential application extending far beyond the immediate parties in dispute*" (**RUSSELL:1982b:11**).

⁸¹ És el cas, ben conegut, de les polítiques federals contra l'establiment d'immigrants d'origen asiàtic, i més concretament, la política contra els ciutadans canadencs d'ascendència japonesa durant la Segona Guerra Mundial, als quals se'ls va arribar a tancar en camps de concentració (**DREISZIGER:1997:93-110**). S'han comptabilitzat un total de 6.414 ordres. També les províncies tenen episodis lamentables contra minories ètniques (jueus), lingüístiques (francòfons fora del Quebec), religioses (Testimonis de Jehovà) o contra determinats grups socials (dones, gais-lesbianes, etc.).

"The Charter was not brought into being to end tyranny. To the contrary Canadians have always enjoyed a full measure of freedom and security from arbitrary and oppressive government. Even when compared to the record of the United States, Canadians have arguably fared as well. While not without its blemishes, the Canadian record has nothing comparable to the American history of state-enforced racial segregation and denial of basic legal and political rights to racial minorities" (MORTON:1987:32-33).

L'any 1960, el govern federal canadenc, liderat pel conservador J. Diefenbaker aprovà un **Bill of Rights**. Aquesta llei, però, era ordinària (**statute**), és a dir, no tenia rang constitucional i a més només s'aplicava a la jurisdicció federal, no afectant a la provincial. Aquest fet la feia absolutament insuficient als ulls de molts. El liberal P.E.Trudeau, com a Ministre de Justícia, primer i com a Primer Ministre, després, tingué com a un dels seus objectius principals l'aprovació d'una Carta de Drets i Llibertats de rang constitucional, d'abast tant federal com provincial (**CANADA:1968, 1969**). No reeixí en aquest objectiu fins després de duríssimes negociacions amb els governs provincials entre 1981-82 i a les quals ja ens referim més endavant.

Val a dir, que entre 1968 i 1982, diverses assemblees legislatives provincials aprovaren al seu torn Cartes o Declaracions de Drets d'abast provincial, com fou el cas de la Carta quebequesa dels drets i llibertats de la persona (1975)⁸².

5.4.2. El contingut de la Carta

Quant al contingut, la Carta és un text que segueix bàsicament els principis "liberals" de protecció de l'individu enfront l'estat. No hi trobem doncs, referències socials (dret de vaga, treball ...) És l'individu-ciudadà el beneficiari de la Carta. Sense voluntat de fer un estudi detallat del seu articulat, destaquem-ne els seus trets més rellevants:

(i) Garantia dels drets i llibertats (art. 1). Aquest primer article té una

⁸² *L.Q., 1975, c.6; L.R.Q., c. C-12*. Amb l'entrada en vigor de la Carta de Drets i Llibertats federal, va ser modificada (1983). Cal tenir en compte que la Carta quebequesa és una simple llei provincial, no constitucional, i que en conseqüència es troba condicionada pel contingut de la Carta federal (**LORiot:1998:333 i ss.**).

gran importància, donat que conté en el seu interior una anomenada **clàusula limitativa**, que implica que l'exercici **concret** dels drets i llibertats no és pas absolut. Donada la seva rellevància, reproduïm íntegrament el text d'aquest article,

"1.La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique"

Òbviament d'aquesta redacció crida l'atenció conceptes com "raisonnables" i sobretot l'expressió "une société libre et démocratique", el significat concret de la qual resta indeterminat. Tal i com assenyala el constitucionalista A.Baccigalupo, aquest primer article de la Carta crea de fet tres categories de textos: (1) Aquells que són conformes amb la Carta; (2) Aquells que s'hi oposen de forma flagrant i inacceptable i que han de ser declarats inoperants; (3) Finalment, aquells que, tot i violant determinats drets i llibertats protegits per la Carta, se situen a l'interior d'una zona de violacions acceptable que els permet esdevenir jurídicament viables (**BACCIGALUPO:1991:133**). De fet, el que implica aquest article és la limitació de l'abast de la Carta, i en conseqüència del poder dels jutges, car permet un cert marge de maniobra al legislador.

(ii) Les llibertats fonamentals (art. 2). Llibertat de consciència i de religió, de pensament, creença, opinió i expressió, incloent-hi la llibertat de premsa i d'altres mitjans de comunicació, la llibertat de reunió pacífica i la d'associació.

(iii) Els drets democràtics (arts. 3-5). De vot, elegibilitat, duració màxima del mandat de la Cambra dels Comuns i les assemblees provincials i celebració de com a mínim una sessió anual.

(iv) Les llibertats de circulació i establiment (art.6). Tot ciutadà canadenc té el dret de restar al país, d'entrar-hi o de sortir-hi. Tot ciutadà canadenc o tota persona que tingui l'estatut de resident permanent al Canadà té el dret de circular per tot el país i d'establir-se en qualsevol província i de

260

guanyar-se la vida en qualsevol província.

(v) Les garanties jurídiques (art. 7-14). Dret a la vida, a la llibertat i a la seguretat personal; dret a la protecció contra els escorcolls, perquisicions i embargaments abusius; dret a la protecció contra la detenció o l'empresonament arbitraris; drets en cas d'arrest o de detenció; drets d'un inculpat; protecció contra els tractaments o penes cruels o en desús; dret en cas d'un testimoniatge incriminant; dret a l'assistència d'un intèrpret.

(vi) Drets a la igualtat (art.15). Igualtat davant la llei i igualtat en el benefici i en la protecció igual de la llei. No discriminació per motiu de raça, origen nacional o ètnic, el color, la religió, el sexe, l'edat o les deficiències mentals o físiques⁸³. Aquesta igualtat no s'entèn contrària a l'existència de programes de promoció social de grups desafavorits.

(vii) Llengües oficials del Canadà (art. 16-22). L'anglès i el francès són llengües oficials del Canadà i tenen els mateixos drets en el Parlament i en el govern del Canadà i a la província de Nou Brunswick⁸⁴; altres referències es fan, en el mateix sentit, respecte els documents parlamentaris, els procediments davant els tribunals establerts bé pel parlament del Canadà⁸⁵, bé per la província de Nou Brunswick i la comunicació entre les institucions federals o de Nou Brunswick i els administrats; manteniment en vigor de determinades disposicions i de determinats drets o privilegis⁸⁶

(viii) Drets a la instrucció en la llengua de la minoria (art. 23). Garanteix els drets dels pares a fer instruir llurs infants en la llengua de la minoria

⁸³ Fixem-nos que no hi ha cap referència a la llengua.

⁸⁴ Fixem-nos que quan es refereix al Canadà implica les institucions federals (parlament, govern, administració). Respecte Nou Brunswick, la província va acceptar que aquestes disposicions fossin presents a la Carta. Recordem que aquesta província de majoria anglòfona, compta però amb una important minoria acadiana (30% aproximadament).

⁸⁵ Fixem-nos que aquí el bilingüisme oficial es dóna en tribunals **establerts** pel Parlament del Canadà.

⁸⁶ Aquestes disposicions afecten també a dues províncies més Quebec i Manitoba, les quals, en virtut de l'article 133 de la LC 1867, es veuen obligades a permetre l'ús de les dues llengües tant en llurs parlaments, lleis i reglaments i en els tribunals.

(anglòfona o francòfona, exclusivament), si bé sota determinades condicions⁸⁷.

(ix) Recurs als tribunals (art.24). Estableix que tota persona, víctima de la violació o la negació dels drets i llibertats garantits en la Carta, pot adreçar-se a un tribunal competent per obtenir la reparació que el tribunal estimi convenient i justa ateses les circumstàncies. També va referència a la no admissió d'elements de prova obtinguts de forma contrària als drets i llibertats continguts en la carta⁸⁸.

(x) Disposicions generals (arts. 25-31). Com el seu nom indica, el seu contingut és divers. Hi trobem: la confirmació del manteniment dels drets i llibertats dels autòctons i d'altres ja existents; el manteniment del patrimoni cultural⁸⁹; la igualtat entre els dos sexes; manteniments dels drets relatius a determinades escoles (separades i confessionals); aplicació de la Carta damunt dels territoris; no eixamplament de les competències legislatives de cap organisme o autoritat en virtut de la Carta.

(xi) Aplicació (arts. 32-33). L'àmbit d'aplicació de la Carta és el parlament i el govern (i administració) del Canadà, compresos els territoris, així com les legislatures i els governs (i administracions) provincials. Tanmateix, l'aplicació de la Carta pot no donar-se, en determinats casos, en virtut del trascendental article 33, conegut com a **clàusula non obstant** o derogatòria, segons la qual tant el Parlament federal com les legislatures provincials, poden aprovar una llei que declari expressament que tota ella o alguna de les seves disposicions té validesa independentment de l'article 2 o del 7 al 15 de la pròpia Carta⁹⁰. Aquí ens trobem amb un altre recurs que afavoreix el poder polític, el

⁸⁷ És una article molt polèmic, que pel nacionalisme quebequès és considerat com una autèntica provocació. Més endavant ja el reprenem. De totes maneres, des de la perspectiva del dret lingüístic, aquest article ha meregut l'anàlisi detallada i aprofundida del professor Antoni Milian (**MILIAN:1992:274 i ss.**).

⁸⁸ Aspecte molt important, sobretot pel que fa a evitar els abusos policials o l'obtenció de proves incriminatòries de forma il·legal.

⁸⁹ Aquest article en concret, el 27, estableix l'objectiu de promoure el manteniment i la valorització del patrimoni **multicultural** dels Canadencs. La referència al multiculturalisme, és un element clau en el debat sobre la identitat canadenca contemporània, sobre el qual ens ocupem més endavant.

⁹⁰ Val a dir, que la introducció de l'article 33 en la Carta de Drets i Llibertats, fou una concessió de darrer moment feta pel Govern federal en les negociacions amb les províncies

qual s'escapa del control judicial. De fet, la clàusula derogatòria ha estat titllada d'autèntica "bomba nuclear político-jurídica", car permet a qui l'utilitza d'alliberar-se del control de l'aparell judicial (**BACCIGALUPO:1991:132**)⁹¹.

El recurs per part dels governs (federal o provincials) a aquesta clàusula comporta costos polítics molt elevats, i en general és mal vista per una part important de l'opinió pública⁹². Així, en els seus anys de vigència, la clàusula derogatòria només ha estat emprada per dues províncies: Saskatchewan i el Québec⁹³.

(xii) Títol (art. 34). Fa referència al títol o denominació oficial d'aquesta part, que no és altra que Carta canadenca dels drets i les llibertats.

En definitiva, tant la clàusula derogativa com la clàusula limitativa, amunt esmentades, són dos instruments que permeten al poder legislatiu escapar-se del control judicial. Tot i aquestes concessions al poder legislatiu, el fet cert és que l'aplicació directa de la Carta, ha suposat una judicialització o "legalització" de la política (**MANDEL:1989**) i àdhuc de les polítiques públiques ("**Court as effective policy maker**"), el que ha donat lloc a parlar

anglòfones. Particularment, l'exigència d'aquest article serà defensat per les províncies de l'Oest.

⁹¹ Amb tot, és interessant assenyalar que, a banda els drets democràtics, per raons òbvies, és revelador que sigui en la llibertat de circulació i residència i en la llengua i l'ensenyament, on no es pugui aplicar la clàusula derogatòria. Això no és, evidentment, cap casualitat, si no que es deu a una voluntat explícita per evitar la divisió territorial del país en compartiments estancs.

⁹² Diversos autors, com per exemple el constitucionalista Gérard A. Beaudoin, s'han mostrat partidaris de fer més difícil el recurs a la clàusula derogatòria, per exemple exigint que per aplicar-la calgui una majoria qualificada (entre el 60 i el 70%) dels membres del Parlament o d'una assemblea legislativa, que ho aprovin.

⁹³ Saskatchewan l'ha emprada només un cop. Per la seva banda, el Québec en va fer un  s sistemàtic entre 1982-85, com a t ctica de boicot per la seva oposició a la Reforma de 1982. En concret, el 23 de juny de 1982, l'Assemblea Nacional del Québec aprovava la **Llei concernent a la Llei Constitucional de 1982**, en virtut de la qual s'establia que en totes les lleis quebequeses vigents el 17 d'abril de 1982 (data de la proclamació de la Llei de 1982 sobre el Canadà), aix  com en totes aquelles altres lleis quebequeses aprovades entre aquella data i el 23 de juny, s'hi inclo ia la clàusula derogatòria. Evidentment, en totes les lleis aprovades amb posterioritat a aquesta darrera data, ja s'inclo ia directament la mateixa clàusula. Amb el canvi de govern, l'any 1985, el liberal Bourassa, si bé abandon  aquesta utilització sistem tica, s  que la tornà a emprar en quatre ocasions, entre aquell any i 1992.

de la progressiva consolidació de la "juristocràcia", en perjudici de les assemblees legislatives i dels propis executius. Segons Rocher i Salée,

"Désormais, les juges la loi en même temps qu'ils l'appliquent. Le principe fondamentale en démocratie libérale, qui veut que seuls les élus soient habilités à légiférer, s'en trouve ainsi renversé (...) La Charte offre une justification commode au recours systématique à la justice, chaque fois qu'un objectif politique est trop complexe ou trop difficile d'atteindre par les voies représentatives et démocratiques normales. L'accentuation du pouvoir judiciaire s'accomplit donc en opposition directe avec les formes populaires de pouvoir et à l'organisation de la justice" (ROCHER-SALÉE:1991:46)⁹⁴.

És una qüestió que ha generat una enorme quantitat d'estudis, monografies i assaigs, d'ordre tant acadèmic com polític⁹⁵. Això no obstant, aquesta jurisdiccionalització⁹⁶ no és un fi en ell mateix, cal inserir-lo en un context més ampli: el del reforçament de la unitat nacional canadenca.

5.4.3. L'ús polític de la Carta

La defensa dels drets i les llibertats dels individus enfront els governs no és, però, segons alguns autors, l'únic objectiu de la Carta ni tampoc, ni fins i tot, el més important (RUSSELL:1983a:30-55; HOGG:1983:69-80, 1989:40-57). En aquest sentit **la seva més important contribució ha anat adreçada a reforçar la unitat nacional pan-canadenca, és a dir a una**

⁹⁴ A continuació, els mateixos autors afirmen que *"En judiciarisant le politique, la Charte remplace la norme politique par la norme légale. Le caractère technique de celle-ci recouvre les problèmes socio-économiques d'un voile d'abstractions destiné à déguiser et à banaliser le contenu politique des choix de société"*. Per una ressenya sobre les diferents preses de posicions de destacats polítics i d'altres científics socials, principalment del Canadà anglès, a l'entorn de la Carta, veure (SIGURDSON:1993:95-115).

⁹⁵ RUSSELL:1982a, 1982b:1-33, 1983a:30-53, 1983b:367-396; MONAHAN:1987; MANDEL:1988; KNOPFF-MORTON:1992; CAIRNS:1992; MONAHAN-FINKELSTEIN:1993.

⁹⁶ L'intent de "nacionalització" de la política canadenca que portà a terme Trudeau i els seus col·legues, comportà la seva "americanització", en el sentit que el Canadà s'allunya cada cop més de les tradicions britàniques i s'apropa al model nord-americà on els jutges, com és sabut, ocupen una posició cabdal en el sistema polític

homegeneïtzació nacional del sistema polític canadenc, car les sentències que s'hi deriven tenen un mateix efecte per a tot el Canadà.

En aquest sentit, Peter H. Russell remarca que,

"In interpreting the Charter, the Supreme Court of Canada, at the top of the judicial structure, will set uniform national standards -often in policy areas which otherwise would be subject to diverse provincial standards. (...). In contrast to the executive and legislative power, the judicial power in Canada is essentially unified. Policy directives flowing from Supreme Court decisions on the Charter are transmitted through a single hierarchy of appeals that binds all the courts in the land, and shapes the rights of all Canadians and the powers of all who govern."
(RUSSELL:1983a:41)

D'aquesta manera, la Carta ha estat concebuda com una institució comuna de tots els canadencs, com una arma que intenta afeblir el predomini de les fidelitats provincials (i sobretot, la fidelitat "nacional" quebequesa) **(KNOPFF-MORTON:1985:133-182)**. Donat aquest rol, que es pot definir de "pan-canadenc", la Carta ha estat titllada d'element clarament **anti-federalista**, en el sentit que intenta trencar la dinàmica dual de tot sistema federal (federal-provincial) i consolidar un predomini del nivell federal en detriment del nivell (i les identitats) provincials **(CAIRNS:1992)**. D'aquesta manera, es reforça la noció de **ciutadania canadenca**, car implica la possessió i gaudi d'uns drets que l'estat federal (a través dels tribunals) els garanteix i defensa. En definitiva es tracta d'establir una identificació directa del ciutadà amb el fet d'ésser canadenc, independentment de les diferents procedències provincials. És en aquest sentit, que les minories existents arreu del Canadà (anglòfona al Quebec i francòfones a la resta del Canadà) en resulten molt beneficiades, car obtenen protagonisme constitucional i poden reptar als governs davant els tribunals. Aquest protagonisme es reforça, a més, a partir de l'aparició d'organitzacions o grups d'interès o de pressió creats seguint sobretot les clivelles de tipus socials o post-materialistes més que les clivelles territorials. D'aquesta manera es tracta de generar debats polítics que segueixin una línia de confrontació basada en qüestions socials, però no pas territorials, per tal de fomentar la **integració política** de les diferents élites polítiques provincials en un marc caracteritzat per l'acceptació de la identitat canadenca (i de l'estat federal) com a **tret**

comú⁹⁷.

En definitiva, aquest tercer pilar del sistema polític canadenc afavoreix una evolució totalment diferent a la marcada pels dos anteriors. Si en aquests, la lògica predominant és el d'un funcionament de "majories jurisdiccionals"⁹⁸, en la Carta es prioritza una dinàmica individualista i de majoria exclusivament federal o "nacional".

5.5. CONCLUSIONS CAPÍTOL CINQUÈ

Canadà presenta una configuració politicoconstitucional força complexa. Per una banda, la seva Constitució no consisteix en un únic document escrit, tal i com es dona en altres democràcies federals com és el cas dels Estats Units o Alemanya, per exemple. En aquest capítol he analitzat els anomenats tres pilars de l'ordenament polític i constitucional canadenc: el parlamentarisme, el federalisme i la Carta de Drets i Llibertats. D'antuvi, però, he fet referència als principals documents constitucionals canadencs: la LC de 1867 i la LC 1982. Sense cap mena de dubte continuen representant el gruix del Dret de la Constitució canadenc. Tanmateix, també he remarcat la gran importància que tenen les convencions, de naturalesa política i, en conseqüència no jurídica -per la qual cosa no poden ser portades davant d'un tribunal. En aquest sentit, he remarcat que una part substancial del funcionament parlamentari canadenc es fonamenta precisament no en textos legals, sinó en pràctiques polítiques acceptades pels diferents actors. Precisament, dins d'aquests elements convencionals, hi trobem la realització de les cimeres intergovernamentals, federals-provincials i interprovincials, que constitueixen el nostre principal objecte d'estudi, i que, en conseqüència, a diferència d'altres models federals no estan legalitzades.

⁹⁷ En aquest sentit, G.Stevenson estableix una clara correlació entre la política de classe i la unitat nacional: "*The absence of national unity prevents the emergence of "class politics" and the absence of "class politics" perpetuates the lack of national unity*" (STEVENSON:1982:82).

⁹⁸ És a dir que la lògica majoritària funciona per cada jurisdicció.

Pel que fa al parlamentarisme canadenc, he assenyalat que és clarament d'influència anglo-saxona. Particularment, he posat èmfasi en el fet que el "fet monàrquic", o si es vol, la lògica monàrquica, té un gran pes en el parlamentarisme canadenc, en el sentit que l'executiu **polític**, és a dir, el Primer Ministre (federal) o els *premiers* (provincials), disposen d'una gran capacitat d'influència i de recursos per controlar l'agenda política i, àdhuc, per fer emmudir les opinions dissidents. Una comparació amb el principi del *check and balances* nord-americà, en aquest sentit, demostra que els càrrecs esmentats tenen molt més poder que, en el seu àmbit, els seus partenaires, el President dels Estats Units o un Governador estatal. Un altre aspecte que també he tractat amb cert detall, és la progressiva consolidació d'un govern de cort, és a dir, de la creixent preeminència del Cap de l'Executiu i dels seus col·laboradors més estrets, respecte al govern (*Cabinet*) en tant que òrgan col·lectiu, el qual cada cop té un pes polític menor. Un tercer element que volem destacar en aquestes conclusions, és clarament la posició clau i alhora complexa que ocupen els Tinent Governadors, els quals han de fer front a una doble tasca difícil de conciliar: per una banda, són càrrecs de confiança política del govern federal, de l'altra assumeixen un rol institucional de Caps de l'Estat provincial⁹⁹. Són aspectes que per ells sols ja mereixen una anàlisi detallada que, malauradament, en el context d'aquesta recerca no podem portar a terme, atès que ens allunyaria de l'objecte central de la nostra recerca.

Quant al federalisme canadenc, he centrat el nostre interès en dos aspectes que considerem rellevants: el quasi-federalisme, en paraules de Wheare, i la divisió de poders. Pel que fa al primer aspecte, he remarcat que la configuració institucional que s'establí el 1867, donava un gran poder al nivell federal en detriment de les províncies. Aquest poder es concretava en la capacitat de nomenaments dels caps dels Estats provincials, dels senadors, dels jutges, etc, així com en el control de la legislació provincial (poder de

⁹⁹ En aquest sentit, no poques veus s'han preguntat quin serà el comportament d'un Tinent Governador del Quebec, en el cas hipotètic que després d'un referèndum d'autodeterminació favorable a la sobirania, l'Assemblea Nacional del Quebec aprovi, eventualment, una llei d'accessió a la sobirania: la sancionarà? o exercirà alguns dels poders de control de la legislació provincial -sempre per indicació del govern federal, és clar- tot i que han caigut en desús, però no han estat formalment derogats?.

desaprovació i de reserva), en l'assumció de determinats poders (general, residual, d'urgència, declaratori) i sobretot, del poder d'imposició (*tax power/pouvoir d'imposition*) que donava al govern federal d'uns recursos molt superiors als de les províncies. Amb el pas dels anys, el nivell federal ha tret profit d'aquest millor posicionament, mitjançant l'ús del seu poder de despesa (*spending power/pouvoir de dépense*) per tal d'intervenir en competències exclusives provincials, trencant d'aquesta manera la divisió de poders constitucional.

Respecte a aquesta última, he assenyalat que el cas canadenc presenta un tret institucional molt rellevant que el diferencia clarament d'altres federacions: el predomini de les competències exclusives per damunt de les competències compartides. Aquest tret és conseqüència, en gran mesura, de la importància de la qüestió nacional, i més concretament del conflicte entre francès-anglès. Efectivament, davant el temor a la col·lisió entre les dues "races" -emprant el llenguatge de l'època, els Pares de la Confederació van optar per atribuir al nivell provincial aquelles competències més d'àmbit local (socials, culturals, etc), mentre que el nivell federal obtingué les competències més generals (sobretot les econòmiques, militars, etc). El resultat va ser la consolidació de dos nivells de poder amb competències exclusives. Tanmateix, el miratge de dos nivells de poder completament estancs l'un respecte l'altre, aviat va començar a esvair-se, sobretot com a conseqüència del profund desequilibri fiscal que la pròpia LC 1867 establia, i que va acabar forçant les províncies a sol·licitar subvencions i transferències financeres. A la llarga això va donar lloc a la implementació dels programes de costos compartits, que van permetre la intervenció d'Ottawa en àrees de competència exclusiva provincial¹⁰⁰. Pel que fa a la Carta de Drets i Llibertat, és un factor de primer ordre en la dinàmica política canadenc dels darrers quasi vint anys. La seva entrada en vigor ha capgirat la comprensió del fet polític, i ha donat lloc a un nou activisme ciutadà que troba en l'apel·lació als tribunals la seva particular manera de defensar els seus drets polítics. La Carta ha esdevingut en aquest sentit un factor de trencament de la "*politics as usual*" canadenc, que

¹⁰⁰ D'aquesta manera es produïa una vulneració *de facto* de la divisió de poders establerta constitucionalment.

tradicionalment s'havia basat en una acomodació de les elits polítiques provincials i federals. Per contra, ha significat la formació de grups d'interessos, de grups d'activistes, molt interessats per una sola qüestió, els *single-issue activists/groups*, que, sobretot al Canadà anglès, estan deixant de banda la lògica política territorial, per afavorir-ne una de sectorial¹⁰¹. Des d'aquest punt de vista, la Carta ha esdevingut clarament un factor de fomentar "**debats nacionals**" no territorialitzats o no territorialitzables, i en conseqüència afavoreix un procés de *nation-building*, de reforçament de la identitat nacional canadenca, en detriment de les identitats provincials, i particularment de la identitat nacional quebequesa. L'estudi d'aquests pilars de l'ordenament polític i constitucional canadenc ens ha permès establir els principals trets institucionals del Canadà. A continuació passem a l'anàlisi del nostre objecte d'interès principal: el federalisme executiu.

¹⁰¹ Un dels grups que ha agafat amb més empenta l'activisme constitucional és, sense cap mena de dubte, el de les feministes (DOBROWOLSKY:1998:707-743). Per un estudi més global i de gran interès (HEIN:2000).

CAPÍTOL SISÈ

INTRODUCCIÓ AL FEDERALISME EXECUTIU CANADENC

Sumari

- 6.0. Presentació
- 6.1. Evolució del federalisme canadenc
- 6.2. El federalisme executiu canadenc: revisió bibliogràfica (1970-1990)
- 6.3. Definicions del Federalisme executiu
- 6.4. Adveniment i periodificació del federalisme executiu canadenc
- 6.5. Caracterització del federalisme executiu canadenc
- 6.6. Les causes del federalisme executiu canadenc
- 6.7. El fracàs de les institucions federals en el seu rol d'integració nacional
- 6.8. Conclusions Capítol Sisè

6.0. PRESENTACIÓ

L'adveniment i consolidació del model de relacions intergovernamentals que anomenem federalisme executiu canadenc és, per les seves característiques, el seu abast i la seva rellevància, un fenomen pràcticament sense paral·lel arreu del món.

En aquest capítol, en primer lloc, m'ocupo de l'evolució del federalisme canadenc. Per força ho faig de manera sintètica, només vull apuntar algunes de les fites més rellevants. A continuació faig un **estat de la qüestió** de la literatura entorn les relacions intergovernamentals **al Canadà**, concretament.

Es tracta de recorre per les principals aportacions clàssiques que s'han fet per aprofundir en el seu coneixement i el funcionament. En aquest apartat assenyalo els diferents enfocaments que s'han fet de la qüestió. Hi remarco un aspecte que considero particularment rellevant: la **diferent perspectiva o visió** que de les RIG es té al Quebec en comparació amb la resta del Canadà. En el primer, es tendeix a prioritzar una visió bilateralista i quasi-diplomàtica, en base a una relació entre dos governs en igualtat de condicions. En el segon, per contra, es prioritza una perspectiva multilateralista -on el govern quebequès és **un actor més** entre la resta de províncies canadenques.

Els apartats restants del capítol, s'adrecen a l'estudi detallat del federalisme executiu actual, i constitueixen el moll de l'ós de la recerca. Així en faig una definició (tercer), n'estudio el seu adveniment i periodificació (quart), la caracterització (cinquè) i les causes (sisè). D'entre aquestes dedico una especial atenció al fracàs de les institucions federals en el seu rol d'integració nacional (setè). Per al capítol següent, deixo l'anàlisi dels anomenats elements centrals del federalisme executiu canadenc (Conferències intergovernamentals, Agències de Relacions Intergovernamentals, etc) i la discussió o reflexió entorn la significació del federalisme executiu canadenc.

6.1. EVOLUCIÓ DEL FEDERALISME CANADENC

L'anàlisi de l'evolució, les etapes, del federalisme canadenc, ha estat l'objecte de diversos treballs que avui en dia són considerats aportacions fonamentals o clàssics dins la politologia canadenca¹. Aquests autors, i d'altres que es poden afegir, però, no sempre han coincidit en les perspectives analítiques. Així, per exemple, s'ha explicat les transformacions del federalisme canadenc en base a un procés pendular entre els dos extrems d'un continuum o eix. En un dels extrems hi ha el "federalisme centrípet" (centralització) i en l'altre extrem, el "federalisme centrífug" (descentralització). Així, sosté aquesta perspectiva, el federalisme canadenc,

¹ MALLORY:1971; BLACK:1975; SIMEON-ROBINSON:1990.

ha oscil·lat històricament entre aquests dos extrems (STEVENSON:1982:41)².

Una altra perspectiva es caracteritza per presentar l'evolució del federalisme canadenc en base a un seguit d'etapes històriques, cadascuna de les quals respon a causes molt concretes vinculades a la dinàmica política, econòmica, social, etc. del moment, tant en el context canadenc com internacional (SIMEON-ROBINSON:1990). En el moment de delimitar aquestes etapes, sovint es produeixen desajustaments entre un autor i un altre. Això no obstant, i donat que a grans trets, es poden establir unes coincidències cronològiques, opto en aquesta recerca per les etapes més comunament acceptades per una majoria d'autors. En el **QUADRE 6.I** presento la proposta de delimitació de les etapes cronològiques del federalisme canadenc.

La primera columna divideix aquesta evolució en dues macroetapes: la del federalisme **clàssic o dual** i la del federalisme **modern o cooperatiu**. Es tracta d'una diferenciació, que per descomptat no és exclusiva del federalisme canadenc, sinó que és aplicable a tots els models federals.

Pel que fa a la segona columna, hi trobem cinc períodes diferenciats: centralista, provincialista, de crisi, burocràtic i executiu. Aquesta relació sí que respon més a la casuística concreta del model canadenc (amb independència que es donin coincidències amb altres casos federals -EE.UU., per exemple-com a resultat d'influències recíproques).

Atès que més amunt ja s'ha fet la diferenciació teòrica entre federalisme clàssic (o dual) i federalisme modern (o cooperatiu), cal ara referir-se concretament al cas canadenc. Cronològicament, podem situar la transició d'una etapa a l'altra durant el període crític marcat per l'esclat de la crisi socioeconòmica del 1929 i l'adveniment de la Segona Guerra Mundial³.

² Una perspectiva que, val a dir-ho, ha merescut una severa crítica des de determinats sectors acadèmics quebequesos. Així, els professors A-G.Gagnon i D.Latouche, afirmen taxativament que, "*Le débat constitutionnel s'est limité pendant des nombreuses années à la question, d'ailleurs chère à certains fédéralistes, de la centralisation et de la décentralisation des pouvoirs. Pour eux, le système fédérale oscille entre ces deux tendances. Ce type de débat permet d'éviter d'aborder le pourquoi du fédéralisme puisqu'on se contente de discuter seulement du comment*" (GAGNON-LATOUCHE:1991:28).

³ Això no obstant, no ens hem de deixar hipnotitzar per les dates. Quan diem que una etapa comença o acaba en un any concret, vol dir que es pren aquest any com a referència

aproximada.

Al Canadà, però, les tensions intergovernamentals ja s'havien desfermat molts anys abans, com a conseqüència d'un doble procés contradictori.

QUADRE 6.I

ETAPES DEL FEDERALISME CANADENC

	Federalisme centralista (1867-1896)
Federalisme clàssic (o dual)	Federalisme provincialista (1896-1930)
	Federalisme de crisi (1930-1951)
Federalisme modern (o cooperatiu)	Federalisme burocràtic (1951-1967)
	Federalisme executiu (1967-?)

Per una banda, tal i com ja ha estat esmentat, la divisió constitucional de poders, basada sobretot en el principi d'exclusivitat de competències més que en el de concurrència o de jurisdicció compartida, va instaurar una mena d'*apartheid*⁴ competencial que féu que durant molts anys, el contacte entre les autoritats federals i les provincials fos escàs⁵. D'aquesta manera es

⁴ La utilització d'aquest concepte pot semblar abusiva. Tanmateix, per una banda, cal dir que és acceptada dins la literatura acadèmica canadenca, atès que fa referència no tant a la discriminació com a la **separació**. I efectivament, tal i com diem el sistema canadenc de divisió de poders es caracteritza per un elevat grau de separació de competències (és a dir de competències exclusives) entre els dos nivells de poder.

⁵ Aquesta asseveració, però, ha estat darrerament qüestionada pel professor G.Stevenson, segons el qual, ja des dels primers anys de la Confederació, es multiplicaren els contactes intergovernamentals (STEVENSON:1993). El fet que l'estudi **històric** de les relacions federals-provincials no sigui l'objecte central d'aquesta recerca, ens impedeix aprofundir més

desenvoluparen damunt del territori dos ordres de govern (i en conseqüència, dues administracions) cadascuna de les quals gestionava les seves competències exclusives. Tanmateix, aquesta separació intergovernamental i interadministrativa, va començar a posar-se en qüestió arran les cada cop més peremptòries necessitats financeres i fiscals de les províncies canadenques - al·ludides més amunt- i que va provocar que els governs provincials cerquessin l'ajuda econòmica del govern federal. Això donà lloc a l'establiment de subvencions federals, primer, i després a l'adveniment dels acords fiscals i els programes de costos compartits (*cost-shared programs/programmes à frais partagés*), tots ells de naturalesa federal-provincial, i que van constituir en gran mesura, l'origen de la complexa xarxa intergovernamental que s'anà construint al llarg dels decennis posteriors⁶.

El resultat de la formació d'aquesta xarxa intergovernamental, va comportar un creixent intervencionisme federal en àrees de competència exclusiva provincial, per la qual cosa, la divisió de poders constitucionalment establerta, progressivament va començar a ser alterada *de facto*. Paral·lelament, també va tenir una influència important en l'evolució del federalisme canadenc, i concretament en l'adveniment de l'etapa cooperativa, les transformacions que es donaren en els països que tradicionalment constituïen un punt de referència per al Canadà. Això és, el Regne Unit i, cada cop més, els Estats Units⁷. A continuació analitzem amb més detall cadascun dels períodes que figuren en la segona columna del **QUADRE 6.I**. Òbviament de tots ells, el que més ens interessa és el darrer, el federalisme executiu, al qual dediquem la major part d'aquest capítol així com tot el capítol següent.

en aquesta qüestió, si bé sí que volem remarcar-ne la rellevància.

⁶ "(...) a very complex web of intergovernmental conferences and administrative structures" (DOUGLAS-CAMERON-MEEKINSON-WATTS:1996:19).

⁷ Pel que fa al Regne Unit, cal tenir en compte que el Canadà, i més concretament Ottawa (el govern i l'administració federal) va ser un dels llocs on més van influir les teories keynesianes. Quant als Estats Units, també va tenir un fort impacte la política intervencionista inclosa en el *New Deal* del President F.D.Roosevelt. Ambdues influències reforçaren les reclamacions del govern federal canadenc favorables a aconseguir una posició de lideratge enfront els governs provincials, cada cop més considerats com a instàncies localistes i poc desenvolupades, en definitiva, poc modernes.

6.1.1. El Federalisme centralista (1867-1896)

Els primers decennis de la Confederació es trobaren fortament marcats pel protagonisme d'un dels seus principals artífexs, el liberal-conservador John A. Macdonald, el qual fou Primer Ministre entre 1867-73 i 1878-91 (**CREIGHTON-WAITE:1998[1950]**). Partidari d'una unió legislativa pel Canadà, és a dir, d'un estat unitari que seguís més fidelment el model polític britànic, Macdonald va haver de cedir en aquesta pretensió i acceptar a contracor un model federal, o, com ja hem assenyalat, quasi-federal⁸. L'altra cara d'aquesta política, però, va ser la de fer del Canadà un país econòmicament unificat, a través de la construcció del ferrocarril transcanadenc, que havia de ser l'instrument que permetés el desplaçament, d'un ocea a l'altre (és a dir, d'est a oest), de milers de mercaderies i de persones que havien de colonitzar les Praderies⁹.

Macdonald era partidari d'un Canadà d'hegemonia britànica, i per això, no va dubtar en reprimir la segona revolta mestissa (1885). Per altra banda, tampoc no va fer res en contra de les reaccions anti-francòfones i anticatòliques que es donaren a Manitoba o Nou Brunswick en els darrers anys del seu mandat.

Aquesta política centralista, però, fou contestada des de diverses instàncies. Una primera fou el Comitè Judicial del Consell Privat de Londres (CJCP) que, com hem vist més amunt, fou la darrera instància judicial per al Canadà fins el 1949. El CJCP, després d'uns primers anys en els quals les seves sentències afavoriren el nivell federal, a partir de 1881 i fins el 1932, es

⁸ Tot i amb això, va reeixir en introduir elements afavoridors de la preeminència de les institucions federals, tal i com ja s'ha estudiat més amunt: poders de nominació, poder de control de la legislació provincial, poder d'imposició, clàusula residual, poder d'urgència, poder declaratori. D'aquests instruments, Macdonald en va fer un ús reiterat, sobretot dels poders de reserva i de desaprovació, de manera que quedés ben palesa la subordinació de les províncies al govern federal. Per això creà la Secretaria d'Estat per a les províncies i reforçà el rol dels Tinents Governadors com a interlocutors provincials únics amb el govern federal. D'aquesta manera es pretenia evitar una relació directa entre el govern federal i un govern provincial que fes pensar que ambdues institucions tenien el mateix rang.

⁹ De fet, en gran mesura, la història del Canadà s'explica per l'explícita voluntat dels successius governs federals de crear un "**mercat nacional**", utilitzant una expressió ben clàssica, de Terranova a Vancouver, és a dir, d'est a oest. Una voluntat contrària a la tendència lògica d'una economia o un mercat estructurat de nord a sud, i que implica, òbviament, una progressiva integració econòmica continental. Sobre la vinculació, concretament del Quebec, a "l'espai americà", veure (**BALTHAZAR-HERO:1999**).

caracteritzà per ser el principal contrapoder a les tendències centralitzadores federals (**RÉMILLARD:1983:220**), amb un seguit de sentències i opinions que retallaren algunes de les iniciatives expansionistes federals¹⁰. Una segona instància contraposada a la centralització foren alguns Primers Ministres provincials, els quals reaccionaren amb la convocatòria d'una Conferència Interprovincial de Primers Ministres (*Premier's Conference*) el 1887¹¹. Per altra banda, i com ja s'ha esmentat més amunt, les províncies, davant el perill d'ofegament de les seves finances públiques, no van dubtar en crear nous impostos directes: taxa sobre les societats (1882), drets de successió (1892), gràcies també a una interpretació àmplia que el CJCP va fer del que s'entenia per "impost directe". En definitiva, aquests primers trenta anys de la confederació canadenca van estar marcats per un intent federal d'eixamplar el poder d'Ottawa i de subordinar les províncies. Es tractava de reproduir la dependència imperial del Canadà, en una dependència federal de les províncies. Això provocà la resposta tant del CJCP com d'algunes províncies en defensa dels drets provincials, que en gran part reeixiren en evitar-la.

6.1.2. El Federalisme provincialista (1896-1930)

L'inici del segle XX es va caracteritzar per una certa estabilitat en les relacions federals-provincials. Una demostració d'això és que el 1906 va tenir lloc la primera Conferència federal-provincial, en la qual s'assoliren diversos acords, sobretot en l'àmbit de les finances públiques¹². Semblava clar que,

¹⁰ Per exemple la *Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons*, (1881-82) 17 A.C. 96; *Hodge v La Reine* (1883-84) 9 A.C. 117). Així, entre 1880 i 1896, el CJPC va decidir a favor de les províncies en 15 dels 18 casos que se li plantejaren respecte la divisió de poders.

¹¹ Els dos principals protagonistes d'aquest moviment van ser els *premiers* d'Ontàrio (O. Mowat) i de Quebec (H.Mercier), els quals defensaren els drets provincials, en base a la *Compact theory*, segons la qual el Canadà era una autèntica confederació, per la qual cosa la sobirania no residia en les instàncies federals, sinó en les províncies. En l'esmentada conferència interprovincial es va demanar la desaparició del poder federal de desaprovació de la legislació provincial, així com una reducció d'altres poders d'Ottawa.

¹² Aquest fet contrastava amb la ja esmentada primera conferència interprovincial de 1887, en la qual el govern federal ni tan sols va ser invitat a participar i que per descomptat va rebutjar els acords que s'hi prengueren.

"(...) after Macdonald's first ministry it was not possible for Canada to be governed from Ottawa as an almost unitary state, (...). The development of a more genuine federalism was a consequence of the persistence of powerful centrifugal forces whose strength has not waned to this day" (MALLORY:1971:327)

Aquesta resistència a la centralització federal, emparada per la tasca del CJCP, va permetre parlar de l'existència, durant aquests anys, d'una sobirania dividida¹³. Era una situació que contrastava en gran mesura amb el federalisme nord-americà, el qual clarament s'adreçava cap a la formació d'un poder **nacional** (federal) fort. Aquesta evolució del veí del sud atreia els sectors nacionalistes canadencs, els quals cada cop es mostraven més ressentits pel fet que un tribunal "estranger" (en referència al CJCP), impedís l'hegemonia federal. Això no obstant, durant aquesta segona etapa, la preocupació principal del govern federal¹⁴ va ser la de continuar la institucionalització política del país (creació de les noves províncies de Saskatchewan i Alberta), així com vertebrar una economia nacional, amb un nucli industrial fort (Ontàrio-Quebec) i vastíssimes zones agràries (les Praderies). En el segon decenni del segle XX, però, sorgeixen noves tendències favorables a la centralització dels poders.

Una primera tendència, a partir de 1912-13, es va iniciar amb la implementació de les subvencions condicionades (*conditional-grants/subventions conditionnelles*) del govern federal a les províncies. A mesura que el clàssic estat liberal era desplaçat per un estat més intervencionista, les despeses en àmbits com l'ensenyament, la sanitat o els serveis socials, etc. començaren a créixer. En el cas canadenc, totes aquestes competències corresponien a les províncies, com ja s'ha estudiat, la qual cosa agreujà els problemes financers que arrossegaven des de 1867. Per fer front a aquesta situació, Ottawa, inspirant-se en els Estats Units, va posar a disposició

¹³ **ARCHER-GIBBINS-KNOPFF-PAL:1994:87 i ss.** En el mateix sentit, Mallory afirma que els jutges *"asserted that the provincial legislatures were not subordinate to the federal Parliament, but sovereign equals. Within the powers assigned by section 92, the local legislature is supreme and has the same authority as the Imperial Parliament or the Parliament of the Dominion, would have in like circumstances"* (MALLORY:1971:341).

¹⁴ Encapçalat, entre 1896-1911, per **Wilfrid Laurier**, el primer francocanadenc que accedí al càrrec de primer ministre federal.

de les províncies un sistema de subvencions a canvi de què aquestes acceptessin determinades condicions dictades pel govern federal¹⁵.

Un segon pas cap a la centralització va tenir lloc arran l'esclat de la Primera Guerra Mundial. La implicació del Canadà, en tant que membre de l'Imperi Britànic, en el conflicte bèl·lic, va permetre al govern federal fer ús de la clàusula POGG, ja comentada més amunt i fer aprovar una draconiana Llei de Mesures de Guerra (*War Measures Act*, 1914), en virtut de la qual el seu poder s'eixamplava considerablement fins al punt d'esdevenir hegemònic. Així entre 1914-20, el Canadà visqué en una situació de pràctica "dictadura constitucional"¹⁶. Les províncies no van oposar-se a aquesta hegemonia¹⁷. Tampoc ho féu el propi CJCP, si bé va deixar clar que una situació d'emergència és, per definició, temporal, i que un cop desapareguda, les províncies havien de recuperar el seu poder¹⁸. Precisament, entre 1920 i 1930, es donaren anys de creixement econòmic i d'una segona revolució industrial que afectà sobretot Quebec, Ontàrio i la Colòmbia Britànica. Això no obstant, si bé les províncies van recuperar els seus poders, els anys d'hegemonia federal havien consolidat la presència d'Ottawa en àrees de jurisdicció provincial, a través de les subvencions condicionades. La centralització *de facto*, només havia fet que començar. En els anys següents encara s'incrementà més.

¹⁵ D'aquesta manera, el federal podia aconseguir intervenir, indirectament, és a dir, per una via administrativa, en àrees de jurisdicció exclusiva provincial sense risc de què la seva actuació fos declarada inconstitucional pel CJCP. L'èxit d'aquesta iniciativa féu que en els decennis següents es multipliqués el nombre de programes i també es diversifiqués la seva tipologia (subvencions condicionades, subvencions condicionades directes, programes de costos compartits). D'aquesta manera s'acabava de posar els fonaments d'una de les qüestions conflictives que encara avui en dia centren la controvèrsia federal-provincial.

¹⁶ *"The Act gives the federal cabinet discretion not only to declare the coming into being of such an emergency but also its passing. When the Act is proclaimed in force the cabinet is given almost unlimited powers to cope with the situation, to give effect to its will through orders and regulations and to prescribe penalties for violations of such orders and regulations, with limitation that no such penalty shall exceed a fine of five thousand dollars or imprisonment for five years or both fine and imprisonment"* (SMILEY:1976²:12).

¹⁷ Això no obstant, ja hem assenyalat més amunt que al Quebec van tenir lloc esdeveniments com la presentació de la moció Francoeur i les manifestacions contra la conscripció militar, que van acabar amb una repressió brutal per part de l'exèrcit canadenc.

¹⁸ *Fort Frances Pulp and Power Co.Ltd. v. Manitoba Free Press Co. Ltd. (1923) A.C., 695.*

6.1.3. El Federalisme de crisi (1930-1951)

Els anys trenta i quaranta representaren clarament un tombant en l'evolució del federalisme canadenc, en el sentit que marcaren una profunda transformació de la correlació de forces entre el poder federal i el poder provincial, en benefici del primer. També significaren la transició del federalisme clàssic o dual al federalisme modern o cooperatiu, amb una creixent formació d'una xarxa de relacions intergovernamentals en gran part sorgida com a conseqüència de la generalització dels programes de subvencions condicionades i, a partir de 1940, dels anomenats programes de costos compartits i dels acords fiscals. Dos són els factors que intervingueren en aquest procés de centralització: la crisi econòmica dels anys trenta i, sobretot, la Segona Guerra Mundial, que donà lloc a una altra etapa d'emergència nacional, i doncs, de preeminència federal (1939-46)¹⁹.

Canadà va resultar particularment afectat per la crisi del 29, en gran mesura degut a la seva cada cop més estreta relació amb els Estats Units -que acabaren desplaçant el Regne Unit, com a principal *partenaire* econòmic. Per fer front al daltabaix, els governs canadencs van haver d'incrementar la despesa pública, sobretot en l'àmbit social, laboral, etc. En aquest sentit, la influència de les teories keynesianes i del *New Deal* del President F.D.Roosevelt dels Estats Units, va ser molt gran, sobretot entre els alts funcionaris del govern federal²⁰. Les subvencions federals a les províncies es van incrementar de manera que van arribar a representar una part molt important dels ingressos provincials. Per altra banda, el primer ministre federal del moment, el conservador **R.B.Bennett** va anunciar (1935) tot un seguit de mesures legislatives i la intervenció en àrees com el comerç exterior, els préstecs agrícoles, el salari mínim, el control de les pràctiques comercials i el subsidi de desocupació²¹. Era el *New Deal* canadenc. Tanmateix, la major part

¹⁹ No podem oblidar tampoc, que d'ençà 1949 amb l'adveniment formal de la Guerra Freda, les despeses militars no pararen d'incrementar-se. En aquest sentit, el Canadà no només va ser soci fundador de l'OTAN, sinó que també participà en la Guerra de Corea.

²⁰ Segons A. Brady, "*Dans aucune capitale du monde anglo-saxon, Keynes n'exerça une influence aussi grande qu'à Ottawa. Il y avait à Ottawa des leaders politiques, des fonctionnaires fédéraux qui étaient influencés par l'enseignement de Lord Keynes et qui imaginaient le fédéralisme sur la base de la stabilité économique*" (BRADY:1947:55). Recollit per (CROISAT:1995:457).

²¹ S'ha remarcat sovint que va ser un primer ministre conservador qui va impulsar tot un seguit de mesures socials sense precedents. S'iniciava una tradició que ha tingut una

d'aquestes mesures van acabar sent declarades *ultra vires* pel CJCP (1937), atès que queien dins la competència de les assemblees legislatives provincials, no pas del parlament federal. L'accés al govern dels liberals **W.L.Mackenzie King** (1935-48) i **L.S.Saint-Laurent** (1948-57), va significar la consolidació dels nous tecnòcrates que consideraven imprescindible un replantejament profund de les relacions federals-provincials (**GRANATSTEIN:1982**). Així Ottawa va constituir una **Comissió Reial sobre les relacions entre el Dominion i les províncies** el mandat de la qual consistia en,

"d'examiner de nouveau les bases sur lesquelles repose le pacte confédératif du point de vue financier et économique, ainsi que l'attribution des pouvoirs législatifs à la lumière des développements économiques et sociaux des derniers soixante-dix ans"
(ROWELL-SIROIS:1940:9)

El resultat dels treballs de la Comissió va ser un document considerat clau en l'evolució del federalisme canadenc: el **Report Rowell-Sirois** (1937-40). Utilitzant un llenguatge tecnocràtic i modernitzador, la Comissió recomanà una racionalització de la distribució de competències i, particularment un major intervencionisme federal sobretot en l'àmbit de les relacions economicofinanceres²². La resposta de les províncies fou contrària, tot acusant Ottawa de posar en qüestió el pacte fundacional de 1867 i de voler intervenir en tota regla en els camps de competència exclusiva provincial²³.

importància considerable en la política canadenc, la dels *red tories*, els conservadors rojos.

²² En concret proposava que només el govern federal fos competent en la recaptació de la imposició directa, exigint-ne, doncs, la retirada de les províncies. Igualment del govern federal havia de dependre únicament la gestió del subsidi d'atur. El que recomanava és evitar que en una mateixa àrea competencial intervinguessin a l'hora els dos nivells de poders (federal i provincial). En d'altres paraules, s'oposava a l'existència de competències compartides o concurrents (considerat com un exemple de federalisme cooperatiu) i afavoria un estricta *apartheid* competencial. Per una valoració crítica del report, veure (**CORRY:1939; SMILEY:1962,1963a,1963b,1964**).

²³ En opinió de Gagnon i Latouche, el report *"est un point de repère fort important au Canada puisque ses auteurs précisent le discours politique et identifient plusieurs concepts qui feront époque, dont ceux de l'efficacité, de la rationalisation, de l'équité fiscale entre les deux ordres de gouvernement et de l'unité nationale, autour desquels ils ont cherché à redéfinir l'entité canadienne dans une perspective centralisatrice. On y fait mention aussi de l'importance d'appliquer avec souplesse la constitution canadienne. Dans l'ensemble, la commission a mis l'accent sur la dimension économique des relations entre le Dominion et les provinces"* (**GAGNON-LATOUCHE:1991:49-50**).

Malgrat aquesta oposició, les autoritats federals apostaren clarament per seguir el sentit general de les recomanacions -no tant les propostes concretes- del Report i per superar l'oposició provincial, van aprofitar-se de l'esclat de la Segona Guerra Mundial, que posava novament el país en situació d'emergència i en conseqüència habilitava el govern federal per recórrer de nou a la clàusula POGG. Així durant els anys bèl·lics i en els immediatament posteriors (considerats de reconstrucció) es va produir un increment notable de l'abast del poder federal: subsidi d'atur (1940)²⁴, acords fiscals (1941-42, renovats el 1945-46 i el 1952), programa de formació professional (1942), subsidis per a les famílies (1944), programa nacional per a la higiene i la sanitat (1948), repatriament parcial de la constitució (1949)²⁵, pensions de vellesa (1951)²⁶. A més a més, per completar aquest reforçament del poder federal s'esdevinguren, el 1949, dos altres fets importants, ja esmentats anteriorment: l'admissió d'una nova província, Terranova, al Canadà (**BLAKE:1994**) i, l'abolició de les apel·lacions judicials al CJCP²⁷. D'aquesta

²⁴ En virtut de la LC 1940, que modificava la LC 1867, afegint-hi un nou paràgraf, el 91.2A, per la qual cosa el federal assumia la competència exclusiva en aquesta matèria. Es féu amb el consentiment de les províncies.

²⁵ Ens referim a la Llei de l'Amèrica del Nord britànica (núm. 2) de 1949, que va suposar una nova redacció del paràgraf 91.1 i la creació d'un nou paràgraf, el 91.1A (antic 91.1). Aquesta Llei facultà al parlament federal de modificar unilateralment -sense el consentiment de les províncies- les pròpies institucions federals, si bé establia algunes excepcions (Corona, Governador General), com estudiem més endavant.

²⁶ En virtut de la Llei de l'Amèrica del Nord britànica de 1951, per la qual s'afegia un nou article (94A) a la LC 1867, pel qual aquest àmbit competencial passava a ser de naturalesa concurrent amb preeminència provincial. Aquesta llei, al seu torn, va ser modificada posteriorment per la LC 1964.

²⁷ Això no obstant, el CJCP continuà resolent les apel·lacions rebudes abans del 23 de desembre de 1949, per la qual cosa, la seva última actuació en relació als afers canadencs tingué lloc el 1960. Val a dir que d'ençà 1932, el seu posicionament favorable cap a la defensa de l'autonomia provincial, començà a variar i fins i tot es pot parlar d'una deriva centralista de les seves sentències en els darrers anys (*A.G. of Ontario v. Canada Temperance Federation* (1946), *Cooperative Committee on Japanese Canadian v. A.G. of Canada* (1947), *A.G. of Ontario v. A.G. of Canada* (1947), etc.). En opinió d'un destacat constitucionalista "*Le Comité judiciaire terminait donc son mandat comme il l'avait commencé, c'est-à-dire en favorisant le pouvoir central. Toutefois, il avait quand même su situer le partage des compétences dans un contexte plus fédéraliste que le texte de l'Acte de 1867 pouvait le laisser supposer*" (**RÉMILLARD:1983:226**). Les raons d'aquest canvi de posicionament cal cercar-les, per una banda, en la progressiva consolidació del Canadà com a estat sobirà, sobretot d'ençà l'aprovació de l'*Statute of Westminster* (1931). De l'altra, en l'impacte de la terrible crisi socioeconòmica dels propis anys trenta.

manera, la Cort Suprema del Canadà esdevingué la darrera instància judicial. Aquest canvi, òbviament, beneficià Ottawa, atès que com ja s'ha assenyalat, els jutges d'aquest tribunal -escollits pel govern federal- tradicionalment s'han mostrat favorables al reforçament del poder federal, en detriment de les províncies.

De tota aquesta ofensiva intervencionista federal, destaquem particularment la rellevància dels acords fiscals signats entre 1941-42. Podem dir que van ser el producte directe de les recomanacions del Report Rowell-Sirois. En la seva virtut, el poder federal eixamplava considerablement el seu poder d'imposició, de manera que pogués disposar dels més amplis recursos possibles per fer front a les necessitats militars i la construcció d'una economia de guerra²⁸. En d'altres paraules,

"En acabar-se la guerra, semblava que el govern federal estava ben situat per perllongar indefinidament la seva dominància fiscal i per remodelar l'aspecte fiscal canadenc seguint una línia quasi unitària." (LESLIE:1992:94)

Això no obstant, aquest "quasi-unitarisme fiscal" que pretenia acabar amb la considerada com a situació anterior de *tax jungle* (ROUNDS:1992:99), no va sobreviure en la seva integritat a la fi de la guerra. Durant la **Conferència de la Reconstrucció** (1945-46), el govern federal va intentar renovar els acords fiscals. La proposta, però va ser rebutjada per les dues províncies grans (Ontàrio i Quebec), argumentant la defensa de l'autonomia provincial, mentre que la resta s'hi avingueren (bé a causa de la feblesa de llurs administracions, bé a causa de les seves necessitats peremptòries de recursos) introduint-hi algunes modificacions. El nou acord fiscal, de caràcter quinquennal (1947-52), va rebre el nom de **lloguer d'impostos** (*tax rental/loyer d'impôts*),

²⁸ Concretament, obtenia la capacitat exclusiva per recaptar els impostos sobre la renda de les persones físiques, el de societats (impost sobre els beneficis), així com sobre les herències (impost sobre les successions *mortis causa*) a canvi d'una compensació. D'aquesta manera, també, el govern federal aconseguia una quasi uniformització dels nivells i modalitats d'imposició i una centralització de l'administració fiscal -atès que algunes províncies aboliren els seus propis serveis fiscals [diem quasi, pel fet que determinades províncies, com Nova Escòcia i Nou Brunswick, no tenien en aquells anys encara en vigència l'impost sobre la renda].

"perquè implicava que les províncies llogaven una part del seu dret a recaptar al govern federal, que pagava aquest lloguer i retenia el control de facto sobre aquest camp, tot i que, de iure, les províncies continuaven gaudint d'atribucions (constitucionals) per recaptar"
(LESLIE:1992:94)

Les dues províncies que no signaren l'acord, reberen unes desgravacions, d'un import proporcionalment menor a les compensacions rebudes per la resta, per la qual cosa en van sortir molt penalitzades.

El 1952, se signà un nou acord fiscal quinquennal (1952-57) que, ara sí, comptà amb la signatura favorable d'Ontàrio, mentre que Quebec mantingué la seva oposició de caràcter autonomista²⁹. En definitiva, durant aquests anys Ottawa s'havia consolidat com a hegemònic en l'àrea fiscal, i la possibilitat de retornar a la situació pre-bèl·lica s'havia esvaït del tot.

Per concloure aquesta anàlisi del federalisme de crisi, una referència a la reacció de les províncies enfront l'augment de l'intervencionisme federal. En general, es pot dir que les províncies l'acceptaren durant el període bèl·lic³⁰. Un cop acabada, però, maldaren per restablir l'equilibri de poders anterior, sense èxit, com acabem de veure. En la defensa de l'autonomia provincial qui assumí el lideratge fou el Quebec, sobretot d'ençà el retorn al poder del líder de la **Unió Nacional, Maurice Duplessis** (1944-59), conegut popularment com *le Chef*, el qual féu de la lluita contra l'intervencionisme federal una autèntica croada política³¹.

²⁹ La qual cosa li comportà deixar de rebre importants quantitats de diners. Això l'impulsà a una ofensiva fiscal en tota regla, que va tenir un protagonisme destacat en el trencament del model fiscal quasi-unitari, com veurem més endavant.

³⁰ No podem oblidar, però, que el 1942 esclatà una segona crisi de conscripció al Quebec, que portà al govern federal a convocar un referèndum pancanadenc, que donà un resultat favorable, però que comportà una claríssima divisió entre el Canadà anglès (partidari) i el Quebec (contrari). Aquesta actitud de la majoria del Quebec, va donar peu a acusacions contra el nacionalisme francocanadenc, de ser simpatitzant de la causa nazi i d'antisemitisme (**DELISLE:1993**), la qual cosa va enverinar la dinàmica política. Àdhuc, destacats polítics quebequesos van ser empresonats per oposar-se a la conscripció en virtut de la Llei de Mesures de Guerra.

³¹ Anteriorment ja havia estat primer ministre del Quebec entre 1936 i 1939. De caràcter socialment conservador, políticament autoritari i culturalment integrista, el *duplessissisme*, és conegut al Quebec com els anys de la *grande noirceur*, que endarreriren el seu desenvolupament material i social respecte la resta del Canadà, a més de convertir-lo en una mena de reserva espiritual del catolicisme més ultra i retrògrad, en contrast amb un món en plena transformació. La reacció interior a aquest estat de coses no es féu esperar, com veurem

6.1.4. El Federalisme burocràtic (1951-1967)

Els anys cinquanta i seixanta van ser, en general, de creixement i d'increment del benestar material. La crisi definitiva de l'Imperi Britànic, com a conseqüència dels processos de descolonització, va provocar la consolidació de la dimensió continentalista de l'economia canadenca. En d'altres paraules, els Estats Units van reemplaçar l'antiga metròpoli no només com a principal soci comercial sinó també com a referent cultural³². En aquest context, les influències polítiques eren també inevitables. El Canadà es va veure implicat en la Guerra Freda, en l'histerisme anti-comunista i, indirectament, en el desplegament del sistema d'armament nuclear i d'alerta ràpida (NORAD).

Pel que fa a l'evolució del federalisme canadenc, es donà un creixement generalitzat de la despesa pública, motivat pels anys de prosperitat econòmica, el principal responsable del qual fou el govern federal. Això implicà que el federalisme canadenc s'instal·lés definitivament en el model d'un federalisme modern o cooperatiu, caracteritzat per la interdependència entre nivells de poders, com a conseqüència de la multiplicació d'acords intergovernamentals (pactes fiscals, subvencions condicionades, programes de costos compartits, perequació, etc), que donaren lloc a l'expansió de l'anomenada **maquinària federal-provincial (GALLANT:1965:515-526; BURNS:1965:527-534)**. En el cas concret canadenc, la literatura acadèmica ha optat per definir aquest període com a federalisme **burocràtic**, per tal de distingir-lo del seu successor, el federalisme **executiu**. La denominació de federalisme **burocràtic** deriva del fet que **la relació intergovernamental es concentrava sobretot en els nivells administratius**, en els especialistes no en els polítics. Així, a l'hora de negociar els programes intergovernamentals, el protagonisme no requeria en els polítics, sinó en els funcionaris federals i

més endavant (**ROBERT:1975; MONIÈRE:1977; ROBERT:1980; BEHIELS:1985; McROBERTS:1988³; BOURQUE-DUCHASTEL:1988; LINTEAU-DUROCHER-ROBERT: 1989; DION:1993; BOURQUE-DUCHASTEL-BEAUCHEMIN:1994; GAGNON-SARRA BOURNET:1997**).

³² De fet, la presència dels Estats Units al Canadà, i particularment al Quebec, ja era molt important durant la primera meitat del segle XX. Els capitalistes del sud tenien un important pes en el sector del metall (cotxes), energia (centrals hidroelèctriques) o recursos naturals canadencs (fusta).

provincials, especialistes en la matèria, l'entesa entre els quals era relativament senzilla, donat que sovint compartien una formació idèntica, empraven un mateix vocabulari o tenien uns objectius molt concrets o limitats. Aquesta sectorialització de les relacions intergovernamentals tingué com a conseqüència una fragmentació de les polítiques públiques, que paradoxalment va comportar una etapa de relativa harmonia i entesa entre el federal i la major part de les províncies. Així, en opinió de Woolstencroft,

"This fragmentation and pluralistic style of decision-making permitted program specialists to forge public policies on the basis of their own professional values, norms and objectives, uninhibited by institution-wide concerns. A community of interest and purpose, cutting across jurisdictional borders, developed among officials which facilitated harmony and cordial relations between the two orders of government" (WOOLSTENCROFT:1982:11)

Tanmateix, aquesta relativa harmonia o manca de conflictivitat, no podia amagar un altre fet ben evident: l'existència d'una mena de paternalisme federal respecte les províncies, sintetitzat amb l'expressió de "*Fathers know best federalism*" (SIMEON-ROBINSON:1990:129-153). El fet cert és que, respecte unes administracions provincials encara poc preparades, a principis dels cinquanta, i sovint víctimes del clientelisme i el patronatge, Ottawa concentrava els funcionaris i especialistes més qualificats i preparats, així com unes estructures administratives molt més consolidades i racionals³³. En aquest sentit, alguns teòrics advertiren que les províncies podien acabar convertint-se en uns simples agents "administratius", encarregades d'executar els programes elaborats pel govern federal, seguint l'evolució de les relacions intergovernamentals a Alemanya o Suïssa (ORBAN:1984:450; 1992:65 i ss.). D'aquesta manera, es produïa un autèntic capgirament *de facto* de la divisió de poders establerta a l'ordenament constitucional canadenc. Ottawa, recurrent al seu poder de despesa, intervenia en àrees de competència provincial, fins i tot establint normes o *national standards*, sense que la constitució sofrís la més mínima modificació. Ens trobem, efectivament, davant un decalatge evident

³³ Un desnivell que, les províncies (o si més no algunes d'elles) no trigaran a voler equilibrar a través de processos de modernització política (*province building*), tal i com veurem més endavant.

entre el text constitucional i la realitat política, tal i com ho sintetitza el professor P. Monahan,

"... el federalisme (al Canadà) ha evolucionat des de 1945, no pas mitjançant esmenes constitucionals sinó fent un ús creatiu del poder de despesa. Aquell que vulgui seguir els passos de l'evolució del poder entre Ottawa i les províncies al llarg dels darrers quaranta anys hauria de començar examinant el complex conjunt d'acords intergovernamentals que tenen relació amb convenis fiscals i subvencions finalistes. No se'n trauria gran cosa de repassar les pàgines dels annals del Tribunal Suprem: l'adjudicació constitucional de poders ha ignorat el procés continu de negociacions entre el govern federal i els provincials en matèria de taxes i transferències" (MONAHAN:1987:11)³⁴

Pel que fa a la caracterització del que hem anomenat maquinària federal-provincial, estava composta per un nombre creixent de comitès, subcomitès, consells assessors, conferències, consells, etc. de diversos nivells (ministerials, administratius), funcionals (de seguiment, de control) i periodicitat (permanents, temporals). El seu nombre va créixer ràpidament. Així dels 18 ens d'aquest tipus existents el 1945, es passà a 64 (1957), 121 (1965), 190 (1968), més de 400 (1972) i uns 800 (1975) (VEILLEUX:1971:54; GIBBINS:1985:244). El 1955-56 es creà el **Comitè Permanent sobre Afers Fiscals i Econòmics**, el qual tenia per funció la

"discussion and exchange of information on fiscal and economic matters, and to examine questions that may be referred to it by the federal-provincial Premier's Conference"(TAYLOR:1957; KEAR:1963)

Igualment, a partir de 1960, es donà a una revitalització de les conferències federals-provincials i interprovincials de primers ministres, les quals assumiren una rellevància política creixent, sobretot a partir de 1967-68, moment que marca la transició cap al federalisme executiu, com veiem més endavant.

³⁴ La traducció catalana prové de (LESLIE:1992:79).

Aquesta hegemonia federal, però, comença a posar-se en qüestió en la segona meitat dels cinquanta i sobretot en la dècada dels seixanta, quan assistim a una contraofensiva de les províncies per aturar l'intervencionisme d'Ottawa. Les raons d'aquesta reacció, titllada de *province-building*, són diverses. Abans però de referir-nos-hi, hem d'assenyalar que aquesta reacció, en gran mesura no té paral·lel amb altres casos federals, com a mínim en el seu abast i en les seves conseqüències, atès que feren del Canadà un estat dels més descentralitzats.

Quant a les causes d'aquesta reacció provincialista, cal distingir tres factors com a mínim: (i) l'activisme autonomista del govern quebequès, (ii) la reacció d'altres províncies canadenques i (iii) la feblesa conjuntural del govern federal.

Comencem per la darrera. Entre 1957 i 1963, el Canadà era governat pel Partit Conservador, sota el lideratge de J. Diefenbaker. Els conservadors portaven anys allunyats del poder federal³⁵ i certament el seu retorn no només va ser molt difícil -es van produir topades entre les dues cambres del Parlament federal, atès que el Senat tenia una clara majoria liberal-, sinó que a més a més va tenir lloc en un cicle depressiu (increment de l'atur, conflictivitat laboral...). Aquesta feblesa, va contrastar amb l'adveniment progressiu d'importants canvis en diversos governs provincials (Quebec, Ontàrio, Nou Brunswick), al capdavant dels quals figuraven una nova generació de polítics, totalment compromesos amb reequilibrar la federació canadenca, fins al punt d'arribar a proposar una reflexió en profunditat sobre la identitat del Canadà, en la perspectiva del centenari de la LC 1867. Aquesta ofensiva, òbviament, s'adreçava contra les tendències centrípetes que s'havien imposat en el federalisme canadenc en l'època de crisi i de guerra.

Però, sense dubte, fou el Quebec qui va prendre la iniciativa com a defensor de l'autonomia provincial i contra "l'imperialisme federal". Així, l'any 1956 es publica el report de la **Comissió Reial sobre els Problemes Constitucionals**, conegut com a **Report Tremblay**, creada tres anys abans per l'assemblea legislativa del Quebec³⁶. Es tracta d'un document de gran

³⁵ Exactament portaven vint-i-dos anys en l'oposició. Posteriorment tornarien a conèixer una altra travessa en el desert entre 1963 i 1984, amb l'única excepció d'uns pocs mesos entre 1979-80.

³⁶ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS (1954).

rellevància, atès que examina, i critica, l'intervencionisme federal en àmbits com les finances públiques i la política social i recomana una presència més activa del govern quebequès en ells (**GAGNON-LATOUCHE:1991:52-57**). En la mateixa línia crítica, el 1960 apareix una obra que tingué una gran influència posterior, *Essai sur la centralisation*, escrita per François Albert Angers, amb la col·laboració de Pierre Harvey i Jacques Parizeau (**ANGERS:1960**)³⁷.

Les recomanacions del Report Tremblay i alguns dels punts de vista continguts en el llibre d'Angers i els seus col·laboradors, van tenir un gran pes en la determinació de la política a seguir per part del nou govern liberal quebequès, liderat per Jean Lesage³⁸. Amb ell s'inicia l'anomenada **Revolució Tranquil·la** al Quebec (1960-66), que consisteix en un període de grans canvis polítics, econòmics, culturals i socials, en plena efervescència del nou nacionalisme quebequès, que deixa enrere els plantejaments conservadors, autonomistes i defensius característics de l'etapa duplessista, i aposta per una perspectiva autodeterminista, intervencionista i modernitzadora, amb l'objectiu que els quebequesos siguin els amos del seu futur (*Maitres chez nous*) (**SORT:1996a**). Aquesta voluntat de canvi va exasperar determinats cercles canadencs que no deixaven de preguntar-se *What does Quebec want?*. Per fer front a les demandes del Quebec, però també d'altres províncies³⁹, el nou govern federal liberal, encapçalat pel premi nobel Lester B. Pearson va adoptar una política conciliadora i pactista, de la qual destaquem dos aspectes⁴⁰. Per

³⁷ I que bàsicament era una resposta a una altra obra clàssica, partidària de l'increment del poder federal, la de l'economista Maurice Lamontagne, (**LAMONTAGNE:1954**).

³⁸ I sense oblidar tampoc la influència de Georges-Émile Lapalme, autor del document **Pour une politique** (**LAPALME:1960, 1988**), inspirador directe de la Revolució Tranquil·la (**PANNETON:2000**).

³⁹ Les demandes de les províncies anglòfones no se centraven, òbviament, en la qüestió nacional. Però sí que ho feien en aspectes com la reforma institucional (del Senat, sobretot), competencials (poder de despesa, recursos naturals, etc), i determinades polítiques públiques (socials, econòmiques).

⁴⁰ Pearson fou primer ministre del Canadà entre 1963 i 1968 i fou substituït per P.E.Trudeau, al qual prèviament havia nomenat Ministre de Justícia. Darrerament, el polític K.McRoberts ha fet tota una reivindicació de l'actuació política flexible de Pearson envers el Quebec, que a l'hora és una denúncia de l'estratègia trudeaunista posterior, molt més rígida. Una presa de posició que ha donat lloc a un debat força interessant, sobre el qual ja ens referim més endavant (**McROBERTS:1997**).

una banda, va coimpulsar la nova dinàmica intergovernamentalista consistent en la celebració regular de cimeres federals-provincials i interprovincials, fins i tot al màxim nivell (primers ministres), aspecte que ja anunciava l'evolució cap al federalisme executiu⁴¹. Precisament, producte d'una feixuga tasca negociadora federal-provincial va resultar l'aprovació d'una nova esmena constitucional, la LC 1964 de modificació de l'art. 94A, en virtut de la qual, el parlament federal, podia legislar sobre les pensions de vellesa i prestacions addicionals. Tanmateix es tractava d'un poder concurrent **amb preeminència provincial**. Això fou molt important, atès que mentre el govern federal va implementar el *Canadian Pension Plan* (CPP), és a dir, un sistema de pensions, al qual s'acolliren les nou províncies anglòfones, el govern quebequès, acollint-se al dret de retirada (*opt out/retraite*) amb plena compensació, va organitzar el seu propi sistema de pensions d'àmbit exclusivament quebequès (*Régime de Rentes du Québec*). D'aquesta manera va evitar-se la més que previsible oposició del Quebec a la modificació constitucional.

En un altre ordre de coses, la negociació sobre aquesta esmena constitucional, va ser profundament estudiada pel polític R. Simeon, i el resultat de la qual va donar lloc al seu treball ja clàssic en l'àmbit de les relacions intergovernamentals al Canadà. Ens referim, òbviament, a la tesi de la **diplomàcia federal-provincial**, segons la qual, les relacions entre els diferents nivells de govern al Canadà cada cop s'assemblen més a un tipus de relacions diplomàtiques entre dos (o més estats). La implicació òbvia, que més endavant discutim, és que no hi ha subordinació d'un nivell respecte un altre, sinó igualtat entre les parts (**SIMEON:1972**)⁴².

La segona iniciativa portada endavant pel govern federal va ser crear la **Comissió Reial d'Investigació sobre el Bilingüisme i el Biculturalisme (1963-68) (ROYAL COMMISSION ON BILINGUALISM AND BICULTURALISM:1969)**. La Comissió

⁴¹ Com veurem, l'inici d'aquesta dinàmica es remunta al 1960.

⁴² Des d'una perspectiva més política, més directa i sobretot més polemitzadora, les negociacions sobre aquesta qüestió també van ser tractades pel llavors viceministre quebequès Claude Morin (**MORIN:1972:19-31**).

sotmetà a revisió la identitat política canadenca, fins al punt de reconèixer que el fet francès, era un tret fonamental de la identitat canadenca: el Canadà era, doncs, bilingüe i bicultural⁴³. Aquest fet semblava obrir una nova època en la dinàmica política canadenca. Això no obstant, la substitució de Pearson per Trudeau com a primer ministre federal (1968), impedí que les conclusions del Report BB s'apliquessin en la seva totalitat. Trudeau acceptà la tesi del Canadà com a país bilingüe, però s'oposà al biculturalisme, apostant per una política multiculturalista individualista, com veurem més endavant.

L'any 1968, l'escullo com a fita cronològica que separa l'etapa del federalisme burocràtic de l'executiu. Òbviament, en cap cas considero que marqui, taxativament, un abans i un després, però sí que és plausible, atès que durant aquest any van tenir lloc dos fets fonamentals: l'arribada al poder federal de P.E.Trudeau, i, en segon lloc, la fundació del Partit Quebequès, liderat per R. Lévesque. A partir de 1968 la lògica de les relacions federals-provincials seguí molt més uns criteris directament polítics, desplaçant la preeminència dels especialistes en programes sectorials. S'arribava d'aquesta manera al període del federalisme executiu, l'objecte central de la nostra recerca. Abans d'entrar-hi de ple, però, en el següent apartat en fem una revisió bibliogràfica.

⁴³ Els seus treballs tingueren una fort impacte en la presa de consciència de la societat quebequesa i, també, del conjunt del Canadà. En ells va quedar palès que, llevat dels autòctons, els francòfons canadencs ocupaven els llocs de treball menys remunerats i en general, que vivien en unes condicions més precàries que els anglòfons (**GAGNON-LATOUCHE:1991:58-63**). La Comissió, co-presidida per A.Laurendeau i R. Dunton, també fou coneguda com a **Comissió BB** [provocant més d'una broma, atès que recordava al nom d'una sex-symbol del cinema francès de l'època].

6.2. EL FEDERALISME EXECUTIU CANADENC: REVISIÓ BIBLIOGRÀFICA (1970-1990)

En aquest apartat faig una introducció bibliogràfica respecte el federalisme executiu canadenc. Concretament, em proposo presentar les principals aportacions teòriques que s'han produït respecte a aquest concepte fins al 1990⁴⁴. Es tracta de familiaritzar-nos amb les aportacions dels principals autors que en les pàgines posteriors esmentem de manera reiterada. Abans, però, cal fer una reflexió que em sembla de gran rellevància. En gran mesura, la literatura entorn el federalisme executiu canadenc procedeix de cercles acadèmics del Canadà Anglès. Per contra, els canadencs francòfons, amb alguna notable excepció, no s'han sentit atrets per aquest concepte. No es tracta, però, d'un rebuig homogeni. De fet, trobem, dins els francòfons del Canadà, i més concretament, dins dels franco-quebequesos, una oposició en base a dos plantejaments totalment contraris. Per una banda, tenim els partidaris del federalisme pancanadenc, encapçalats per la carismàtica figura de l'antic Primer Ministre P.E.Trudeau i els que foren els seus col·laboradors més estrets (Jean Marchand, Gérard Pelletier, Marc Lalonde i el propi Jean Chrétien, actual Primer Ministre). Segons el seu punt de vista, el federalisme executiu, i més concretament la rellevància que dóna a la Conferència de Primers Ministres (CPMFP) en la presa de decisions a nivell federal, disminueix el protagonisme del nivell federal, és a dir del Govern i el Parlament del Canadà, que són els únics legitimats per parlar en nom de **tots** els canadencs. Altrament dit, per aquest sector, el federalisme executiu ha de ser substituït per un veritable poder federal, que defensi el projecte unitari d'un Canadà bilingüe i multicultural "d'un oceà a l'altre" (en cap cas, però binacional). Aquest corrent, en definitiva, és partidari de fer d'Ottawa l'autèntic *locus* d'identificació i de lleialtats de tots els ciutadans canadencs, visquin en la província que visquin, i, òbviament, pontejant el protagonisme dels governs provincials (i particularment, del govern del Quebec). En definitiva, doncs, plantegen clarament un esquema de federalisme **competitiu**

⁴⁴ La raó d'aquesta delimitació cronològica és que en la dècada dels noranta, el que bàsicament s'ha produït és una crítica intensa al federalisme executiu, de la qual ens ocupem en el capítol corresponent.

que permeti els diferents nivells de poder portar a terme polítiques **unilaterals** adreçades a captar el suport dels ciutadans (BRETON:1985, 1998)⁴⁵.

Per contra, des del nacionalisme sobiranista quebequès, ja des de les prèvies teoritzacions entorn el federalisme "cooperatiu", diversos dels seus representants més conspicus van titllar-lo de "nova cara del centralisme" (LÉGER:1963). El propi Daniel Johnson⁴⁶, escrivia poc abans de ser escollit Primer Ministre del Quebec,

"L'autorité suprême du pays, depuis un certain nombre d'années, c'est une institution qui n'est pas même mentionnée dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. C'est le forum des conférences fédérales-provinciales. Et là, le Québec n'a pas plus de droits que Terre-Neuve" (JOHNSON:1990[1965]:81)

Com es pot observar, en aquesta cita, "el" problema del federalisme executiu, des de la perspectiva sobiranista quebequesa, és el de la dil·lució del Quebec en el marc intergovernamental, restant com "una província més" o "una província qualsevol". **Tant el concepte de federalisme "cooperatiu" com el propi de federalisme "executiu", tenen doncs una connotació homogencitzadora i multilateral, que xoca de front amb l'enfocament tradicional dels nacionalistes quebequesos de les relacions intergovernamentals, caracteritzat per la relació bilateral, d'égale à égal, entre Ottawa i Quebec.** Ara bé, cal dir que, si des d'una perspectiva teòrica, academicista, el federalisme executiu, com a tal, no ha atret gaire l'atenció al Quebec, això no vol dir que, per exemple, aquest no hagi estat objecte de

⁴⁵ Com es pot veure, aquest plantejament rebutja les tesis del federalisme cooperatiu. En aquest rebuig hi ha un fort component ideològic segons el qual, el federalisme cooperatiu en impossibilitar l'unilateralisme dels governs, en la pràctica castiga més a aquell nivell més intervencionista o que té més recursos per intervenir sense dependre de ningú més. I òbviament, en la majoria de federacions, aquest nivell no és altre que el federal. L'únic capaç de sostreure's de la pressió localista i de portar a terme polítiques equilibradores (socials, econòmiques, culturals, etc.) a nivell de tot el país. L'exemple paradigmàtic, en aquest sentit, és el protagonisme del govern federal nordamericà en la lluita pels drets civils en els estats del Sud. El pensament polític de Trudeau és objecte d'una anàlisi més detallada més endavant en aquesta mateixa recerca (TRUDEAU:1967; AXWORTHY-TRUDEAU:1990)

⁴⁶ Ens referim a Daniel Johnson **pare**, líder del partit Unió Nacional i Primer Ministre del Quebec entre 1966 i 1968. No s'ha de confondre amb cap dels seus dos fills que **també** han ocupat el mateix càrrec: Pierre Marc Johnson, del Partit Quebequès, i Primer Ministre del Quebec l'any 1985, i el seu germà Daniel Johnson **fill**, del Partit Liberal del Quebec, i Primer Ministre del Quebec l'any 1994.

reflexió. Sobretot per part d'aquells alts funcionaris o polítics quebequesos amb responsabilitats ministerials que sí que s'hi han vist directament implicats (**MORIN:1972, 1973**).

Feta aquesta precisió, passem ara a esmentar les principals aportacions teòriques respecte el concepte de federalisme executiu. La seva primera formulació va anar a càrrec del professor de la York University (Ontàrio) Donald.V.Smiley (1921-1990) (**SIMEON:1989:409-422**). Concretament, Smiley va emprar per primera vegada aquest concepte en un document encarregat per la Comissió Reial sobre Bilingüisme i Biculturalisme que duia per títol *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism since 1945* (**SMILEY:1970a**). Això no obstant, amb anterioritat tant el propi Smiley com altres autors ja havien reflexionat entorn l'evolució del federalisme canadenc, i concretament, respecte la configuració de les seves relacions intergovernamentals. Les principals aportacions en aquest sentit estan molt relacionades amb el desenvolupament de l'anomenada **maquinària federal-provincial**, és a dir, de la progressiva consolidació d'una xarxa d'organismes intergovernamentals, des d'una perspectiva essencialment administrativa i fiscal, seguint les tendències genèriques del que podem anomenar **federalisme burocràtic**, en el qual el govern federal desenvolupava un rol paternalista envers unes administracions provincials considerades com a "menors d'edat": es tractava d'un federalisme del tipus *Father knows best*⁴⁷. El propi Smiley també participà activament en aquest procés, amb estudis que ja apuntaven el camí envers la teorització del federalisme executiu⁴⁸.

És, però, entre els anys 1970-73 quan es publiquen les tres aportacions que van marcar la definitiva consolidació de l'estudi de les relacions intergovernamentals canadenques, i en particular, del federalisme executiu. La primera va ser la ja esmentada d'Smiley, apareguda el 1970, i on per primera vegada emprava el concepte específic de **federalisme executiu** (**SMILEY:1970a**). Aquesta línia d'investigació s'aprofundí amb dues aportacions més: un article "*The Structural Problem of Canadian Federalism*" (**SMILEY:1971**) i sobretot, amb la monografia *Canada in Question*:

⁴⁷ TAYLOR:1957; LEACH:1959; BURNS:1959; KEAR:1963; MORIN:1964a, 1964b; PÉPIN:1964-65; DUPRÉ:1965; BURNS:1965; GALLANT:1965; LYNN:1967; BURNS:1968; MORIN:1970.

⁴⁸ SMILEY:1962, 1963a, 1963b, 1964, 1965a, 1965b, 1967.

Federalism in the Seventies, la primera edició de la qual fou publicada el 1972 (SMILEY:1972).

Paral·lelament, van aparèixer dues altres monografies de gran importància. La primera d'elles, *Les relations intergouvernementales au Canada, 1867-1967. Les mecanismes de coopération*, va anar a càrrec de Gérard Veilleux. En aquesta recerca, Veilleux analitza de forma detallada el desenvolupament de les conferències i reunions intergovernamentals al llarg d'aquest cent anys, i reflexiona entorn de determinades crítiques formulades arran la seva evolució, sobretot en els anys 60 (VEILLEUX:1971). L'any següent, apareix una altra monografia destinada a tenir una profunda influència en la politologia canadenca, i particularment en els estudis de les polítiques públiques (*public policy*) i en la consolidació de l'interès per les relacions intergovernamentals. Em refereixo a l'obra de Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy. The making of recent policy in Canada*. Es tracta d'un estudi dens, que emprava una metodologia clarament innovadora en base a les teories més capdavanteres del moment en matèria de polítiques públiques (SIMEON:1972). L'autor pren com a *case study* tres àmbits que en els anys immediatament anteriors havien concentrat una gran part de l'interès polític i mediàtic: el tema de les pensions, les negociacions financeres i la constitució. Tot i emprant un vocabulari diferent, donat que parlava de **diplomàcia federal-provincial**, Simeon arribava a conclusions ben semblants a les d'Smiley. En definitiva, ambdós autors -atesa que l'aportació de Veilleux era bàsicament històrico-descriptiva- consideraven que els governs canadencs (federal i provincials) havien reeixit en controlar la dinàmica de les relacions intergovernamentals, i que aquestes havien assumit cada cop més una orientació més **política (diplomàtica)** que burocràtico-administrativa.

En definitiva, les aportacions d'Smiley, Veilleux i Simeon⁴⁹, vam marcar l'inici de l'estudi modern de les relacions intergovernamentals al Canadà. En els anys següents, el propi Smiley aprofundia la seva interpretació del federalisme executiu, amb un article publicat a la revista nordamericana *Publius* especialitzada en federalisme i RIG (SMILEY:1974b). Dos anys després, publicava una nova edició de *Canada in Question ...*, on precisament

⁴⁹ A les quals cal afegir, l'any 1973, una nova monografia que estudiava el desenvolupament de les RIG en matèria de formació ocupacional per adults a Ontàrio (DUPRÉ-CAMERON-McKECHINE-ROTENBERG:1973)

un dels capítols que va sofrir més modificacions respecte a la primera, era el referit al federalisme executiu (**SMILEY:1976²**). En aquesta edició, Smiley, ja presenta algunes de les crítiques envers aquest concepte que en les seves obres posteriors aprofundí. El 1979 i 1980, Simeon i Smiley tornen a la càrrega amb dues noves aportacions. El primer d'ells fa d'editor de *Confrontation and Collaboration-Intergovernmental Relations in Canada Today* (**SIMEON:1979b**), una obra que compta amb la col·laboració de Veilleux, del propi Smiley, i també de destacats *mandarins* (alts funcionaris) de la política intergovernamental canadenca dels dos nivells de poder. Per la seva banda, Smiley publica *Canada in Question: Federalism in the Eighties* (**SMILEY:1980a**), que es tracta d'una important actualització de les dues anteriors, incorporant-hi reflexions entorn la situació política del moment caracteritzada per l'ascens al govern del Quebec del Partit Quebequès i la seva disposició de convocar un referèndum sobre la sobirania⁵⁰.

Podem dir que la dècada dels vuitanta és l'etapa d'or del federalisme executiu. Són uns anys on el concepte ja està plenament acceptat dins la comunitat politològica (i constitucionalista) canadenca i fins i tot ha traspassat les fronteres, sobretot gràcies als estudis de federalisme comparat (molts d'ells vehiculats a través de la ja esmentada revista *Publius*, impulsada pel professor D.J.Elazar). Una prova d'aquesta consolidació és que, al marge de les aportacions que els "pares de la criatura" (Smiley, Simeon, sobretot) van continuar fent durant aquests anys, nous nuclis de recerca es van incorporar a l'estudi i aprofundiment del federalisme executiu. A continuació ens ocupem particularment de dos d'ells: l'*Institute of Intergovernmental Relations* de la *Queen's University* (Kingston, Ontàrio), i en segon lloc, els treballs elaborats per la **Comissió sobre la Unió Econòmica i les perspectives de desenvolupament del Canadà**, altrament coneguda com a **Comissió Macdonald** (1982-85)⁵¹.

⁵⁰ Set anys després, Smiley publicà un nou treball sobre el federalisme canadenc en el qual també hi havia un capítol dedicat íntegrament al federalisme executiu, i on les seves reflexions es veien enriquides pels esdeveniments dels anys post-referendaris i per l'esperança que finalment s'arribés a un consens constitucional que permetés l'acomodació del Quebec a l'interior del Canadà (**SMILEY:1987**).

⁵¹ **ROYAL COMMISSION ON THE ECONOMIC UNION AND DEVELOPMENT PROSPECTS FOR CANADA:1985.**

L'*Institute of Intergovernmental Relations* de la *Queen's University*, és possiblement el centre de recerca que més ha reflexionat entorn la configuració de les RIG al Canadà⁵². No pocs dels seus membres han estat cridats per diferents governs per tal d'aconsellar-los en la formació i estructuració de la seva política intergovernamental, així com també en altres àrees dels afers públics. Per descomptat, la seva actuació també s'ha donat a escala internacional. Així per exemple, en els darrers anys, membres de l'Institut han intervingut en projectes de debat o reflexió entorn les reformes a fer en països en transició com Sudàfrica o Rússia. Establert l'any 1965, les seves primeres recerques tractaren sobre el federalisme comparatiu i les relacions intergovernamentals (**IIR:1967**). Però va ser en els 70s i sobretot en els 80s que la seva activitat investigadora es va incrementar i va assolir una gran rellevància dins la comunitat politològica canadenca, sobretot gràcies al lideratge d'acadèmics de reconegut prestigi internacional com és el cas de R.L.Watts i P.M.Leslie. Aquesta influència s'aconseguí sobretot gràcies a una intensíssima tasca de publicació de monografies⁵³, recerca bibliogràfica (**REID:1986**), *research papers*⁵⁴, etc., així com amb les publicacions periòdiques *The Year in Review*⁵⁵ (ja desapareguda) i, per damunt de tot, *Canada: The State of the Federation*⁵⁶, la qual ha esdevingut un autèntic punt de referència per a l'estudi del federalisme i les RIG al Canadà.

Pel que fa a la recerca entorn el federalisme executiu, concretament, val a dir que al llarg dels anys, l'IIR li ha dedicat una atenció especial. Sens

⁵² La qual cosa no vol dir, òbviament, que sigui l'únic. Altres institucions que també han excel·lit en aquesta tasca són l'*Institut de Recherche en Politiques Publiques (Montréal)*, el *C.D.Howe Institute (Toronto)*, *The Fraser Institute (Vancouver)*, a banda de molts altres lligats a institucions universitàries o depenents dels governs federal o provincials.

⁵³ **IRVINE:1979; RUSSELL:1982a; POLLARD:1986; LESLIE:1987b; CHÄNDLER-ZÖLLNER:1989; WATTS:1996¹,1999²a.**

⁵⁴ **SMILEY:1985; LESLIE:1987b, 1988a, 1988b, 1988c; WATTS:1989; ELAZAR:1994b; SMITH²:1998; WATTS:1998; FRANKS:1999.**

⁵⁵ **ZUKOWSKY:1980; DUNN:1981, 1982; POLLARD:1983.**

⁵⁶ **LESLIE:1985; LESLIE:1986; LESLIE-WATTS:1988; WATTS-BROWN:1989; WATTS-BROWN:1990; BROWN:1991; BROWN-YOUNG:1992; WATTS-BROWN:1993; BROWN-HIEBERT:1994; BROWN-ROSE:1995; FAFARD-BROWN:1996; LAZAR:1998; LAZAR-McINTOSH:1999; LAZAR:2000.**

dubte, el més rellevant entre ells és el *research paper* de R.L. Watts, *Executive Federalism: A Comparative Analysis*. De fet es tracta d'un treball que sintetiza gran part de les aportacions que fins llavors s'havien donat sobre aquest concepte (**WATTS:1989**). La seva perspectiva és eminentment institucional, i, aspecte molt rellevant, prescindeix pràcticament de qualsevol referència a la problemàtica multinacional del Canadà⁵⁷. Ja amb anterioritat, però, altres investigadors associats a l'IIR havien aprofundit en l'estudi de determinats aspectes del federalisme executiu, concretament en les agències de relacions intergovernamentals (ARI). En aquest sentit destaquen dos treballs: el de T.B. Woolstencroft, *Organizing Intergovernmental Relations* (**WOOLSTENCROFT:1982**) i el de B.G. Pollard, *Managing the Interface: Intergovernmental Affairs Agencies in Canada* (**POLLARD:1986**). Tot i no tractar-se d'anàlisis molt exhaustives, i òbviament estar cronològicament superades, aporten reflexions, informacions i bibliografia molt útils que, per descomptat, emprem en la nostra recerca. Al marge d'aquestes aportacions, cal afegir que el federalisme executiu també ha estat objecte d'anàlisi i discussió en diversos capítols de la sèrie *Canada: The State of the Federation*⁵⁸.

L'altra font de recerca entorn les relacions intergovernamentals, i concretament, el federalisme executiu, van ser els treballs elaborats durant la primera meitat del anys vuitanta en el marc de la **Comissió sobre la Unió Econòmica i les perspectives de desenvolupament del Canadà**, (Comissió Macdonald, 1982-85). Aquesta Comissió, va encarregar fins a un total de 72 estudis de recerca en àmbits com l'economia, la política i les institucions de govern i, dret i els afers constitucionals. En aquest context, l'anàlisi de les RIG en general, i del federalisme executiu en concret, va centrar l'atenció de no pocs d'aquests estudis. Un d'ells, l'estudi número 63, titulat precisament

⁵⁷ De fet, una de les crítiques que, sobretot des del Quebec s'han llançat als "Homes de Kingston", és precisament que moltes de les seves anàlisis són un exemple paradigmàtic de negació del caràcter multinacional del Canadà. És a dir, que parteixen d'una perspectiva unitària pan-canadenca, com ho demostra la seva col·laboració estreta amb el govern federal en les campanyes institucionals favorables a la unitat del país. No debades, cal tenir en compte que Kingston va ser, breument, la primera capital federal del Canadà, a més a més de ser una de les ciutats amb una més forta empremta del moviment orangista canadenc, i d'ubicar-s'hi la principal acadèmia militar del Canadà.

⁵⁸ **BROWN:1988:77-95; BROWNSEY-MELLON:1988:167-195; MILNE:1992; STEIN:1993:87-116; CAMERON:1995a:97-113; GIBBINS:1998:247-269; WHITAKER:1999:37-59.**

Intergovernmental Relations i coordinat per R.Simeon, és el més interessant pel que fa a la nostra recerca. Dels seus sis capítols, destaquen especialment els elaborats pels professors J.Stefan Dupré i K.McRoberts (**SIMEON:1985a**)⁵⁹.

Per acabar aquesta sintètica revisió bibliogràfica entorn el federalisme executiu, no podem deixar de banda altres aportacions rellevants fins ara no esmentades i que, per descomptat, han de ser tingudes en compte. Per una banda tenim l'obra extensíssima i densa del professor Alan C.Cairns, que des de les seves primeres publicacions ha donat lloc a múltiples debats, rèpliques i contrarèpliques amb altres col·legues⁶⁰. Cairns ha fet importants contribucions al coneixement d'amplis àmbits del sistema polític canadenc: des del sistema electoral, al poder judicial, i per descomptat, també al federalisme, a la interacció entre els "governos" i la "societat" o les relacions intergovernamentals. Les conseqüències de la reforma constitucional de 1982, el debat entorn l'objectiu i les conseqüències de l'entrada en vigor de la Carta de Drets i Llibertats, la juridicialització de la política canadenca i l'aparició dels "canadencs de Carta" (*Charter Canadians*) així com l'anàlisi dels episodis de Meech i Charlottetown o el reviscolament del moviment autòcton també han merescut la seva atenció mitjançant articles suggeridors i, sempre, polèmics⁶¹.

Unes altres aportacions substantives al debat entorn el federalisme executiu i les RIG les han fetes autors com Garth Stevenson (**STEVENSON:1982, 1993**) o Roger Gibbins (**GIBBINS:1985; GIBBINS-LAFOREST:1998**). El primer d'ells, sovint des d'una perspectiva crítica envers l'excessiu pes, segons el seu parer, dels governos provincials en la

⁵⁹ Altres estudis que també tracten les RIG, i que en conseqüència també són del nostre interès són **AUCOIN:1985a; AUCOIN:1985b; AUCOIN:1985c; SIMEON:1985b; THORBURN:1985; BERNIER-LAJOIE:1985a, 1985b; BECKTON-MACKAY:1985, 1986; CAIRNS-WILLIAMS:1985, 1986; NORRIE-SIMEON-KRASNICK:1986; BANTING:1986a, 1986b; LATOUCHE:1986; KRASNICK:1986; SMILEY-WATTS:1986; SIMEON-ROBINSON:1990**.

⁶⁰ Veure, per exemple: la crítica de **BRODIE-NEVITTE:1993a:235-260**, la resposta de **CAIRNS:1993:261-268** i la contrarèplica, **BRODIE-NEVITTE:1993b:269-272**.

⁶¹ La bibliografia de Cairns és extensíssima. Alguns dels seus principals títols són els següents: (**CAIRNS:1968, 1970, 1971, 1977, 1979a, 1979b, 1979c, 1983, 1985, 1986, 1988a, 1988b, 1988c, 1990, 1991a, 1991b, 1992, 1993, 1995a, 1995b, 1997a, 1997b**).

política federal. I el segon, subratllant una visió del problema des d'una perspectiva "perifèrica", com és la de les províncies de les Praderies (Manitoba, Alberta i Saskatchewan), les quals es consideren permanentment subrepresentades en la dinàmica política federal en benefici de les dues províncies centrals (Ontàrio i Quebec).

6.3. DEFINICIONS DEL FEDERALISME EXECUTIU CANADENC

El concepte de federalisme executiu ha passat a ocupar un lloc propi en l'anàlisi del sistema polític canadenc. Bàsicament fa referència a la preeminència que els executius o governs (federal i provincials) tenen en el desenvolupament de les relacions entre nivells de poders, en detriment de, per exemple els parlaments. Aquest predomini executiu sobre el legislatiu és degut, entre d'altres causes, a la interacció del federalisme i el parlamentarisme.

Per una banda, el federalisme dóna lloc a l'existència de diversos nivells de govern (federal i provincials) amb poders legislatius i executius propis. De l'altra, el parlamentarisme modern, en la pràctica suposa la **fusió** entre l'executiu i el parlament de cada nivell de poder, i l'hegemonia del primer sobre el segon⁶². El resultat és l'existència, en el cas canadenc, d'**onze governs forts**, que teòricament tenen un ampli marge per negociar i, eventualment, arribar a acords els uns amb els altres. Aquests acords, en la major part d'ocasions, reben l'aprovació -de la majoria- parlamentària. En aquest sentit, els parlaments són desplaçats com a arenes decisionals, i sovint es limiten a exercir un rol "notarial", en el sentit d'aixecar acta, de donar el vist-i-plau d'un acord polític conclòs lluny seu.

⁶² Aquesta fusió de poders és garantida per l'existència d'una forta disciplina de vot a l'interior del parlament, que implica que el govern té pràcticament assegurada la fidelitat del grup parlamentari que li dóna suport. Tot el contrari és el que succeeix als Estats Units, on els legisladors no estan condicionats per la disciplina de vot, i això fa del tot impossible que en el federalisme nord-americà es reproduïxin les estructures i la dinàmica característica del cas canadenc, com veiem més endavant. Per altra banda, el pas del predomini legislatiu al predomini executiu en els règims parlamentaris del segle XX, sobretot a partir de 1945, és un fet del tot acceptat i definit dins la literatura acadèmica com a parlamentarisme racionalitzat.

L'evolució de la definició del federalisme executiu, dins la literatura acadèmica canadenca, deixa veure perfectament com amb el pas dels anys, els governs han anat concentrant el poder en les seves mans. Així per exemple, només cal comparar, la definició, eminentment descriptiva, feta per D.V.Smiley, amb les posteriors degudes a altres autors. Per Smiley, el federalisme executiu es caracteritza per,

"the relations between elected and appointed officials of the two orders of government in federal-provincial and among the executives of the provinces in interprovincial interaction"
(SMILEY:1972:56)

Deu anys després, G.Stevenson, en la seva pròpia definició de federalisme executiu, ja aprofundeix molt més en la caracterització del fenomen,

"(E.F.) is characterized by the concentration and centralization of authority at the top of each participating government, the control and supervision of intergovernmental relations by politicians and officials with a wide range of functional interests, and the highly formalized and well-publicized proceedings of federal-provincial diplomacy" **(STEVENSON:1982:190-191)**

Aquí ja veiem una doble dimensió del federalisme executiu. Una externa, segons la qual són els governs els que controlen la coordinació entre nivells de poder. Però també una altra interna, que és molt important: que a l'interior de cada govern, la política intergovernamental està centralitzada al més alt nivell. **A diferència, doncs, del federalisme burocràtic anterior, no són els experts sectorials els que controlen les relacions intergovernamentals, sinó polítics o funcionaris amb una perspectiva més política que tècnica, més generalista que especialista i, per descomptat, molt més conflictivista que consensualista.** Aquest és un aspecte del qual ens ocupem més endavant.

Més recentment, R.Watts, en un *paper* monogràfic sobre el federalisme executiu, el caracteritzava, més sintèticament com,

"(F.E.) Refers to the processes of intergovernmental negotiation that are dominated by the executives of the different governments within the federal system" (WATTS:1989:1)

Fixem-nos com també subratlla el fet que són els executius qui dominen els processos de negociació intergovernamental⁶³. Per la seva banda, el professor M. Croisat, des d'una perspectiva més europea i comparada, també dona la seva pròpia definició del concepte:

"Coopération et coordination s'inscrivent dans le cadre d'un fédéralisme de gouvernements exécutifs: le gouvernement du Canada et les dix gouvernements provinciaux négocient des accords (des ententes fiscales et des programmes conjoints) en amont des décisions législatives et réglementaires des deux niveaux de gouvernements qui sont indispensables pour leur mise en oeuvre. Des législations séparées, parallèles, sont nécessaires car la séparation en deux domaines de juridiction exclusifs n'est pas atténuée comme en Europe par l'existence d'un domaine important de législation concurrente. Les négociations préalables entre exécutifs se déroulent au sein d'une institution coutumière de nature confédérale. En effet, par suite de l'existence d'un gouvernement de cabinet de type britannique, tant au niveau fédéral que provincial, ce sont les premiers ministres qui sont les autorités légitimes pour réaliser la coopération intergouvernementale" (CROISAT:1995:456).

En definitiva, i en base al que acabem de veure, podem considerar que **es dona federalisme executiu quan, en un estat federal, les relacions intergovernamentals (és a dir, entre els diferents nivells de poder) estan dominades pels executius**

⁶³ En una obra recent, Watts encara afina més la seva definició de federalisme executiu, *"the predominant role of governmental executives (ministers and their officials), in intergovernmental relations in parliamentary federations where responsible first ministers and cabinet ministers tend to predominate within both levels of government" (WATTS:1996¹:52).*

participants. Altres instàncies com poden ser els parlaments, els partits polítics, els grups de pressió, els propis ciutadans, etc., tenen, doncs, un protagonisme secundari en el debat sobre els temes més rellevants de naturalesa intergovernamental.

Tal i com ja s'ha esmentat més amunt, és evident que el federalisme executiu no és un tret característic o exclusiu del sistema polític canadenc. D'altres països, com Alemanya o Austràlia, també coneixen el federalisme executiu. Tanmateix, **en el cas canadenc, el pes de les institucions pròpies del federalisme executiu (Conferència de Primers Ministres, Conferències interprovincials, Agències de Relacions Intergovernamentals, etc.) ha estat fonamental no només en la resolució de conflictes interjurisdiccionals o competencials exclusivament, sinó en la presa de decisions cabdals per a la pròpia dinàmica política canadenc en el seu conjunt, fins al punt que, en gran mesura, les institucions federals (govern, cambra dels comuns i senat), han esdevingut no "els" actors per excel·lència, sinó "uns" actors (més) al costat de les institucions provincials (govern i assemblees legislatives provincials).** És en aquest sentit, que el propi P.E.Trudeau analitzà críticament què representa el federalisme executiu,

"Executive federalism is characterized by the idea that the role of Parliament in governing the country should diminish while premiers should acquire more influence over national public policy. In effect, this theory means that Canada's national government would be a council of first ministers"
(WATTS:1989:3).

Podem dir, doncs, que en el cas canadenc és on el federalisme executiu ha conegut un major desenvolupament, institucional i funcional a l'hora.

En aquest sentit, un àmbit fonamental, molt sensible en tot sistema polític com és la política constitucional (*constitutional politics*) més que ser tractada en els òrgans federals (tant institucionals com para-institucionals), ha estat sobretot discutida, negociada i, eventualment, s'han arribat a acords, en els òrgans intergovernamentals abans esmentats, remarcant, doncs, la seva rellevància, sense paral·lel en els

casos alemany o àdhuc australià. És el *constitutional executive federalism* (CAIRNS:1991b:17).

El federalisme executiu al Canadà s'ha desenvolupat fins esdevenir autènticament un element clau per entendre la dinàmica política canadenca. Les causes que ho han fet possible, les discutim en els apartats següents.

Abans de passar-hi, però, és necessari fer dues remarques importants. La primera, fonamental, és subratllar el caràcter eminentment polític o convencional del federalisme executiu. És a dir, les reunions de Primeres Ministres no són producte d'una llei, sinó que neixen de la necessitat política i de la voluntat dels diferents participants de prendre-hi part. És sens dubte, un dels fets més extraordinaris del sistema polític canadenc, que unes instàncies tan importants en el seu funcionament real, no tinguin cap identitat legal. Això els dóna sens dubte una gran flexibilitat, afavoreix el debat obert i la contraposició d'opinions i, al mateix temps, evita el cul-de-sac que suposa, l'obligació legal de prendre decisions per unes institucions a l'interior de les quals les opinions dels diferents participants es troben tan contraposades que el més probable és que no es produeixi cap decisió, o que si es produeix, el cost sigui molt elevat⁶⁴. Precisament quan a un acord polític intergovernamental no unànime, se li ha volgut donar un traducció legal, és quan s'ha esdevingut una crisi constitucional sense precedents (cas de la reforma de 1982). Per altra banda, els intents de legalitzar la Conferència de Primers Ministres, tal i com es contemplava en l'Acord de Charlottetown (1992), no han acabat de reeixir.

L'altra remarca que cal fer ja des d'ara és que l'adveniment del federalisme executiu no és conseqüència d'una voluntat política expressa de construir-lo. No és, doncs, un objectiu polític, com per exemple, és el

⁶⁴ Aquí òbviament és inevitable referir-se al fenomen del **joint decision trap** referit al cas alemany, teoritzat per Scharpf. Així, l'actuació conjunta -legalment establerta, com en el cas alemany- "*produeix, sistemàticament, decisions subòptimes per al conjunt del sistema, ja que cap dels participants no pot ser obligat a sacrificar res, ni quan es podrien obtenir guanys desproporcionats a favor del conjunt*" (NAGEL:2000:137). Per contra, en el cas canadenc, el fet que hi hagi la possibilitat d'una sortida (*opting out*) d'un dels participants en la negociació, en gran mesura facilita l'entesa i treu dramatisme i, per damunt de tot, evita el cul-de-sac, o la no-decisió (SCHARPF:1988:239-278). No debades, en l'àmbit de la Unió Europea també s'ha apostat per mecanismes de relacions intergovernamentals flexibles com són tant l'*opting out* com l'*opting in* (és a dir, la possibilitat d'entrada).

cas del federalisme asimètric. No hi ha, per dir-ho en termes senzills, "pro federalistes executius", això és, partidaris de bastir un estat que funcioni seguint els criteris del federalisme executiu. Més aviat, el sorgiment i consolidació del federalisme executiu és el producte, en gran mesura, d'un procés de *thrust and response* (empenta i resposta), en el sentit que s'hi ha arribat com a conseqüència d'un mecanisme d'acció-reacció: un actor (un govern) pren una iniciativa i la resta d'actors responen. Hi ha, doncs, un alt component empíric, si més no inicialment. La prova més fefaent del fet que no existeixen "federalistes executius", és que cap dels actors (govern federal, governs provincials, partits polítics, opinió pública), en tenen una opinió obertament favorable. En tot cas el consideren com un mal menor, de caràcter conjuntural. Però és precisament el fet de no constituir la "primera preferència" de cap dels actors, el que possiblement ha garantit la seva supervivència fins als nostres dies⁶⁵. Sobre aquesta qüestió tornem a l'hora de fer una avaluació general del federalisme executiu.

6.4. ADVENIMENT I PERIODIFICACIÓ DEL FEDERALISME EXECUTIU CANADENC

Més amunt hem assenyalat l'any 1968 com la fita que marca la transició entre el federalisme burocràtic i el federalisme executiu al Canadà. Però els desenvolupaments d'aquests processos es caracteritzen per una adaptació progressiva, és a dir, que no es parteix del no-res. L'estudi del federalisme executiu el fem en base a establir unes etapes o períodes per les quals ha evolucionat. A continuació analitzo les que, segons el meu parer, són les successives etapes per les quals ha passat el federalisme executiu canadenc d'ençà el seu adveniment.

⁶⁵ En primer lloc, perquè no hi ha ni un vencedor ni un derrotat nat. I en segon lloc, perquè tots els actors hi veuen aspectes positius i aspectes negatius.

6.4.1. Una etapa prèvia (1960-1967)

En primer lloc, constatem l'existència d'una etapa prèvia a l'eclosió del federalisme executiu. És la que podem situar entre els anys 1960-67, i que en gran mesura és protagonitzada pel govern del Quebec, que actua com a actor innovador, l'exemple del qual fou seguit, en els anys posteriors per la resta de governs.

Tal i com ja s'ha esmentat més amunt, l'any 1960, va tenir lloc l'arribada al govern del Quebec, del liberal J.Lésage, iniciant-se d'aquesta manera un procés d'importants transformacions polítiques, socials i econòmiques, conegut com la Revolució Tranquil·la⁶⁶. **El nou govern quebequès, seguint en termes generals les recomanacions contingudes en el ja esmentat Report Tremblay, era partidari d'una profunda revisió de les relacions federals-provincials i, aspecte molt interessant, també era favorable a una revitalització de les relacions interprovincials.** En el primer cas, revisió de les relacions federals-provincials, per tal de tractar qüestions cabdals tals com la Constitució, la divisió de poders, l'intervencionisme federal, poder de despesa, arranaments fiscals, etc. En el segon cas, revitalització de les relacions interprovincials, amb l'objectiu de fer un front comú i intercanviar punts de vista i informacions en uns anys en els quals els governs i les administracions provincials coneixen un fort creixement quantitatiu i una modernització qualitativa⁶⁷. Com es pot veure, l'acció del govern Lésage, contrasta del tot amb l'actitud adoptada pel govern Duplessis en els anys cinquanta. Mentre que aquest, davant l'augment de

⁶⁶ Tot i que això ens porta a un altre debat s'ha de dir que molts autors consideren un reduccionisme institucionalista, afirmar que la revolució tranquil·la es donà amb l'arribada dels liberals al poder. Contràriament, per ells aquest esdeveniment és la conseqüència dels grans canvis socioeconòmics i culturals produïts al Quebec sobretot d'ençà els anys trenta i que durant els cinquanta van topar amb una estructura política totalment anacrònica i autoritària (LATOUCHE:1974; McROBERTS-POSGATE:1976; RUMILLY:1978; DENIS:1979; QUINN:1979²; CROISAT:1979; COLEMAN:1984; BOURQUE-DUCHASTEL:1988; PELLETIER:1989; COUTURE:1991; DION:1993; BOURQUE-DUCHASTEL-BEAUCHEMIN:1994)

⁶⁷ Immediatament cal matisar aquesta afirmació: és ben evident que no van ser **tots** els governs provincials canadencs els que van conèixer aquest procés. En tot cas van ser **alguns** d'ells: Quebec, Ontàrio, Alberta i la Colúmbia Britànica, bàsicament. Per contra, es pot dir que les províncies atlàntiques s'han acomodat en els darrers decennis en una política de dependència envers Ottawa, mentre que Manitoba i Saskatchewan es troben en un terme mig. Però d'això ja en parlo més endavant.

l'intervencionisme federal va adoptar una actitud defensiva, aïllacionista i ancorada en la defensa de l'autonomia provincial, el nou govern, contràriament, apostava per un posicionament ofensiu, intervencionista i clarament reformador. Fins i tot aquesta actitud oberta el portava a desenvolupar la seva pròpia política de relacions internacionals, iniciant-se d'aquesta manera un nou escenari de confrontació intergovernamental: **l'intervencionisme provincial en àrees de competència exclusiva federal.**

Les propostes quebequeses van tenir una resposta favorable. Així per una banda, els primers ministres provincials van acordar la celebració anual d'una Conferència de Primers Ministres (*Annual Premiers Conference, APC*), el qual compromís ha estat escrupolosament respectat, fins al punt que des de 1960 se n'han celebrat quaranta edicions d'aquesta trobada⁶⁸.

Quant a les reunions federals-provincials, per raons òbvies, més problemàtiques, també en resultà un compromís per impulsar-les i, fet que també mereix ser subratllat, per donar-los una major rellevància, amb la participació destacada dels propis caps de govern o dels seus pesos pesants. És en aquests anys que es revitalitza el federalisme executiu constitucional, és a dir, les reunions dels Primers Ministres sobre la Constitució, amb la represa de les negociacions que portaren a dos intents d'acord constitucional que finalment no reeixiren (1961 i 1963-65), tal i com s'analitza en la Tercera Part d'aquesta recerca. En aquesta etapa també mereix ser destacada l'actuació del propi govern federal. L'arribada al poder de **L.B.Pearson** donà lloc, entre els anys 1963-67 a un període d'intensa negociació intergovernamental.

Per una altra banda, el govern quebequès, el 1961, va fer un pas decisiu, en crear un òrgan encarregat expressament de coordinar les relacions amb la resta de governs canadencs: el **Ministeri d'Afers Federals-Provincials**, MAFP (*Ministère des affaires fédérales-provinciales*), el qual es pot considerar com la primera agència de relacions intergovernamentals (ARI) que aparegué al Canadà, i que donà lloc a que, en els anys següents, altres províncies i àdhuc el propi govern federal, seguissin aquesta iniciativa. Fixem-nos que amb la creació del MAFP s'inicia un procés de concentració i centralització de les relacions intergovernamentals en un sol òrgan, per tal d'evitar-ne la dispersió sectorial que havia predominat en els anys anteriors i a la qual ja hem fet repetides al·lusions.

⁶⁸ Més endavant fem un estudi detallat d'aquesta instància intergovernamental.

Aquest període d'adveniment del federalisme executiu culmina el 1967 amb la celebració d'una conferència interprovincial de gran importància. Convocada pel primer ministre d'Ontàrio, John Robarts, entre els dies 27 i 29 de novembre, va tenir lloc a Toronto l'anomenada, significativament, la **Conferència sobre la Confederació del demà**, i en la qual, el llavors Primer Ministre del Quebec, Daniel Johnson⁶⁹, reclamà pel Quebec la capacitat de mantenir relacions amb determinats països i organismes (internacionals), així com que el poder residual passés a ser competència provincial i l'abolició dels poders de reserva, desaprovació i declaratori. L'inici del federalisme executiu era ja un fet.

6.4.2. El federalisme executiu competitiu (1968-1980)

L'arribada al poder federal de P.E.Trudeau (1968), així com l'emergència d'un nacionalisme sobiranista al Quebec (constitució del Partit Quebequès el 1968, crisi d'octubre de 1970), va donar lloc a l'inici d'una etapa de federalisme executiu altament competitiu durant la qual, les iniciatives unilaterals dels diferents actors van predominar damunt les iniciatives de col·laboració o de cooperació. Després del fracàs d'un nou acord constitucional (la Carta Victoria, 1970), Ottawa va optar per presentar projectes de reforma constitucional i d'altres iniciatives polítiques sense pràcticament comptar amb l'opinió dels governs provincials i apel·lant directament als ciutadans. A aquesta estratègia federal de pontejament va respondre el Quebec, sobretot a partir de 1976 arran l'arribada al poder del sobiranista R. Lévesque, líder del Partit Quebequès, amb d'altres iniciatives igualment unilaterals, la més important de les quals, sense cap mena de dubte, va ser la convocatòria del primer referèndum d'autodeterminació (1980). Com és ben conegut, aquest esdeveniment va ser un moment altament crític en la història del Canadà contemporani, fins al punt que va tenir un important impacte internacional⁷⁰.

⁶⁹ En les eleccions quebequeses de 1966, la Unió Nacional va obtenir més escons -però menys vots- que el Partit Liberal del Quebec, per la qual cosa va passar a formar govern. Jean Lesage, després de sis anys governant, fou substituït pel líder de la UN, Daniel Johnson.

⁷⁰ Un impacte que també es donà en sentit invers. No podem més que remarcar que l'escenari internacional en el qual va tenir lloc el referèndum quebequès, va condicionar en gran mesura el seu resultat. Efectivament, la política internacional coneix en els anys 1979-80 esdeveniments tan importants com la invasió soviètica d'Afganistan, la caiguda del Xa a 308

Val a dir que paral·lelament al pols Ottawa-Quebec, aquesta etapa també va veure el sorgiment i consolidació d'altres processos de *province-building*, sobretot en les províncies occidentals canadenques (particularment a Alberta), molt perjudicades per les polítiques energètiques federals. D'aquesta manera, el panorama intergovernamental deixava de ser bàsicament "cosa de dos" (o de tres, si considerem també el protagonisme del govern provincial d'Ontàrio), i esdevenia progressivament més complex.

6.4.3. Federalisme executiu col·laboratiu (1981-1992)

El resultat del referèndum quebequès, favorable a les tesis federalistes, va obrir les portes a una nova etapa en les relacions intergovernamentals canadenques, caracteritzada per una major col·laboració entre els governs federal i provincials. Producte d'aquesta nova orientació van ser tres acords constitucionals de gran rellevància: el de la reforma constitucional conclòs el mes de novembre de 1981; el del Llac Meech de 1987; i el de Charlottetown de 1992. Tot i que en la Tercera Part d'aquesta recerca ens centrem en llur anàlisi detallada, a continuació destaquem els seus trets principals.

El primer d'aquests acords esmentats va comptar amb el suport del govern federal i de nou dels governs provincials canadencs, i va ser definitivament sancionat l'abril del 1982, per la Reina en persona. Tanmateix, no comptà amb el suport del govern del Quebec, el qual com a protesta no li reconegué cap legitimitat política, i s'autoexcloué de la "família constitucional canadenca". Aquesta crisi la van intentar resoldre els nous líders federal (B.Mulroney) i quebequès (R.Bourassa), a partir de 1984, encetant la que s'ha considerat etapa d'or del federalisme executiu canadenc, i més concretament, del federalisme executiu constitucional. En els anys següents tingué lloc l'auge de les cimeres intergovernamentals com a mecanismes principals per a la resolució de la crisi constitucional. Així, el 1987, els onze primers ministres (el federal i els deu provincials) van arribar a un acord, conegut com l'Acord del Llac Meech, que implicava la reintegració del Quebec a la

l'Iran, l'arribada al poder de M.Thatcher i R.Reagan, i les vagues de Solidarnosc a Polònia. I tot això sense oblidar la segona crisi del petroli, que va enfonsar encara més les economies occidentals.

família constitucional canadenca, a canvi del seu reconeixement com a **societat distinta** a l'interior del Canadà. Tanmateix, l'Acord en no ser ratificat per totes les assemblees legislatives en l'espai de tres anys, d'acord amb una de les fórmules de modificació constitucional aprovades el 1982, decaigué i mai va entrar en vigor. El col·lapse de Meech (1990) va significar un cop molt dur al federalisme executiu. Per una part molt important de l'opinió pública canadenca, el federalisme executiu constitucional era un mecanisme elitista d'acomodació de les diferències que es caracteritzava per l'exclusió dels ciutadans com a actors de primera fila en el debat sobre els problemes constitucionals. L'intent desesperat de concloure un altre acord constitucional, el de Charlottetown (1992), no va fer més que incrementar l'oposició envers el federalisme executiu constitucional, tot i que en el seu procés de negociació, com veurem més endavant, es van intentar evitar els errors comesos en l'etapa Meech. Tanmateix els referèndums constitucionals d'octubre de 1992, que donaren lloc a un rebuig tant al Quebec com a la resta del Canadà de l'Acord, van ser interpretats com una derrota dels governs en mans dels ciutadans, i per extensió com la derrota del federalisme executiu a favor d'una major protagonisme dels ciutadans en els afers constitucionals.

6.4.4. Crisi i represa(?) del federalisme executiu (1993-2000)

El fracàs d'aquests dos acords, va donar lloc a un període de crisi del federalisme executiu. Així entre 1993 i 1995 no faltaren veus que anunciaren definitivament la seva mort, tal i com analitzem més endavant. És un període caracteritzat per l'arribada al poder de dos polítics tradicionalment enfrontats, el federalista J.Chrétien a Ottawa i el sobiranista J.Parizeau a Quebec. Precisament aquest últim complí la promesa de celebrar un nou referèndum d'autodeterminació, que tingué lloc el 30 d'octubre de 1995 (**SORT:1996a**). Si bé el resultat tornà a ser favorable a les tesis federalistes, la diferència entre les dues opcions fou mínima (poc més de 50.000 vots), la qual cosa plantejà una situació qualitativament diferent al primer escenari postreferendari. Així, a partir de 1996 assistim a una represa del federalisme executiu, el qual, tanmateix ha sofert algunes mutacions respecte al de l'etapa d'or abans esmentada.

En l'actualitat (1998-1999-2000), el federalisme executiu, contràriament al que es preveia, no només no ha desaparegut, sinó que s'ha recuperat com a model de relacions intergovernamentals al Canadà, adaptant-se, això sí, a la nova conjuntura política⁷¹. Així alguns autors consideren que el federalisme canadenc està evolucionant cada cop més envers un model més semblant als casos alemany i australià, però amb una important i significativa diferència. Que aquesta evolució, si bé compta amb el suport del govern federal i de nou dels governs provincials (i dels tres governs territorials), en canvi no és acceptada pel govern, l'Assemblea Nacional i la major part de l'opinió pública del Quebec. Per aquest motiu, assistim a una progressiva desvinculació d'aquest últim de les principals decisions intergovernamentals que prenen la resta d'executius. De tot plegat, però, en parlem i hi aprofundim més endavant.

6.5. CARACTERITZACIÓ DEL FEDERALISME EXECUTIU CANADENC

A diferència del federalisme burocràtic anterior, en el cas del federalisme executiu, destaca el fet que progressivament aniran prenent més rellevància els òrgans més polítics (la Conferència de Primers Ministres, particularment) en detriment dels òrgans més administratius, que anteriorment havien predominat. Això no vol, ni de bon tros, que aquests últims desapareguin, però sí que la preeminència passa dels tècnics-especialistes als polítics-generalistes. A continuació examinem els principals trets característics del federalisme executiu. Concretament, analitzem la concentració i centralització de les relacions intergovernamentals en determinats òrgans, el pes dels especialistes en les relacions intergovernamentals i, en tercer lloc, la importància de la diplomàcia federal-provincial.

⁷¹ Un exemple d'això que diem és, sense cap mena de dubte, la signatura de l'Acord-Marc de la Unió Social Canadenca (febrer de 1999), de gran rellevància, i a la qual significativament, el Quebec no ha donat suport.

6.5.1. Concentració i centralització

El federalisme executiu representa una reacció a les tendències centrífugues en les relacions entre nivells de poders que s'havien donat sota el federalisme burocràtic. Efectivament sí, com hem vist, aquest comporta la "sectorialització" de les relacions intergovernamentals donada la importància dels programes de costos compartits, on el pes dels contactes el portaven els tècnics i professionals dels diferents departaments afectats, la transició envers el federalisme executiu pressuposa que les relacions intergovernamentals passin a ser controlades i dirigides directament per instàncies situades al capdamunt del executiu, és a dir, bé directament pel propi Primer Ministre, bé per l'Oficina del Primer Ministre (*Prime Minister's Office*), bé per òrgans depenents del Consell Executiu en ple, com a Secretariats o Consells Assessors. El tret comú d'aquestes instàncies, doncs, és el de ser de caràcter **horitzontal**, és a dir, interdepartamental, en contraposició a les verticals o sectorials. L'objectiu d'aquest nou enfocament era el de "posar ordre" a les relacions entre poders, per tal de garantir la coherència entre les prioritats del govern i l'actuació fins llavors descoordinada de cada departament. En aquest sentit, Alan Cairns afirma que,

"The desire of each level of government to put its own house in order by establishing central executive control over policy priorities and fiscal decisions has primarily focussed on the elimination of intergovernmental contradictions, incoherences, and uncontrolled spending" (CAIRNS:1977:723)

No ens ha d'estranyar el fet que fos des de les províncies, i principalment des del Quebec, on es donés el primer pas envers aquest procés de concentració-centralització. Car la preeminència dels contactes sectorials comportava en la pràctica una progressiva laminació de la capacitat legislativa de les províncies⁷². Aquesta centralització s'anà accentuant fins a l'extrem que s'han arribat a formular teoritzacions sobre un "**Federalisme de Primers**

⁷² Així Stevenson afirma que, "*Quebec Nationalists had always argued, correctly from their point of view, that the proliferation of specialized and fragmented intergovernmental relationships, such as those that arise from shared-cost programs, was a potential menace to the integrity of their potential state and its ability or willingness to defend its own interests*" (STEVENSON:1982:192)

Ministres", en al·lusió a la importància de les reunions a porta tancada dels onze caps de governs -sense consellers ni altres testimonis, àdhuc sense taquígrafs que deixin constància del que s'hi diu- en determinades conjuntures polítiques i en les quals s'han pres decisions de gran transcendència, sobretot d'abast constitucional (**SIMEON:1988:25-47**).

La centralització en les relacions entre poders també es dona en la importància creixent que, amb el federalisme executiu, anà assumint la Conferència de Primers Ministres, així com, també altres models de Conferències, com les interprovincials. En el capítol següent les analitzem amb deteniment.

6.5.2. El pes dels especialistes en relacions intergovernamentals

La consolidació del federalisme executiu va donar lloc també a l'aparició d'una nova figura dins els executius canadencs, l'especialista en relacions intergovernamentals o **intergovernmental affairs manager** (**POLLARD:1986**). Contràriament a la majoria de polítics i funcionaris que treballen en ministeris sectorials, aquest especialista no es relaciona amb la població. La seva actuació es desenvolupa en un doble front: l'intern i l'extern. En l'intern, controla l'actuació dels departaments de l'executiu al qual pertany en les seves relacions amb d'altres executius o administracions, per tal que respongui a les prioritats establertes. En paraules de Woolstencroft,

"The primacy function of an intergovernmental specialist is to subordinate the narrow and well-focused program interest of a program specialist to the comprehensive policy objectives and jurisdictional goals of cabinet" (**WOOLSTENCROFT:1982:15**)

Aquesta funció es fonamenta, doncs, en l'existència d'unes prioritats dels executius. L'ampli poder de control d'aquests especialistes sobre l'actuació de la resta de departaments -si bé s'observen importants variacions depenent de les províncies- els ha convertit en peces claus dins la dinàmica política canadenca, fins al punt que han rebut denominacions tals com la de "superburòcrates" (**CAMPBELL-SZABLOWSKI:1979**). Això no obstant, el seu perfil és més polític que burocràtic, car en determinats executius, sovint és el propi Primer Ministre qui n'assumeix la responsabilitat directa. La consolidació d'aquestes instàncies horitzontals no ha estat pas fàcil, car han

comptat amb l'oposició d'altres instàncies també considerades com a horitzontals -i doncs, també compostes per "superburòcrates"- ja plenament consolidades com el Consell del Tresor o àdhuc el propi Ministeri de Finances.

Quant a la tasca externa, ens referim a la relació amb els altres executius (federals o provincials) i administracions diverses (local). En aquest vessant l'objectiu és la preservació i, si és factible, l'increment, de dret o *de facto*, de les competències pròpies, és a dir de la jurisdicció. D'aquí la importància que aquests especialistes en les negociacions entre nivells de poders al llarg dels anys 70-80 i primers dels 90s. La seva actuació té per objectiu d'augmentar el màxim possible el poder propi en detriment d'altri. En aquest sentit cal emmarcar les paraules de Stevenson, no desprovistes d'un clar contingut crític,

"While cooperative federalism tended to subordinate the power, status and prestige of individual governments to programmatic objectives, executive federalism does exactly the opposite"
(STEVENSON:1982:191)

6.5.3. Importància de la diplomàcia federal-provincial

Finalment cal esmentar que la maquinària federal-provincial a la qual al·ludíem més amunt, no només continuà expansionant-se sota el federalisme executiu, sinó que progressivament adquirí procediments més formals donant lloc al sorgiment d'una important estructura políticoburocràtica lligada a ella. És el cas, per exemple, del **Consell de Ministres de l'Educació del Canadà** o del **Consell Canadenc de Ministres del Medi Ambient**, entre molts d'altres⁷³. També cal esmentar la creació d'una instància mixta permanent com el **Secretariat de la Conferència Intergovernamental Canadenca (SCIC-CICS)** encarregada de les qüestions tècniques derivades de la preparació i desenvolupament dels centenars de trobades intergovernamentals que

⁷³ Aquestes Conferències ministerials poden ser comparades, salvant les diferències, amb les conegudes **Conferències Sectorials** que es donen en altres estats compostos.

tenen lloc al Canadà cada any. El Secretariat també ha assumit la publicació i difusió dels documents producte d'aquests contactes⁷⁴.

Però la diplomàcia federal-provincial també ha generat i al seu torn ha estat impactada pels mitjans de comunicació de masses (televisió, ràdio, premsa). Segons molts analistes, els mitjans han contribuït a incrementar la polarització entre les parts enfrontades, sobretot arran la importància creixent que s'ha donat a les grans cimeres de Primers Ministres en moments trascendentals, situant-les en conseqüència, en el centre mateix de la dinàmica política, en detriment d'altres instàncies, com els parlaments. En aquest sentit, i referint-se especialment al rol de la televisió, Thorburn afirma que,

"Federal-provincial relations is an area where leaders must deal with complex jurisdictional interrelations, and to do so they require time, calm, expertise, and secrecy. This is where the intrusion of the television medium is least helpful, because it compels the participants to play to the gallery, and prevents the trade-offs and bargaining ploys that so often facilitate agreement in the end" (THORBURN:1989:175)⁷⁵.

En definitiva, el federalisme executiu es caracteritza pel fet que les relacions entre poders dins un estat federal estan controlades pels governs, els quals malden per protegir i augmentar la seva jurisdicció, és a dir el seu poder.

⁷⁴ Si bé val a dir, que alguns d'aquests documents tenen una consideració de secret d'estat, per la qual cosa no són publicables, i òbviament, l'accés públic als quals és severament restringit. Aquest fet ha estat un dels més esmentats pels crítics del federalisme executiu, car hi veuen un exemple paradigmàtic del seu secretisme i escassa transparència en afers que repercuteixen en tots els ciutadans canadencs, els quals resten, en conseqüència, sense cap control popular.

⁷⁵ Veure també (BLACK:1989:349-360; SMITH:1989:361-384; RABOY:1991:181-197).

6.6. LES CAUSES DEL FEDERALISME EXECUTIU

CANADENC

L'anàlisi de les causes del sorgiment del federalisme executiu ha estat un tema recurrent dins la ciència política canadenca. Podem distingir cinc causes de caire institucional: l'increment de l'intervencionisme estatal, els problemes de les finances públiques, la interacció entre federalisme i parlamentarisme i l'evolució de les estructures internes dels executius canadencs i el fracàs de les institucions federals en la seva tasca d'integració nacional⁷⁶. Les quatre primeres les tracto en aquest apartat, mentre que la darrera la desenvolupo amb més detall en el següent.

6.6.1. L'increment de l'intervencionisme estatal

El procés de creixement de l'intervencionisme estatal en l'economia i la societat (estat del benestar), adreçat a fer front tant a les crisis econòmiques i financeres cícliques com a les situacions d'emergència (guerres), també va impactar en la realitat canadenca, com ja hem assenyalat més amunt (**BANTING:1982**). L'adveniment de la burocratització i de l'anomenat "estat administratiu" va acabar afectant l'estricta divisió de competències entre els dos nivells de poder. En el cas canadenc, el desenvolupament de l'estat del benestar es veié fortament condicionat, precisament, per la diferent titularitat de les competències econòmiques, per una banda, i de les socials, per l'altra. Mentre que les primeres corresponien, sobretot al govern federal, les segones eren competència exclusiva de les províncies. En d'altres paraules, que les províncies tenien sota la seva jurisdicció gran part d'aquelles competències qualificades com a àrees de legitimació (sanitat, ajudes socials, política familiar, etc), que són les que més es desenvoluparen o cresqueren amb l'estat del benestar⁷⁷. Això no obstant, la feblesa financera de les províncies -ja

⁷⁶ Val a dir, que conjuntament amb aquestes, cal tenir en compte també una altra causa major: l'activisme dels successius governs quebequesos en defensa de la seva autonomia política (entesa aquesta expressió en un sentit ampli), tal i com s'analitza en la Tercera Part de la recerca.

⁷⁷ Així, per exemple, el paràgraf 92.7 de la LC 1867, atribueix a les assemblees legislatives provincials, la competència exclusiva en matèria d'hospitals, beneficiències, etc. Si en el moment de la seva aprovació aquesta competència podia ser considerada marginal, amb el desenvolupamnt de l'estat del benestar i la generalització de la sanitat, assumí una

subratllada a bastament- així com els plantejaments nacionalistes dels polítics federals, fonamentats en la defensa d'uns *national standards*, és a dir, d'una certa homogeneïtzació en les polítiques públiques canadenques, van impulsar l'intervencionisme federal en aquestes àrees de legitimació sota competència exclusiva provincial. Aquest intervencionisme adoptà diverses formes. Una d'elles fou la pròpia modificació de les lleis constitucionals, a través de la qual, Ottawa assumí noves competències en matèria social, que no li corresponien en virtut de la LC de 1867: subsidi de desocupació, pensions. Una altra forma va ser a través de diverses iniciatives de tipus legislatiu i administratives: creació del Ministeri de Sanitat Nacional i Benestar Social (1944), plans "nacionals" de política familiar, d'higiene, etc.

Però sens dubte on l'intervencionisme federal en matèria social va ser més efectiu fou a través de la multiplicació dels ja esmentats programes de subvencions i costos compartits, els quals donaren un gran impuls al desenvolupament de la maquinària federal-provincial, adoptant inicialment uns trets bàsicament burocratitzants. Aquest fet, però, desvirtuà en gran mesura la divisió de poders constitucional, i donà lloc, a una progressiva subordinació de les províncies respecte els criteris polítics emanats d'Ottawa (model *Father knows best federalism*). Les províncies es convertien en simples implementadores de programes socials federals.

Això no obstant, aquesta preeminència o lideratge federal en àmbits de competència exclusiva provincial, només es va aguantar en un entorn de creixement econòmic sostingut. En opinió de Smiley,

"The structure of federal dominance coming out of the Second World War could be legitimated only so long as the national government could demonstrate its capacity to manage the economy effectively"

(SMILEY:1972:112)

Així quan aquest va començar a decaure, no trigaren a aparèixer les reaccions provincials partidàries de posar fre a l'expansionisme federal. Aquestes reaccions tingueren lloc gràcies als processos de *province-building*, és a dir, de creixement i modernització de les burocràcies provincials que començaren a oposar-se de forma exitosa a les pretensions federals, i àdhuc

començaren a envair, al seu torn, competències exclusives federals, com les relacions internacionals i la planificació econòmica (**YOUNG-FAUCHER-BLAIS:1984:783-818**). Per altra banda, la crisi energètica d'ençà els anys setanta, accentuà un altre gran camp de batalla de les províncies contra l'intervencionisme federal (**HUEGLIN:1984; HARRISON:1994**).

En definitiva, podem dir que l'increment de l'intervencionisme estatal va suposar un progressiu eixamplament dels aparells burocràtics, tant a nivell federal com provincial. Les relacions intergovernamentals, en aquest sentit, oscil·laren clarament entre períodes de col·laboració (programes de costos compartits, subvencions condicionades, etc.) i períodes de competència (conflictes interjurisdiccionals). Tot plegat va donar lloc a la formació d'una atapeïda xarxa d'ens intergovernamentals que amb els pas dels anys es multiplicaren i es burocratitzaren. D'aquesta manera, el Canadà va conèixer el mateix procés que altres estats federals, de consolidació de *big governments*, sobretot molt relacionats amb la gestió de la divisió competencial, constitucionalment establerta, però que l'evolució *de facto* havia superat amb escreix.

6.6.2. Els problemes de les finances públiques

Un altre àmbit que també ha tingut una gran incidència en el desenvolupament del federalisme executiu és, sense cap mena de dubte, el de les finances públiques. Com s'ha esmentat més amunt, ja des dels primers anys de la confederació, aquesta qüestió va assumir un protagonisme destacat en els afers intergovernamentals, sobretot per la delicada situació de les províncies, les quals tenien unes fonts d'ingressos força inferiors a les del govern federal. En conseqüència, les transferències federals, primer, i després la reordenació de la jungla fiscal, sobretot arran de les recomanacions contingudes al Report Rowell-Sirois, van comportar també el desenvolupament de mecanismes de coordinació fiscal intergovernamental. Més endavant, el quasi-unitarisme fiscal de la Segona Guerra Mundial, ja assenyalat, va deixar lloc a un procés de negociació periòdica d'acords fiscals (quinquennals), que originaren instàncies intergovernamentals permanents en temes fiscals. Així, doncs, la qüestió fiscal ha tingut un protagonisme molt important en la vertebració d'un model de relacions intergovernamentals

com el canadenc. Val a dir, però, que en aquest cas, també ens trobem que l'aspecte fiscal té una gran rellevància en l'afaiçament de les relacions intergovernamentals en altres estats federals. Tanmateix, en el cas canadenc, destaca l'elevat nivell de descentralització en la despesa pública⁷⁸.

6.6.3. La interacció entre federalisme i parlamentarisme

Més amunt ja hem al·ludit a la importància dels dos pilars "històrics" -en contraposició a la Carta de Drets i Llibertats, molt més recent- de l'ordenament polític-constitucional canadenc. A continuació, el que pertoca és analitzar el resultat de la seva interacció. En aquest sentit, el més rellevant és la consolidació d'onze executius forts els quals han esdevingut els autèntics motors de la dinàmica política. Aquesta fortalesa dels executius, es deu també, a que compten sovint amb una sòlida majoria legislativa que els recolza i que, en conseqüència, els permet governar amb comoditat al llarg de tota la legislatura, només podent ser derrotats en les següents eleccions.

La força dels executius condiona sobremanera l'actuació dels propis partits polítics, fins al punt que les fidelitats provincials pesen més que les partidistes. Per això els conflictes entre membres d'una mateixa família política (liberals, conservadors, bàsicament) però que actuen en diferents nivells no són pas pocs, ans tot el contrari. En d'altres paraules: **un conflicte intergovernamental difícilment es resoldrà per via intrapartidista⁷⁹ (per exemple entre liberals federals i liberals provincials), ans a través d'instàncies on siguin presents els actors principals, és a dir, els propis executius (WATTS:1989:11).**

⁷⁸ Així si la despesa pública federal de l'any 1960 representava el 50.47% del total, l'any 1996 havia baixat al 38.67% (DION:1999b:136).

⁷⁹ Cal tenir en compte, però, que el Partit Liberal del Canadà, en algunes províncies -generalment les més petites- és present directament en l'escenari polític provincial, a través de les anomenades "seccions provincials", mentre que en d'altres ha renunciat a intervenir directament en benefici d'un altre partit, amb el qual si bé el poden unir relacions fraternals, té personalitat jurídica pròpia i és del tot independent del PLC, no existint, doncs en cap cas una relació jeràrquica. El cas més evident, en aquest sentit és el del Quebec. Allà, el PLC no intervé en la política provincial -no es presenta a les eleccions quebequeses- en benefici del PLQ. Ara bé, això no vol dir que comparteixin el mateix programa. De fet, en els últims vint o trenta anys, és ben evident que si bé tots dos, PLC i PLQ, es declaren federalistes, no tenen la mateixa concepció del que és el federalisme i sobretot de com encaixar el Quebec a l'interior de la federació canadenca.

Així, doncs, la combinació entre federalisme i parlamentarisme, ha donat als executius canadencs (federal i provincials) una rellevància política sense paral·lel en altres casos federals, la qual cosa, per descomptat, ha estat clau per a la consolidació del federalisme executiu.

6.6.4. L'evolució de les estructures internes dels executius canadencs

Un altre factor institucional que ha contribuït a la consolidació del federalisme executiu ha estat l'evolució de les estructures internes dels executius canadencs. Sens dubte, l'aportació teòrica més remarcable en aquest sentit és un treball de Stefan Dupré l'anàlisi del qual ha estat reiteradament adoptada per altres destacats politòlegs (**DUPRÉ:1987**).

En concret, Dupré distingeix tres etapes en l'estructuració interna dels executius canadencs, les quals corresponen a tres períodes històrics del propi desenvolupament de les relacions entre poders al Canadà.

La primera etapa correspon a la d'uns executius organitzats com a **instància de compensació política**, és a dir, que eren formats seguint criteris més propers al patronatge i com a fruit d'unes negociacions per a obtenir un recolzament suficient en la cambra. Aquesta etapa perdura fins la crisi del període d'entreguerres i pel que fa a les relacions entre nivells de poder, aquestes són pràcticament inexistentes o molt reduïdes.

La segona etapa en l'evolució de les estructures internes dels executius es perllonga entre els darrers anys 20 i els anys 60s, i es caracteritza com la d'un **executiu departamentalitzat o sectorialitzat**. És a dir, que els executius ja han donat un pas endavant com a estructures estables i a més han incrementat la seva interacció mútua a través dels ja esmentats programes de costos compartits. Ara bé, el seu tret característic és que cada departament actua pel seu compte sobretot en les relacions amb els seus homòlegs federal o provincials. Ens trobem aquí, com ja es pot deduir, en l'etapa del federalisme burocràtic.

La tercera etapa en aquesta evolució és la que s'ha desenvolupat des dels anys 60s i que Stefan Dupré defineix com a **executiu institucionalitzat o col·legiat**. Del predomini de les estructures verticals o sectorials s'ha passat al desenvolupament d'estructures **horitzontals** (comitès de prioritats, agències) que tenen per objecte la coordinació de tota l'activitat del govern per tal de garantir una coherència i una efectivitat. Aquestes estructures horitzontals esdevenen així elements

centrals en els executius contemporanis i prioritzen els aspectes polítics més que els estrictament tècnics. La importància d'aquestes agències **centrals** al Canadà ha crescut de forma extraordinària en els darrers trenta anys. Alguns autors han distingit diferents tipus d'agències centrals o horitzontals: les que constitueixen el "nucli dur" o *core central agencies*, les agències de supervisió horitzontal i les agències horitzontals de funcions o temps limitat. Sens dubte les més importants són les primeres, formades per l'Oficina del Primer Ministre, l'Oficina del Consell Privat, el Departament de Finances i el Consell del Tresor, car es caracteritzen pel seu rol estratègic i interdepartamental de primer ordre. Són aquestes agències, les que tenen permanentment una *room with a view* sobre tot el que succeeix en l'executiu (**DOERN:1993:179-180**). En determinades províncies, precisament en aquelles que més importància s'ha donat a les relacions entre poders (Quebec, Alberta), les agències de relacions intergovernamentals han acabat esdevenint, en un moment o altre, membres de ple dret d'aquest selecte club que gaudeix d'informació privilegiada. Per contra, en altres províncies les ARI no han assolit un reconeixement destacat.

Darrerament, l'estudi de l'estructuració dels executius canadencs s'ha enriquit amb la tesi del *court government* o govern de cort, a la qual ja ens hem referit més amunt. Sintèticament, aquesta aproximació considera que cada cop més els governs canadencs estan més mediatitzats pel protagonisme exclusiu del Primer Ministre i dels seus col·laboradors més estrets (ubicats en les *core agencies*), mentre que el rol dels ministres és cada cop més secundari o, si es vol, més subordinat, tant a nivell individual, com a nivell d'òrgan col·legiat (**SAVOIE:1995, 1999a**). D'entre els factors que incideixen en aquest procés destaca, en gran mesura, el rol dels mitjans de comunicació, que tendeixen a una forta **personalització** de l'executiu en benefici, òbviament, del seu màxim líder.

6.7. EL FRACÀS DE LES INSTITUCIONS FEDERALS EN EL SEU ROL D'INTEGRACIÓ NACIONAL

El darrer dels factors que examinem mereix una atenció especial i detallada, d'acord amb l'enfocament de la recerca. Es tracta de la incapacitat històrica de les institucions federals canadenques d'esdevenir autènticament representatives dels interessos dels ciutadans canadencs. Això ha comportat que siguin les institucions provincials, els executius i assemblees legislatives, les que han assumit el paper de portaveus de les demandes populars, la qual cosa ha reforçat el seu paper polític i constitucional, com ja hem vist més amunt. Aquesta percepció es troba estesa en la majoria de províncies canadenques, sobretot a les províncies occidentals i al Quebec. L'excepció és Ontario, el gran centre econòmic del país, donat que és el principal beneficiari de la política econòmica productiva del govern federal⁸⁰.

Ni la Cambra dels Comuns ni el Senat, ni el propi govern federal, ni el sistema de partits, etc., han reeixit en nacionalitzar la política canadenca, la qual encara es troba molt influenciada per "la geografia" (SCHWARTZ:1974). Com tampoc ho ha fet el Cap de l'estat. Les enormes diferències entre el Canadà Atlàntic, el Canadà Central i el Canadà Occidental, han impedit, si més no fins molt recentment, que tots els canadencs compartissin uns mateixos valors (TAYLOR:1991:53-76; NORMAN:1995b), la qual cosa ha repercutit en el fet que molts d'ells no es trobin ben representats per les anomenades "institucions nacionals" (PISANI:1998).

Òbviament, els successius governs federals han intentat modificar aquesta situació que els és clarament desfavorable. Tota l'actuació política de P.E.Trudeau, primer ministre entre 1968 i 1984, anà adreçada precisament a capgirar això (LAFORREST:1992; McROBERTS:1997). El reforçament del lideratge federal fou la seva obsessió política, intentant acabar amb la "provincialització" de la

⁸⁰ En aquest sentit, a Ontàrio la política federal atrau molt més l'atenció que la política provincial. També cal tenir en compte el paper que desenvolupen els grans mitjans de comunicació pancanadencs, molts dels quals tenen la seva seu a la gran metròpoli ontariana, Toronto. És el cas, per exemple, del diari de més prestigi, *The Globe and Mail*.

dinàmica política canadenca, i, sobretot, amb el nacionalisme "separatista" quebequès (LAXER-LAXER:1978). Per fer-ho calia que els ciutadans canadencs s'identifiquessin més com a tals que en funció de la seva província d'origen. Una de les principals mesures que reeixí a aprovar en aquest sentit fou la Carta de Drets i Llibertats, la qual ha estat definida com un instrument de centralització i nacionalització (JOHNSTON-BLAIS:1988:25-42). En opinió d'A.C.Cairns, reproduïda en un llibre de converses sobre les relacions entre Quebec i Canadà,

"The really big development in this search for a new constitutional identity was the Charter in 1980, which clearly was designed with two purposes in mind by its chief architect, Trudeau. The prime one, the obvious one, is what the Charter appears to be on its face, a way of protecting citizen rights against the state. From Trudeau's perspective, however, the much more important goal was the attempt to generate a national identity, and this really meant an attack on provincialism. It was a way of trying to get Canadians to think of themselves as possessors of a common body of rights independent of geographical location, which would constitute a lens through which they would then view what all governments were doing. So it was really a de-provincializing strategy, primarily aimed at Quebec nationalism, but also at the general centrifugal pressures that were developing across the federal system" (BOTHWELL:1995:180)

A continuació analitzem els dèficits d'integració nacional de les principals institucions polítiques canadenques, principalment les del nivell federal, les característiques bàsiques de les quals ja hem estudiat més amunt.

6.7.1. La Corona. El Cap de l'Estat

Des del nostre punt de vista, la Corona, en tant que Cap de l'Estat, ha fracassat en el seu rol d'integració nacional. En qualsevol país del món, el Cap de l'Estat es presenta com el símbol de la unió de tots els connacionals per damunt de les diferències ideològiques. Té, doncs, una funció clau en el manteniment de la cohesió nacional. En el cas canadenc, però, el mínim que es pot dir és que cada cop més l'arrelament de la **Corona** entre l'opinió pública canadenca és menor, sobretot al Quebec. És a dir, que no existeix el mateix nivell d'identificació entre els canadencs i la seva Reina, que el que es dona al Regne Unit. En gran mesura això es deu al fet que l'absentisme reial n'és la norma. També hi té a veure el gran protagonisme institucional del Primer Ministre federal, que fins a cert punt gaudeix d'un poder omnímode, com sí d'un "dèspota oriental" o d'un emperador sense corona es tractés.

En definitiva, doncs, podem dir que el Canadà no té una figura política que cohesioni al seu voltant tot el país i la qual estigui per damunt de les lluites partidistes. No té, per exemple, un equivalent al President dels Estats Units, o al President de la República francesa, que sovint es (auto)presenten com a "pares protectors de la pàtria". Per altra banda, el pes del monarca en la vida quotidiana canadenca no té res a veure amb el que es dona al Regne Unit. Dit això, cal afegir que tampoc existeix un actiu moviment pro-republicà, com sí que es dona en un altre país de característiques semblants al Canadà, com és Austràlia⁸¹.

6.7.2. El Governador General

Si, com acabem de veure, el propi Cap de l'Estat no ha reeixit en esdevenir un element cohesionador dels canadencs, el mateix es pot dir de la institució del Governador General. Aquesta amb el pas dels anys, cada cop més ha estat percebuda com la de ser un simple "encarregat" a sou del govern federal, amb un protagonisme pràcticament nul i amb una escassa atracció carismàtica i àdhuc mediàtica. Això ha estat conseqüència en gran mesura per la forta connotació política dels successius titulars del càrrec, sobretot d'ençà 1952, que els ha impedit ser acceptats per importants franges de la societat

⁸¹ Tanmateix, no es pot descartar algun tipus d'efecte contagi de la forta embranzida del moviment republicà a Austràlia, malgrat que aquest va perdre el referèndum sobre l'abolició de la monarquia. Respecte a la situació del moviment republicà al Canadà, veure (SMITH:1999).

canadenca -sovint per motius contraposats, val a dir. Dit d'una altra manera, no són pocs els ciutadans que consideren el Governador General com un simple "titella" en mans del Primer Ministre de torn.

6.7.3. La Cambra dels Comuns

Malgrat que de les dues cambres del Parlament canadenc, la Cambra dels Comuns és de lluny la més rellevant, està força estesa la percepció que, progressivament, ha conegut un **declivi** quant a la seva centralitat en tant que arena principal dels debats polítics del país (**FRANKS:1999**). Una crisi que afecta directament la seva capacitat d'integració nacional. Les causes d'aquesta situació són diverses.

En primer lloc, hi ha un procés que no és exclusiu del Canadà, si no comú a tots els sistemes democràtics, com és el reforçament dels executius en detriment dels parlaments⁸². En segon lloc, tenim la total subordinació de la Cambra dels Comuns respecte el govern. El fet que aquest acostumi a tenir sempre un ampli suport parlamentari, fa que la funció de control de l'executiu per part del legislatiu sigui més aviat teòrica. Poques vegades la Cambra ha fet caure un govern canadenc (la darrera el 1979). Les majories parlamentàries, que poden diferir de les majories electorals, acostumen a ser més que suficients per garantir al govern una legislatura sense contratemps, si més no en aquest àmbit. En conseqüència, doncs, la Cambra dels Comuns canadenca, difícilment pot esdevenir un contrapoder respecte el govern federal i per extensió, respecte el Primer Ministre (i el mateix es pot dir de les assemblees legislatives provincials respecte llurs governs i *premiers*). En tercer lloc, l'existència d'assemblees legislatives provincials amb competències de gran transcendència per a la vida quotidiana dels ciutadans, ha reduït la preeminència de la cambra federal⁸³. Una quarta raó que aportem fa referència a l'auge d'instàncies intergovernamentals -Conferència de Primers Ministres,

⁸² Aquest procés es va donar sobretot en l'etapa d'expansió de l'activitat estatal, amb la construcció de l'anomenat **estat administratiu**, el control efectiu del qual per part dels legisladors és pràcticament impossible (**BANTING:1982; CAMPBELL:1983**).

⁸³ Això és conseqüència de la interacció entre parlamentarisme i federalisme. En aquest sentit, el cas britànic ha servit de comparació, atès que era l'única cambra legislativa existent. Òbviament, els profunds canvis que s'han donat darrerament al Regne Unit, amb els processos de *devolution* i de creació d'assemblees legislatives a Escòcia, País de Gal·les i Irlanda del Nord, obliga a un replantejament d'aquesta percepció (**KEATING:1998b; LAFFIN-THOMAS:1999; HORGAN:1999; NORRIS:2000**).

singularment- ha rellegat la Cambra de Comuns com a autèntic fòrum de debat de les qüestions d'interès general⁸⁴. És en les reunions dels primers ministres canadencs on es prenen moltes de les grans decisions que després, si s'escau, han de ser votades pels respectius parlaments, un pur tràmit, atès que, com ja s'ha dit, cadascun dels primers ministres acostumen a comptar amb un suficient suport parlamentari. En d'altres paraules, la Cambra dels Comuns, en algunes de les qüestions més fonamentals, té un poder "notarial", car es limita a "aixecar acta" d'un acord que ja s'ha pres en una altra instància i en la formació del qual ha tingut un escàs protagonisme.

Una darrera raó fa referència als dèficits en la representativitat territorial que tradicionalment existeixen en la Cambra dels Comuns canadencs. Donada la importància de l'arrelament de les diferents cultures polítiques provincials i atesa la configuració del institucional del sistema electoral canadenc⁸⁵, molt sovint succeeix que la pràctica totalitat de diputats escollits en una província o bé formen part de la majoria parlamentària o bé de l'oposició. Així trobem algunes províncies àmpliament representades en els *caucus* governamental, mentre que d'altres hi tenen un pes nul⁸⁶. Per aquestes últimes, en conseqüència, l'expectativa d'un tracte preferent per part del govern federal (en forma d'inversions, o serveis, per exemple) és molt petita. Si aquesta situació es perllonga al llarg de successives legislatures, com fou el cas de les dues grans etapes de domini liberal (1935-1957 i 1963-84), llavors el perill d'alienació dels ciutadans de les províncies en qüestió respecte la

⁸⁴ Òbviament, aquest és un aspecte central de la nostra recerca, del qual ens ocupem amb molta més extensió en el proper capítol.

⁸⁵ En un article esdevingut clàssic dins la politologia canadencs, s'assenyala que el sistema electoral, atesa la forta regionalització del sistema de partits canadencs i del comportament polític, no és un factor d'integració nacional, i de fet exacerba el "regionalisme" electoral dels votants (CAIRNS:1968).

⁸⁶ Així, històricament, el Quebec ha estat una fortalesa electoral dels liberals federals (PLC), de manera que en gran mesura les majories parlamentàries federals es decantaven sempre a favor seu degut al suport pràcticament en bloc que rebien dels electors quebequesos. Aquest fet, comportava que el pes dels diputats liberals quebequesos dins del *caucus* governamental fos enorme, i en conseqüència, que també tinguessin un gran pes a l'interior de l'executiu federal. Darrerament (1993 i 1997), però, ha estat la província d'Ontàrio qui més diputats ha aportat a les majories parlamentàries liberals. Les províncies occidentals, per contra, acostumen a enviar a la Cambra dels Comuns molt pocs diputats pertanyents al *caucus* progovernamental liberal, donat que aquest partit és percebut clarament com un instrument al servei dels interessos de les elits del Canadà Central.

Cambra baixa federal és molt elevat. A aquesta alienació s'hi afegeix la frustració que resulta del principi **taxation without representation**, és a dir, que els ciutadans d'aquestes províncies, malgrat que paguen impostos tenen una representació escassa o marginal en el govern (JOHNSTON:1993:44).

Tot plegat ha fet que regularment apareguin veus demanant la introducció de modificacions en la Cambra dels Comuns -p.e., menys disciplina de vot-, així com en el sistema electoral -p.e., aplicació d'una fórmula proporcional, mecanismes compensatoris-, que permetin que aquesta instància esdevingui realment la instància preeminent, com a les majories dels països, on la cambra baixa estatal ocupa un lloc destacat dins la dinàmica política quotidiana (WEAVER:1997:473-512; JOHNSTON:2000).

6.7.4. El Senat

De totes les institucions federals, sens dubte la més desprestigiada és el **Senat**, atès que els seus membres no són elegits pels ciutadans, sinó designats pel govern federal. Aquesta manca de legitimitat democràtica ha impedit que exerceixi un rol rellevant en la dinàmica política del país, en la mateixa mesura que l'exerceix, per exemple, el Senat als Estats Units o el propi *Bundesrat* a Alemanya. Per això no pot estranyar que en els darrers temps s'hagin presentat innumbrables iniciatives adreçades a la seva reforma⁸⁷. Aquestes propostes han omplert moltes pàgines d'informes, reports, memòries i, per descomptat, de llibres i articles. La bibliografia al respecte és amplíssima⁸⁸.

⁸⁷ Sintèticament, d'entre les propostes que s'han fet destaquem-ne les següents: la seva conversió o substitució en una **Cambra de la Federació**, nomenada a parts iguals pel govern federal i els governs provincials; o bé en una **Cambra de les Províncies**, composta per senadors nomenats exclusivament pels executius provincials; o bé una **Cambra binacional**, composta a parts iguals per representants del Canadà anglès i del Canadà francès. Però, sense cap mena de dubte, la proposta de reforma del Senat que sembla guanyar més partidaris, sobretot a l'Oest, és la del **Senat Triple E** (*electe*, *equal*, *efficient*) és a dir, un senat que sigui d'elecció popular, que compti amb una representació igual per a totes les províncies -de manera idèntica al cas dels Estats Units-, i amb uns poders reals, capaços d'intervenir realment -de manera eficient- en el procés legislatiu o, per exemple, en la selecció de determinats càrrecs d'alta responsabilitat. La reforma del Senat va ser un dels aspectes centrals de l'Acord de Charlottetown (1992), i per això, més endavant ja tornarem sobre aquest aspecte clau de la crisi del federalisme canadenc.

⁸⁸ SMILEY:1985; SMILEY-WATTS:1986:131-162; LIJPHART:1987; GIBBINS:1989a; ARCHER-GIBBINS-KNOPFF-PAL:1995:195-199; ELTON:1993; BEAUDOIN:1993:73-81; LUSZTIG:1995:35-50; JAUMAIN:1997; WATTS:1999²a; TREMBLAY-PELLETIER-PELLETIER:2000.

Significativament, tampoc no han faltat veus que propugnen, ras i curt, la seva abolicció, acompanyada d'un increment del nombre de membres de la Cambra dels Comuns, escollits de forma proporcional (proposta del Nou Partit Demòcrata)⁸⁹. El Senat canadenc no té, en la pràctica, una funció de representativitat territorial, i de fet els seus membres acostumen a actuar seguint criteris partidistes o ideològics, la qual cosa la converteix en una cambra de segona lectura (**GIBBINS:1989a; ALBERTI:1996**).

El debat entorn el Senat canadenc s'ha centrat en tres aspectes principals: el de la selecció dels seus membres, el del nombre de senadors per cada província i el territori i, finalment, en el dels seus poders. Vegem cadascun d'ells.

Pel que fa a la selecció dels seus membres, sens dubte una demanda que compta cada cop amb més partidaris -sobretot a les províncies occidentals- és que els senadors siguin d'**elecció popular**, seguint doncs, el model nordamericà (i l'australià). Això incrementa la legitimitat política de la cambra, i fa que els senadors, siguin més permeables a les demandes dels electors⁹⁰.

⁸⁹ Segons una enquesta feta pública conjuntament pel diari *The Globe and Mail* i per la cadena de televisió privada *CTV*, en data 11 de maig de 1998, un 43% dels enquestats eren partidaris d'una Senat reformat, un 41% de la seva abolicció i només un 11% es mostraven conformes amb la situació actual de la cambra (**CWF:1999:10**).

⁹⁰ De fet algunes províncies occidentals ja han intentat forçar el nomenament per part del govern federal de senadors "electes". Concretament, Alberta i la Colúmbia Britànica han aprovat sengles lleis provincials que regulen l'elecció de senadors. Àdhuc en el cas d'Alberta, s'han celebrat dues eleccions senatorials. La primera va tenir lloc el 1989 i la segona el 1998. El procediment seguit per aquesta província ha estat el següent. Un cop aprovada la llei en qüestió (la Llei 11 o *Senatorial Selection Act*) per l'assemblea legislativa provincial (agost de 1989), es convocaren eleccions senatorials, les quals se celebraren el 16 d'octubre del mateix any. El candidat més votat fou Stan Waters, del Partit per la Reforma. Pocs dies després el llavors primer ministre d'Alberta, Don Getty, envià una carta al també llavors primer ministre canadenc, Brian Mulroney, en la qual figuraven els noms dels sis candidats que s'havien presentat a les eleccions senatorials i li suggeria que nomenés com a nou senador per cobrir l'escó vacant corresponent a Alberta, al candidat més votat, Waters. Finalment l'11 de juny de 1990, Waters va ser nomenat senador per Mulroney, a canvi que Getty acceptés no convocar cap més elecció senatorial en els següents cinc anys. Passat amb escreix aquest termini, el 26 d'octubre de 1997, l'assemblea legislativa d'Alberta votà de nou la *Senatorial Selection Act* i en perllongà la seva vigència. Quatre dies després un senador per Alberta morí d'un atac de cor. Immediatament, el primer ministre d'Alberta, Ralph Klein s'adreçà al Primer Ministre federal, Jean Chrétien, fent-li saber la decisió de procedir a organitzar una nova elecció senatorial, i en conseqüència, demanant-li que esperés a saber-ne els resultats abans de nomenar un substitut del difunt. La resposta d'Ottawa va ser negativa i el mes de desembre, Chrétien nomenà una nova senadora. La contrarèplica va ser una modificació de la Llei 11, la Llei 44 (abril 1998), en virtut de la qual s'autoritza la convocatòria d'eleccions senatorials existeixin o no vacants corresponents a la província. D'aquesta manera, els candidats que en resultin guanyadors es convertiren en "senadors a l'espera" (*senators-in-waiting*) fins que es

Per altra banda, però, també hi ha la proposta d'un Senat **representatiu**, és a dir, compost per senadors representants nomenats pels governs provincials (i eventualment, també els governs territorials). Ens acostem aquí al model alemany, on té lloc la provincialització d'una institució federal, és a dir, on la institució del nivell federal és formada per membres escollits per un òrgan del nivell provincial. Un senat compost per representants dels governs provincials li proporcionarà clarament una dimensió de cambra territorial i, des d'aquest punt de vista, els senadors esdevenen portaveus de les principals demandes de cada província⁹¹. Sigui com sigui, sembla evident que la reforma del procés de selecció dels senadors, és una assignatura pendent de la política canadenca, la qual tard o d'hora s'haurà de resoldre. A no ser que, òbviament, s'opti per la pura i simple dissolució d'aquesta segona cambra, com ja van fer en el seu moment les pròpies províncies canadenques⁹².

Pel que fa al nombre de senadors per cada província o territori, és una qüestió que també es presenta força problemàtica. Actualment, la representació senatorial és "igual" en quatre regions senatorials (Províncies Marítimes, Quebec, Ontàrio i Províncies Atlàntiques), a més a més d'una representació particular en els casos de Terranova i dels tres Territoris. Aquesta distribució

produís una vacant. Igualment es fixa la data de les properes eleccions senatorials per al mes d'octubre. Tanmateix, el 28 d'agost de 1998, de manera sobtada, el senador per Alberta Jean Forest anuncià la seva dimissió immediata. Klein tornà a escriure Chrétien per tal d'impedir que procedís a la substitució abans de conèixer el resultat de les eleccions senatorials. Això no obstant, el 17 de setembre, Chrétien en féu cas omís i nomenà un nou senador. La reacció de Klein, de gran part de la premsa i de la immensa major part dels ciutadans d'Alberta (un 83% dels quals era partidari del nomenador d'un senador electe) va ser d'indignació. Finalment, el 19 d'octubre tingueren lloc les eleccions senatorials, en les quals resulten escollits dos candidats del Partit per la Reforma (Bert Brown i Ted Morton). En no haver-se donat cap vacant, cap dels dos candidats electes ha tingut la possibilitat de ser nomenat senador per Alberta. I, atesos els resultats de les eleccions federals del 2000, el més probable és que no ho siguin tampoc en la nova legislatura (**CWF:1999; GARFIN-ARSENAULT:2000**).

⁹¹ Això té un doble efecte. Per una banda, legitima el protagonisme de la classe política provincial en la política federal. De l'altra, però, també legitima el rol del Senat com arena decisional dels problemes territorials. Des d'aquesta segona perspectiva, cal dir, que un Senat compost per alts càrrecs dels governs provincials (començant pel propi Primer Ministre o *Premier*) podria arribar a qüestionar el rol preeminent que fins ara ha jugat la pròpia Conferència de Primers Ministres (federal-provincial), en la presa de decisions en l'àmbit intergovernamental. Sens dubte aquest és un argument de pes que presenten els partidaris d'aquest Senat "a l'alemanya".

⁹² En el cas d'una dissolució del Senat, és molt probable que s'incrementés el nombre de membres de la Cambra de Comuns, per tal de corregir determinats desequilibris de representativitat.

és qüestionada per gairebé totes les províncies, si bé per raons contraposades. Així, les províncies centrals (Ontàrio i Quebec), es consideren subrepresentades en la Cambra Alta, i defensen un augment de la seva presència en ella⁹³. Per contra, les províncies perifèriques, sobretot les occidentals, i més concretament encara, la Colòmbia Britànica i Alberta són partidàries aferrissades d'un Senat igual, és a dir, que totes les províncies, independentment del seu nombre d'habitants, tinguin el mateix nombre de senadors. Es tracta, òbviament, una altra vegada, d'una clara i innegable influència del model dels Estats Units (i de l'Austràlia). Les implicacions d'un Senat igual són enormes. Donat que significaria una cambra hegemnitzada per les vuit províncies perifèriques en detriment de les dues províncies centrals. Des d'un punt de vista institucional, aquesta cambra alta esdevindria clarament un contrapoder a la cambra baixa, on el Canadà central compta amb més de la meitat dels escons. En la pràctica suposaria un clar capgirament de la dinàmica política canadenc existent d'ençà 1867, atès que per primera vegada, les províncies perifèriques tindrien una capacitat d'influència potent en un escenari, com és la política federal canadenc, tradicionalment controlat per les elits polítiques de Montreal i Toronto, sobretot. Tanmateix, les possibilitats d'èxit de la reivindicació d'un Senat igual són a hores d'ara escasses. Per contra, sí que pot tenir més viabilitat la proposta d'un Senat equitatiu, és a dir, on les províncies tinguin una representació ponderada en funció del nombre d'electors, seguint, de nou, el model alemany⁹⁴.

Finalment, el darrer aspecte que també és motiu de polèmica, són els poders del Senat. Tal i com s'ha dit més amunt, a hores d'ara, els poders del Senat canadenc són pràcticament idèntics als de la Cambra dels Comuns. Això implica que és necessari el seu vot afirmatiu per a l'aprovació de qualsevol projecte legislatiu. La conseqüència és que el Senat canadenc té legalment un dret de veto absolut. Això no obstant, en la pràctica, aquest poder pràcticament no l'ha exercit mai -sobretot en els darrers anys. Per contra, ha preferit més suggerir o proposar modificacions, que en la major part d'ocasions han estat

⁹³ Si bé cal dir que ni per ontarians ni per quebequesos la reforma del Senat constitueix una de les seves principals prioritats. Sens dubte, això explica en gran mesura perquè encara no s'ha dut a terme.

⁹⁴ On la diferència entre els landers amb més electors i amb menys és de 6 a 3 escons senatorials, respectivament.

acceptades per la Cambra dels Comuns, que no pas plantejar-li directament un pols. Aquesta prevenció, prudència o àdhuc renúncia a exercir fins a les últimes conseqüències els seus poders ha estat tradicionalment associada a la percepció de la seva feble legitimitat democràtica⁹⁵. Per contra, és evident que amb un Senat electiu o representatiu, s'esvaïrien tantes prevencions a l'hora de defensar els seus posicionaments en contra de la pròpia Cambra dels Comuns. És per això que les propostes de reforma del Senat han posat l'èmfasi en la necessitat que incideixi d'una manera **efectiva i eficient** en el sistema polític canadenc, sobretot en qüestions que afecten al territori o les competències concurrents. També s'ha proposat que el Senat gaudeixi d'una capacitat de veto respecte els candidats que presenti el govern federal a ocupar alts càrrecs polítics o administratius, tal i com també succeeix als Estats Units. D'aquesta manera, es retallaria de manera important la capacitat d'influència del propi Primer Ministre, i de l'executiu, en el seu conjunt.

Per concloure aquesta reflexió entorn les mancances del Senat canadenc, penso que són il·lustratives les reflexions contingudes en el report del **Comitè mixt especial del Senat i de la Cambra dels Comuns sobre el procés de modificació de la Constitució del Canadà**, altrament conegut com a Comitè Beaudoin-Edwards respecte el federalisme executiu. Segons l'esmentat report,

*"This new institution or tradition [el federalisme executiu] grew out of the Senate's failure, in the opinion of some, to fulfill at all times its role as the house representing regional and provincial interests. The provincial premiers thus stepped in to fill the void" (BEAUDOIN-EDWARDS:1991:7)*⁹⁶

⁹⁵ A més a més de l'existència durant llargues temporades d'hegemonies del mateix partit en les dues cambres.

⁹⁶ És convenient remarcar el fet que el report es refereix al federalisme executiu com una "institució" o "tradicció". Òbviament aquí es veu clarament un dels aspectes claus del federalisme executiu: el fet que no es tracta pròpiament dit d'una institució formalitzada legalment, sinó més aviat que consisteix en una pràctica *de facto* de naturalesa eminentment política i convencional.

6.7.5. El Primer Ministre federal

Més amunt ja s'ha emfasitzat la rellevància política i fàctica de la figura del Primer Ministre federal. Podem dir que institucionalment es tracta d'un "monarca" que si bé no té corona, sí que exerceix un poder polític pràcticament sense contrapesos efectius, i ho fa d'una manera descaradament partidista. Des d'aquest punt de vista, no són poques les propostes que s'han fet per tal de retallar la seva prepotència. Una d'elles, l'acabem de veure: donar al Senat, un poder de veto sobre els candidats a ocupar determinats càrrecs d'alta responsabilitat política i la selecció dels quals correspon al Primer Ministre. És el cas del candidat a ocupar el càrrec de Governador General, el del *Chief Justice* de la Cort Suprema del Canadà o dels propis Ministres.

Però al marge d'aquesta qüestió, n'hi ha una altra que també ha aixecat un cert debat. Ens referim al fet que, en els darrers decennis, el càrrec ha estat hegemonitzat, tret de períodes molt breus, per polítics quebequesos. Així en els últims trenta anys han sigut Primers Ministres **Pierre Elliott Trudeau** (1968-79 i 1980-84), **Brian Mulroney** (1984-1993) i **Jean Chrétien** (d'ençà 1993), tots tres quebequesos⁹⁷. Pels canadencs d'Ontàrio i de les províncies occidentals, particularment, aquesta hegemonia ha donat lloc a no poques crítiques envers l'anomenat *French Power* i, fins i tot, s'ha arribat a afirmar que en el cas hipotètic d'una negociació per la sobirania del Quebec, no fóra lògic que els màxims responsables polítics de la part canadenca, encarregats de negociar la secessió quebequesa, fossin d'aquesta província, per molt federalistes que es declaressin⁹⁸.

⁹⁷ Els seus mandats han estat separats per d'altres de molt breus encapçalats per primers ministres procedents d'altres províncies canadenques: **Joe Clark** (d'Alberta, 1979-80), **John Turner** (d'Ontàrio, 1984) i **Kim Campbell** (de la Colòmbia Britànica, 1993) [la primera i, fins al moment, única dona que ha ocupat el càrrec]. Dels tres primers ministres procedents del Quebec, cal dir que Trudeau, era fill de pare francòfon i mare irlandesa. Per la seva banda, Mulroney, de família irlandesa, pertany a la minoria anglo-quebequesa. Tant Trudeau com Mulroney són bilingües perfectes (cal tenir en compte que al Canadà menys d'un 20% de la població ho és, de bilingüe). Contràriament, Chrétien és un quebequès francòfon *de souche* o *pure laine*, procedent del Quebec profund, que no poques vegades ha protagonitzat "relliscades lingüístiques" amb l'anglès, àmpliament recollides pels mèdia. Val a dir, que amb anterioritat a 1968, únicament dos altres quebequesos (o franco-canadencs) havien ocupat el càrrec: Wilfrid Laurier (1896-1911) i Louis Stephen Saint-Laurent (1948-1957).

⁹⁸ Així, sobretot des de sectors mediàtics, es considera que una victòria dels sobiranistes en un proper referèndum, hauria de comportar la dimissió del Primer Ministre federal, per no

6.7.6. El govern federal

Malgrat que, com ja he dit, intenta ser un òrgan permeable a la diversitat cultural, lingüística i social, és a dir, tot i els seus esforços que podem definir com d'intraestats, el govern federal canadenc és una instància que, en els darrers anys, ha viscut, i viu encara, una certa crisi. Tres raons, com a mínim, poden explicar-la.

La primera ja ha estat esmentada anteriorment: ens referim a la cada cop més gran preeminència de la figura del Primer Ministre respecte als seus ministres, seguint la tesi del **govern de cort**. La segona raó o causa, és la competència que, en els darrers anys, la **Conferència de Primers Ministres** (CPM), li ha fet, en el sentit d'esdevenir l'arena on realment s'han discutit, i eventualment aprovat, algunes de les decisions polítiques més transcendents que han afectat els canadencs i les canadenques en els darrers anys. Dit en d'altres paraules, s'ha arribat a produir un cert "dubte" entorn de qui és el govern **real** del Canadà: el d'Ottawa, format pel Primer Ministre federal i els seus Ministres, o bé la CPM, composta pel Primer Ministre federal i els Primers Ministres provincials (*premiers*), i eventualment, també, els líders territorials. Un dubte que aixeca posicions fortament contraposades i que en els darrers anys ha estat objecte de moltes anàlisis, tal i com analitzem en el capítol següent.

Finalment, la tercera raó es refereix al fet que tradicionalment, des de l'**Outer Canada**, s'ha vist el govern federal com el principal instrument de l'**Inner Canada** -Canadà Central- per portar a terme les polítiques públiques favorables als interessos de les élites econòmiques de Toronto i Montreal, atesa la gran presència, àdhuc hegemonia, dels ministres procedents d'Ontàrio i del Quebec en el seu interior. Una hegemonia que té unes repercussions molt clares a l'hora de

haver sabut mantenir la integritat de la federació. Sens dubte és per això que, "*One's place in history matters a great deal to prime ministers. No Canadian prime minister wants the country to break up under his or her watch. Thus one of the main tasks at hand is keeping the country united. No other politician in Canada feels so directly responsible for Canadian unity as does the prime minister. Indeed, should Canada break up, the prime minister would be the first to be held to account*" (SAVOIE:1999a:637).

territorialitzar la inversió pública i decidir els contractes federals amb empreses d'unes o altres províncies⁹⁹.

6.7.7. La Cort Suprema del Canadà

Donat el seu protagonisme creixent en el sistema polític canadenc, d'ençà l'entrada en vigor de la Carta de Drets i Llibertats, aquesta institució està cada cop més sotmesa a l'escrutini públic. Des d'aquest punt de vista, és ben cert que si per una banda ha esdevingut el referent suprem dels anomenats *canadencs de carta*¹⁰⁰, i des d'aquest punt de vista, la seva legitimitat s'ha incrementat respecte els governs i els parlaments, de l'altra, no són poques les crítiques que se li adrecen per diversos motius. Vegem-los.

El primer rau en la pròpia composició i elecció dels seus membres. Així la Cort Suprema del Canadà és composta per nou jutges, **tots ells nomenats pel governador general seguint les recomanacions del govern federal. La tria del president o *Chief Justice*, és una prerrogativa del Primer Ministre federal.** Dit d'una altra manera, malgrat que la Cort Suprema ha de ser l'àrbitre dels conflictes constitucionals entre els dos nivells de poder, paradoxalment, la tria dels seus membres és una competència exclusiva d'una de les parts¹⁰¹.

⁹⁹ Particularment a les províncies occidentals, els anys setanta i primers vuitanta, en plena etapa de crisi del petroli, van significar un pols amb el govern federal de Trudeau, arran de la seva política energètica, considerada com a massa decantada envers les províncies consumidores (Ontàrio i Quebec) en detriment de les províncies productores (Alberta, sobretot) (**GIBBINS:1980; 1982**). Per altra banda, des del Quebec francòfon, el govern federal havia estat considerat tradicionalment com el representant de les èlites anglòfones de Montréal (**AUCOIN:1985a, 1985b; BAKVIS:1991a**).

¹⁰⁰ Amb aquesta denominació es fa referència a aquells col·lectius que històricament no havien gaudit de cap reconeixement legal com a tals, i que en conseqüència no gaudien de cap dret. Una situació que canvià totalment arran l'aprovació de la Carta, la qual els reconeix els seus drets i els garanteix el seu exercici a través de la possibilitat d'adreçar-se als tribunals en cas que siguin trepitjats per l'actuació d'un poder públic o d'un particular. Concretament, als col·lectius que ens referim són, entre d'altres, els següents: les dones, els grups procedents de la immigració (grups multiculturals), les minories lingüístiques (francòfons a la resta del Canadà i anglòfons al Quebec), els autòctons, els grups homosexuals (gais i lesbianes), etc. (**CAIRNS:1992**).

¹⁰¹ *"Sur le plan démocratique, il s'agit là d'une injustice parce que les juges du plus haut tribunal ne sont pas nommés conjointement par le fédéral et les provinces -comme cela se passe dans la démocratie américaine. Les juges de la Cour suprême du Canada sont nommés exclusivement par le cabinet fédéral. Il s'ensuit qu'un procès opposant les deux paliers de*

334

Tal i com ja s'ha esmentat més amunt, no manquen propostes de reformar la selecció dels membres de la Cort Suprema. Així, per exemple, el professor emèrit de la Universitat de Toronto, Jacob S. Ziegel, proposa dos mètodes alternatius al respecte. El primer és l'establiment d'una comissió de nominacions a l'interior mateix de la Cort Suprema. La comissió formada, òbviament, pels nou jutges, presentaria un llistat curt de candidats al govern federal, el qual procediria a la selecció d'un d'ells. El segon consistiria en la formació d'un comitè de la Cambra dels Comuns (o bé d'un comitè conjunt del Senat i la Cambra), la tasca del qual consistiria en confirmar els candidats seleccionats (**ZIEGEL:1999**). En aquest segon cas, òbviament, la influència del model dels Estats Units, és més que evident. Tanmateix, aquesta proposta no dona resposta a la marginació dels poders provincials en la selecció. És per això, que també s'ha proposat que les províncies participin mitjançant la presentació d'una llista de candidats, i que sigui Ottawa qui finalment decideixi en base als candidats inclosos en aquesta llista. En aquest sentit, el professor Peter McCormick (Universitat de Lethbridge), considera que la Cort Suprema del Canadà ha de fer front a dos dèficits: el federal i el democràtic. El primer es podria superar mitjançant la presentació per part dels *premiers* de les províncies o regions afectades i del líder de l'oposició d'un llistat de candidats d'entre els qual, el primer ministre federal n'escolliria un. Pel que fa al dèficit democràtic, McCormick proposa que els candidats s'hagin de sotmetre a una entrevista (però no a la ratificació) pel Parlament (**McCORMICK:2000:7-10**)¹⁰².

En segon lloc, la Llei sobre la Cort Suprema de 1875 estableix que tres dels seus jutges han de provenir del col·legi d'advocats

gouvernement sera décidé par neuf magistrats nommés et payés par une seule des parties. C'est un peu comme si dans un match de hockey, l'arbitre était choisi par une seule des deux équipes en présence..." (LORIENT:1998:437).

¹⁰² Una tercera proposta d'aquest professor consisteix en una limitació en el mandat del President o *Chief Justice* de la Cort Suprema. Concretament considera que només hauria d'ocupar aquest càrrec per espai de cinc o sis anys, transcorreguts els quals, seria substituït per un dels seus col·legues, i ell romandria en la Cort com a jutge ordinari (*associate judge*). McCormick considera que el fet que una mateixa persona pugui ocupar un càrrec clau com és el de *Chief Justice* per espai de quinze o fins i tot, vint anys, -fins a la seva jubilació- és excessivament llarg.

(*barreau*) o de la magistratura del Quebec, atès que, com s'ha dit abans, en aquesta província és vigent el dret civil, a diferència de la resta del país. Per contra, la pròpia llei no fa cap referència a la procedència territorial de la resta de membres de la Cort. Aquesta diferenciació ha estat considerada, a la resta del Canadà, com un favoritisme envers l'única província de majoria francòfona del Canadà¹⁰³.

Paradoxalment, aquest suposat "favoritisme" no ha impedit que des d'aquesta província estant, hi hagi una notable desconfiança envers l'esbiaixament pro-federal de les sentències i opinions de l'alt tribunal (així com també dels tribunals superiors provincials) (**BRUN-TREMBLAY:1990²; BZDERA:1993:28**). Aquesta desconfiança ja es féu evident d'ençà 1932, quan encara la darrera instància judicial canadenc era el Comitè Judicial del Consell Privat (CJCP) de Londres. A partir de 1949, quan la Cort Suprema del Canadà la reemplaçà, aquesta malfiança esdevingué més rotunda, atès que alguns dels posicionaments que va adoptar van tenir un impacte directe en la dinàmica política canadenc¹⁰⁴. Darrerament (agost 1998), la Cort Suprema del Canadà s'ha situat de nou al bell mig de la polèmica entre Ottawa i Quebec, com a conseqüència del seu pronunciament respecte si el Quebec té dret a l'autodeterminació o no. Una qüestió sobre la que ens ocupem en la Tercera Part de la recerca.

En definitiva, podem dir que la Cort Suprema del Canadà, també es troba sotmesa a fortes pressions per part de forces amb interessos

¹⁰³ Sovint, però, es dóna el cas que 3 provenen d'Ontàrio, 2 de les províncies de l'Oest i 1 de les províncies atlàntiques. Tanmateix, no hi ha cap obligació que això sigui així. Només el Quebec té garantida en el nombre esmentat la seva presència en la màxima instància judicial canadenc.

¹⁰⁴ D'entre les sentències i opinions emeses per la Cort Suprema del Canadà, que han reforçat el poder federal en detriment del provincial, d'ençà 1949, destaquen les següents: *Reference as to Validity of the Wartime Leasehold Regulations* (1950), R.C.S. 124; *Saumur v. City of Quebec* (1953) 2 R.C.S. 299; *In re The Ownership of and Jurisdiction over Offshore Mineral Rights*, (1967) R.C.S.792; *Caloil Inc. v. A-G of Canada* (1971) R.C.S. 543; *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, (1975) 2 R.C.S. 182; *Capital Cities Communications Inc. c. C.R.T.C.*, (1978) 2 R.C.S. 141; *Régie des services publics c. Dionne*, (1978) 2 R.C.S. 191; *Saskatchewan Power Co. c. Trans-Canada Pipelines Ltd*, (1979) 1 R.C.S. 297; *P.G. du Québec c. Blaikie*, (1979) 2 R.C.S. 1016; *Renvoi relatif à un projet de résolution concernant la Constitution du Canada*, (1981) 1 R.C.S. 753 (*Avis sur le rapatriement de la constitution*); *P.G. du Québec c. P.G. du Canada (Renvoi concernant la Constitution du Canada)*, (1982) 2 R.C.S. 793, entre d'altres.

contraposats. El fet és molt important, atès que, com ja hem assenyalat reiteradament, la seva rellevància com a *policy-maker* és cada cop més important (**FLETCHER-HOWE:2000**).

6.7.8. El sistema de partits

Un altre element cabdal que ens permet entendre el fracàs de les institucions federals canadenques en el seu rol d'integració nacional, és el sistema de partits. Sens dubte el tret més rellevant del cas canadenc, és que si bé havia estat caracteritzat durant molts anys com un model de bipartidisme (o a tot estirar a un bipartidisme imperfecte, o de 2 1/2), el fet cert és que, en l'actualitat, **cap dels partits federals tradicionals (liberal, conservador i neodemòcrata) té una implantació sòlida en totes i cadascuna de les províncies del país**¹⁰⁵. Vegem-ho.

(i) El Partit Liberal del Canadà, (PLC).- De lluny és la formació que més s'acosta al model teòric d'un partit pancanadenc, per un doble motiu. El primer, perquè és present amb un cert pes, si bé variable, en totes les províncies i els territoris de la federació. I en segon lloc, perquè ha ocupat ininterrompudament el poder a Ottawa durant llargues etapes (1935-1957, 1963-1984¹⁰⁶ i d'ençà 1993), la qual cosa li ha donat un fort protagonisme en la construcció de l'estat canadenc contemporani i en certa mesura, també, en l'afaiçonament de la societat canadenca contemporània (**WHITAKER:1977**). Concretament, els seus suports tradicionals es troben en les províncies atlàntiques i en el Canadà central (Ontàrio i Quebec).

¹⁰⁵ Com no pot ser altrament, la bibliografia respecte els partits canadencs és prou abundant (**BAKVIS:1991a; 1991b, 1991c; CARTY:1991; THORBURN:1991⁶; CLARKE-KORNBERG:1993:287-312; STEWART-CARTY:1993:313-330; MANCUSO-PRICE-WAGENBERG:1994; CAMPBELL-CHRISTIAN:1996**). Obres referencials pel que fa a l'anàlisi de les eleccions canadenques són les següents (**JOHNSTON-BLAIS-BRADY-CRÊTE:1992; ELKINS:1992; CLARK-JENSON-LEDUC-PAMMET:1996³**).

¹⁰⁶ Excepte durant uns mesos, entre 1979 i 1980, que governaren els conservadors encapçalats per Joe Clark.

Pel que fa a les primeres, al ser províncies que depenen en molta mesura de les transferències federals, el seu comportament electoral acostuma generalment a donar suport a aquella formació que governa a Ottawa, i aquesta ha estat, com acabem d'esmentar, el PLC. No debades, quan els governs liberals han procedit a un retall significatiu de transferències federals a la regió, els electors els han donat donat l'esquena i s'han decantat per altres opcions, tal i com succeí en les eleccions de 1997. En general, però, aquestes províncies poden ser considerades proclius al vot liberal. Tal i com ens mostra el **QUADRE 6.II**, que reproduïx els resultats en les eleccions federals del mes de novembre del 2000, el PLC obtingué 19 dels 32 escons en joc en el conjunt de les quatre províncies atlàntiques.

Quant al Canadà Central, el suport als liberals és en general important, però cal diferenciar clarament les dinàmiques de les dues províncies. Així, en el cas del Quebec, d'ençà 1918, havia estat la gran bossa electoral dels liberals federals, on obtenien enormes quantitats d'escons que constituïen una aportació fonamental en el triomf liberal al conjunt del país¹⁰⁷.

Tanmateix, la situació varià de forma molt significativa d'ençà la reforma de 1982 que, com veurem més endavant, va ser considerada com un trencament de les promeses fetes pels liberals de reconèixer les demandes principals del Quebec. Així, en les eleccions següents els liberals van ser pràcticament escombrats i van patir humiliants derrotes a mans dels seus adversaris directes: el Partit Conservador, primer

¹⁰⁷ El Partit Liberal del Canadà, durant molts anys s'ha presentat com el defensor principal dels franco-canadencs (tant dels quebequesos, com dels acadians i de la resta de minories francòfones) **en el conjunt del Canadà**. Concretament el pes dels diputats quebequesos en el *caucus* liberal es va situar entre el 30% i el 59% durant molts anys, la qual cosa es traduïa en una quota de poder molt important dins el govern i l'administració federals. Un exemple de la força dels liberals federals al Quebec la tenim en les eleccions de 1980, quan obtingueren 74 dels 75 escons quebequesos a la Cambra dels Comuns. (Cal tenir present, però, que no tots els diputats liberals quebequesos són francòfons).

QUADRE 6.II
37a ELECCIÓ FEDERAL (2000)

Participació = 61.2%

	PLC	AC	BQ	NPD	PCP
TERRANOVA	5 (44.9%)	0 (3.9%)	NP	0 (13.1%)	2 (34.5%)
ILLA PRÍncep EDUARD	4 (47.0%)	0 (5.0%)	NP	0 (9.0%)	0 (38.4%)
NOVA ESCÒCIA	4 (36.4%)	0 (9.6%)	NP	3 (24.0%)	4 (29.1%)
NOU BRUNSWICK	6 (41.7%)	0 (15.7%)	NP	1 (11.7%)	3 (30.5%)
QUÉBEC	36 (44.2%)	0 (6.2%)	38 (39.9%)	0 (1.8%)	1 (5.6%)
ONTÀRIO	100 (51.5%)	2 (23.6%)	NP	1 (8.3%)	0 (14.4%)
MANITOBA	5 (32.5%)	4 (30.4%)	NP	4 (20.9%)	1 (14.5%)
SASKATCHEWAN	2 (20.7%)	10 (47.7%)	NP	2 (26.2%)	0 (4.8%)
ALBERTA	2 (20.9%)	23 (58.9%)	NP	0 (5.4%)	1 (13.5%)
COLÚMBIA BRITÀNICA	5 (27.7%)	27 (49.4%)	NP	2 (11.3%)	0 (7.3%)
YUKON	1 (32.5%)	0 (27.7%)	NP	0 (31.9%)	0 (7.5%)
T. DEL NORD-OEST	1 (45.6%)	0 (17.7%)	NP	0 (26.7%)	0 (10.0%)
NUNAVUT	1 (69.0%)	NP	NP	0 (18.3%)	0 (8.2%)
CANADÀ	172 (40.8%)	66 (25.5%)	38 (10.7%)	13 (8.5%)	12 (12.2%)

NP - No presentat

FONT: *Elections Canada*, www.elections.ca

(1984 i 1988) i el Bloc Quebequès, després (1993 i 1997)¹. Per contra, en les darreres eleccions (2000), el PLC ha derrotat els bloquistes en nombre de vots, que no d'escons, tal i com ens mostra el **QUADRE 6.II**².

Per la seva banda, Ontàrio sembla haver rellevat en el darrer decenni al Quebec com a principal rebost de vots i, sobretot, escons, per als liberals. Històricament, Ontàrio s'havia caracteritzat per un important bipartidisme en les eleccions federals entre liberals i conservadors. Això no obstant, la signatura del Tractat de Lliure Canvi amb els Estats Units, primer, i després ampliat a Mèxic, impulsat pel conservador Mulroney, ha tingut un efecte desastrós per als *tories* federals. Així, en les tres darreres eleccions federals (1993, 1997 i 2000), el PLC hi ha aconseguit uns resultats rècords: 99, 101 i 100 escons dels 103 en joc, de manera que Chrétien deu el seu triple triomf consecutiu sobretot a aquesta província.

Tota una altra història és el que s'esdevé en les províncies occidentals del Canadà, on el PLC continua sent considerat, per molts votants, com el principal valedor dels interessos econòmics de les elits d'Ontàrio i Quebec, i més concretament, de Toronto i de Montreal. D'aquesta manera, els liberals s'han hagut de conformar amb assumir, històricament, el paper de segons, o fins i tot, tercera força política, en benefici d'opcions conservadores (abans) o reformistes (darrerament) i d'un partit clarament situat més a la seva esquerra, el NPD³. Així, en les darreres eleccions federals, els liberals van aconseguir esdevenir el segon partit més votat en aquesta regió, però només van obtenir 14 dels 88 escons en joc. Com es pot constatar, doncs, malgrat que el PLC és l'únic partit amb una presència

¹ Això no obstant, fins i tot durant aquesta travessa del desert, el PLC sempre ha comptat amb el suport fidelíssim d'un conjunt de circumscripcions de majoria anglòfona de la província. Es calcula que de les 75 circumscripcions federals quebequeses, entre 10 i 15 són pràcticament un vot captiu del PLC. Es tracta de districtes molt influïts per la figura política de Trudeau, situats a determinades zones de l'àrea de Montréal, així com a la regió de l'Outaouais.

² Cal tenir en compte, a més a més, que en aquesta elecció la taxa d'abstenció va ser molt alta al Quebec, particularment, però també al conjunt del Canadà.

³ De totes maneres, la influència liberal és més present a Manitoba i en menor mesura a la Colúmbia Britànica. Per contra, Alberta i Saskatchewan continuen sent fortalises fins ara inabastables.

consolidada en totes les províncies, el seu arrelament és molt desigual. Una situació que encara és més accentuada en dos altres partits.

(ii) El Partit Conservador.- L'altre partit federal tradicional, el Partit Conservador, es troba, d'ençà les eleccions de 1993, immers en una crisi d'identitat de la qual encara no es veu el seu final. Els *tories* canadencs, han tingut històricament pes en les províncies occidentals, Ontàrio i a les províncies atlàntiques. Al Quebec, on el conservador durant molts anys va ser un partit "maleït"⁴, paradoxalment, va obtenir uns grans resultats en les eleccions de 1984 i 1988, sota el lideratge de l'angloquebequès Brian Mulroney⁵. Però es tractà d'un fenomen conjuntural, com les eleccions de 1993 ho demostraren (**GUÉRIN-NADEAU-MARTIN:1995**). De llavors ençà no sembla que, ni al Quebec, ni al conjunt del Canadà pugui tornar a aixecar el cap⁶.

⁴ La causa d'aquesta "maledicció" es remunta a la crisi de la conscripció de 1917-18, a la qual ja s'ha fet referència més amunt. La repressió sagnant (4 morts) dels manifestants contraris a la lleva obligatòria, per part de l'exèrcit (i més concretament per una unitat militar procedent d'Ontàrio), ordenada pel Primer Ministre conservador Robert L. Borden, va estigmatitzar aquest partit com a "anti-francòfon i anti-quebequès", i va comportar l'alienació de la immensa major part de la societat quebequesa respecte aquest partit polític.

⁵ Efectivament, el suport dels electors quebequesos als *tories*, va ser una reacció en contra dels liberals per la "traïció" de 1982, tal i com s'analitza més endavant.

⁶ Després de la derrota electoral humiliant que patí la Primera Ministra Kim Campbell, el 1993, assumí el lideratge del partit el quebequès Jean Charest, el qual tornà a ser derrotat en les eleccions de 1997. Això el portà a abandonar la política federal, per passar a ser líder del Partit Liberal del Quebec, en un canvi de joc només comprensible des de les coordenades internes de la política canadencs i quebequesa. Després d'una etapa de vacil·lacions, finalment, el nou líder dels conservadors canadencs no és altre que l'ex-Primer Ministre entre 1979-80, Joe Clark, d'Alberta. Tanmateix, les perspectives per retornar al poder no són gens clares. Aquesta situació a nivell federal contrasta amb la que es dona a nivell provincial, on els conservadors governen amb èxit a províncies claus com Ontàrio i Alberta, amb Mike Harris i Ralph Klein, respectivament. Dos polítics que han demostrat una enorme iniciativa política i que constitueixen, ara per ara, els valors més fermes.

(iii) **El Nou Partit Democràtic (NPD).**- De tall socialdemòcrata, es tracta d'una formació que mai ha arribat al govern federal⁷. Aquesta absència en el poder es deu, per una banda, al fet que l'obtenció d'un diputat li és molt més cara que als anteriors partits, donat que, com a típic cas d'un "partit tercer", és una víctima directa del sistema majoritari a una sola volta. I de l'altra, a la seva implantació molt desigual damunt del territori canadenc, i particularment, a la seva feblesa extrema, per no dir marginalitat, al Quebec⁸.

D'ençà 1993, però, el sistema de partits canadenc s'ha vist trasbalsat per l'aparició de noves formacions polítiques la principal característica de les quals és el seu fort o fins i tot únic arrelament en una sola província o regió canadenc. Es tracta d'un fet rellevant atès que ha donat lloc a un canvi en el propi format del sistema de partits (**ROCHER:1995a**). Així, a hores d'ara, podem parlar d'una tendència cap al multipartidisme moderat en la Cambra dels Comuns, amb la presència de fins a cinc formacions polítiques⁹. Per descomptat, aquest fet aprofundeix en la segmentació política del Canadà, i particularment entre el Canadà anglès i el Quebec. Concretament, destaquem dues noves formacions polítiques: el Bloc Quebequès i el Partit de la Reforma (actualment reconvertit en *Canadian Alliance*). Vegem-los.

(iv) **El Bloc québécois (BQ).**- A mitjans del 1990, sorgí com una agrupació de diputats federals quebequesos, si bé més endavant es convertí en partit polític. Es tracta d'una formació sobiranista que actua exclusivament en l'escena federal (no en la provincial) amb el doble objectiu d'impedir que els partits federalistes canadencs

⁷ Per contra, a principis dels anys 90 va arribar al govern de les províncies d'Ontàrio, Saskatchewan i la Colòmbia Britànica, en el que representa el seu moment més rellevant de poder, atès que més d'un 50% dels electors canadencs vivien en territoris on ell governava.

⁸ El NPD està profundament arrelat a Saskatchewan, la Colòmbia Britànica i en les àrees metropolitanes de Toronto (Ontàrio). També té certa presència a Alberta i a Manitoba. Més recentment, el fet que la líder del partit procedeixi d'una província atlàntica, així com l'atac continu que ha portat a terme a les retallades de les transferències federals a aquesta regió, li ha permès fer-s'hi un forat. Cal subratllar, que mai ha aconseguit fer elegir cap dels seus candidats a Quebec.

⁹ **FRIZZELL-PAMMET-WESTELL:1994; SWAYZE:1996:555-566; TANGUAY-GAGNON:1996².**

obstaculitzin la lliure determinació del Quebec, d'una banda, i de defensar els interessos i posició d'aquest a l'interior de la federació, de l'altra (**BOUCHARD:1993, 1994**). El BQ va ser el partit guanyador al Quebec en les eleccions federals de 1993 i 1997 tant en escons (54 i 44, respectivament) com en vot popular (49% i 38%, respectivament)¹⁰. En les eleccions del 2000, però, i com ja s'ha dit, el BQ va ser derrotat per primera vegada pels liberals en nombre de vots, però guanyant en nombre d'escons (38)¹¹.

(v) Partit de la Reforma/Aliança Canadenca.- L'any 1987 es va constituir el **Reform Party** (Partit de la Reforma). Sota el lideratge de **Preston Manning**, fill d'un antic *Premier* d'Alberta, és una formació característica de la nova dreta populista, alternativa al missatge tradicional del Partit Conservador¹². Els reformistes van assolir els seus primers èxits a l'inici dels noranta, quan el Primer Ministre del Canadà, Brian Mulroney va accedir a nomenar senador un candidat del partit que havia guanyat les primeres eleccions senatorials celebrades a Alberta el 1989. Posteriorment els èxits es repetiren en eleccions parcials. La primera prova de foc, però, van ser les eleccions de 1993, en les quals va obtenir 52 escons, quedant en tercer lloc rere liberals i bloquistes. També va aconseguir pràcticament esborrar del mapa polític el partit conservador. Tanmateix, no va reeixir en un altre objectiu clau:

¹⁰ La seva irrupció en l'escenari federal canadenc, sota el lideratge inicial de Lucien Bouchard (fins a primers de 1996), va tenir una repercussió immediata: la pèrdua de pes dels diputats federals quebequesos en el *caucus* progovernamental liberal d'ençà 1993. Val a dir que entre 1993 i 1997, el BQ es convertí en l'Oposició Oficial a la Cambra dels Comuns (**NOËL:1994:19-35; CORNELLIER:1995**), de manera que es donà la paradoxa que un partit sobiranista esdevenia l'alternativa al govern de l'estat respecte al qual es volia assolir la sobirania. Per una bibliografia complementària veure **BERNARD:1994, 1996; MOLINS-SORT:1994; MONIÈRE-GUAY:1994; BLAIS-NEVITTE-GIDENGIL-BRADY-JOHNSTON:1995**.

¹¹ El 1996, el líder del BQ, Lucien Bouchard, passà al Partit Quebequès i esdevingué nou Primer Ministre del Quebec. Això va donar lloc a una etapa d'una certa desorientació sota el lideratge del seu successor, Michel Gauthier, que finalment va acabar dimitint i sent substituït per l'actual líder **Gilles Duceppe**, que va ser cap de llista en les eleccions de 1997 i del 2000.

¹² **LAYCOCK:1994:213-248; SIGURDSON:1994:249-276; ARCHER-ELLIS:1994:277-308; ARSENEAU:1994:37-57; FLANAGAN:1995**.

obtenir escons en totes les províncies canadenques. De fet, el seu arrelament es dona exclusivament en les províncies occidentals, mentre que la seva presència a Ontàrio i a les províncies atlàntiques no passava de testimonial i al Quebec era del tot inexistent. Amb tot en les eleccions de 1997, féu un pas endavant en aconseguir convertir-se en l'Oposició Oficial al govern de Chrétien, però de nou fracassà contundentment en obtenir un sol escó fora del Canadà occidental, ni tan sols a Ontàrio¹³. Com a conseqüència d'aquesta segona derrota consecutiva es començà a qüestionar el lideratge de Manning a l'hora que se sentiren veus favorables a una refundació d'una nova formació que aplegués a reformistes i conservadors i que comptés amb el suport d'amplis sectors socials, econòmics i "morals", capaços de construir una aliança que tingués prou empenta per penetrar al Canadà Central -sobretot a Ontàrio- i a les províncies atlàntiques, i d'aquesta manera derrotar els liberals en les eleccions següents. D'aquí nasqué la **Canadian Alliance** (Aliança Canadenca), en la qual s'integrà el Partit de la Reforma i altres grups diversos. Paradoxalment, en la seva convenció de juny del 2000, Manning va ser derrotat en la cursa pel lideratge de la nova formació per Stockwell Day, un polític provinent també de la província d'Alberta -un altre *westerner*, doncs- i que havia estat ministre en el govern provincial pel partit conservador. Quan tot just Day començava a fer-se conèixer a nivell federal, Chrétien optà per avançar les eleccions, traient profit també de la commoció que causà la mort del carismàtic P.E.Trudeau -en opinió de no pocs analistes. Així en els comicis de novembre del 2000, tal i com ens mostra el **QUADRE 6.II**, l'Aliança Canadenca va patir una contundent derrota a mans dels liberals. Només va aconseguir el 25.5% del vot popular i un total de 66 escons, la immensa major part d'ells a les províncies occidentals.

La situació del sistema de partits al Canadà, doncs, és clarament inestable, caracteritzada per l'existència d'un únic partit, el liberal, present en totes les províncies, si bé en unes amb molta més intensitat que en d'altres. La resta de partits, o bé tenen una presència feble o nul·la en el conjunt de les províncies, o bé la seva força electoral es concentra únicament en una regió (el Canadà Occidental, pel que

¹³ **GIDENGIL-BLAIS-NADEAU-NEVITTE:1999:247-272;** **BICKERTON-GAGNON:1999³; NEVITTE-BLAIS-GIDENGIL-NADEAU:2000.**

fa als reformistes/AC) o província (el Quebec pel que respecta al BQ). Aquest fet ha donat lloc a anàlisis molt pessimistes,

"In summary, the federal party system in Canada is anything but healthy, and it is patently failing to integrate Canadians from different regions or to link citizens to the state in a durable and effective way"
(TANGUAY:1999:237)

En definitiva, al Canadà, el sistema de partits més aviat reforça les tendències centrífugues més que les centrípetes **(CAIRNS:1968:55-80)**. Per això, darrerament, sembla que es torna a la càrrega amb les propostes de modificació en profunditat del sistema partidista, incidint, per exemple en la reforma electoral, i l'objectiu de la qual és la **circulació de les elits (JOHNSTON:2000)**.

Per altra banda un altre fet que convé remarcar és la profunda asimetria que es dona entre el format del sistema de partits federal i el format respectiu de les províncies. Amb això volem dir que moltes províncies canadenques tenen una dinàmica partidista molt diferenciada, concretament des del punt de vista dels partits en competència, a l'existent a nivell federal¹⁴.

6.7.9. Els Tinent Governadors

En l'anterior capítol ja s'ha emfasitzat la delicada situació en la que es troben, des d'un punt de vista institucional, el Tinent Governador. Això ha donat lloc a diverses topades entre algun d'ells i els executius provincials. En aquest sentit, el darrer exemple de pols entre ambdues institucions es donà al Quebec el mes de novembre de 1996¹⁵. Aquest episodi demostrà que la figura del Tinent Governador

¹⁴ Els sistemes de partits provincials són molt diferents del federal, donada la important presència de partits que només es presenten en les eleccions provincials i que no ho fan en les federals. D'aquesta manera, novament, el cas canadenc es diferencia clarament dels casos mononacionals d'Alemanya o els Estats Units. Efectivament, si en aquests països, podem dir, a nivell general, que els partits que competeixen a nivell federal són els mateixos que competeixen en cadascuna de les parts constituents, en el cas canadenc això no passa, i fins i tot, podem dir que hi ha grans diferències entre un nivell i l'altre.

¹⁵ Poc després del seu nomenament com a nou Tinent Governador del Quebec per part de Jean Chrétien, el destacat militant federalista **Jean-Louis Roux** va haver de reconèixer públicament que a

és lluny de comptar amb un consens polític al seu voltant. De fet, tant aquest càrrec com el del propi Governador General, no s'han pogut deslliurar de la percepció de ser cada cop més uns mers "servidors" *de facto* dels governs federals de torn, la qual cosa els ha restat credibilitat i també, als ulls de molts quebequesos, legitimitat.

6.8. CONCLUSIONS CAPÍTOL SISÈ

En aquest capítol ens hem centrat en l'estudi detallat de les principals característiques del federalisme executiu canadenc. Després de situar-lo en el context de l'evolució històrica del federalisme canadenc, i de repassar-ne la bibliografia, l'hem definit i hem analitzat el seu adveniment i periodificació, per després passar a la seva caracterització i a l'estudi de les causes que han incidit en la seva aparició i consolidació. Certament, amb tot això que hem vist no s'esgota la seva anàlisi. Encara ens queden dos aspectes molt rellevants que són els que tractem en el capítol següent. Per una banda, el coneixement dels seus principals elements. És a dir, de les conferències intergovernamentals, tant verticals com horitzontals, i de les agències de relacions intergovernamentals (ARI), tant federals, provincials i mixtes. De l'altra, ens manca encara fer la discussió, la crítica i una valoració aprofundida d'aquest

principis dels anys 40, quan estudiava a la universitat, va participar activament en el moviment contra la conscripció militar i que fins i tot va portar o exhibir una esvàstica en una de les accions de protesta. Immediatament, el PQ va exigir-ne la seva destitució, si bé Roux optà per dimitir per voluntat pròpia tot i el suport que va rebre del propi Chrétien. També va presentar excuses als jueus i als veterans de guerra. Pocs dies després, el 14 de novembre, el propi Primer Ministre del Quebec, Lucien Bouchard, va presentar a l'Assemblea Nacional una moció que propugnava l'abolició del càrrec de tinent governador, el qual considerava una relíquia colonial. Alternativament, si la seva desaparició no era possible, la moció afirmava que el Quebec -les institucions quebequeses, s'entén-haurien de tenir, com a mínim, la capacitat per portar a terme els seus propis nomenaments -recordo que el Tinent Governador és legalment el Cap de l'Estat provincial. Per descomptat que aquesta moció no va ser presa en consideració pel govern federal. Així, el 12 de desembre següent, Chrétien va procedir al nomenament de la substituta de Rioux, l'activista a favor dels discapacitats i estrella de la televisió, Lise Thibault. A l'igual que el seu antecessor, Thibault es caracteritzava per ser una fervent federalista, si bé de seguida s'afanyà a declarar que la seva ideologia política no la condicionaria en el desenvolupament de les funcions del seu nou càrrec (KLUGER:1998:345-349).

model de relacions entre nivells de poder. Una discussió que va centrar i encara centra una part important del debat polític canadenc -sobretot, val a dir-ho, entre els especialistes. En aquest sentit, analitzem críticament la tesi de la **crisi del federalisme executiu**, que es propagà sobretot entre 1993 i 1995, i que en els darrers anys semblà matisar-se.

Però reprement el que s'ha tractat en aquest Capítol Sisè, les principals conclusions que extraiem són les següents. En primer lloc, que el federalisme executiu, dins l'evolució històrica del federalisme canadenc, és un model concret de **federalisme modern o cooperatiu**, atès que es caracteritza per la interacció entre dos nivells de govern, no pas per la incomunicació o per la relació escadussera. En el cas canadenc, dins el període del federalisme cooperatiu hem distingit tres etapes: la del federalisme de crisi, el federalisme burocràtic i la del federalisme executiu.

Allò que singularitza el federalisme executiu, concretament, és el fet que aquesta interacció entre els nivells de poder es concentra i centralitza en les més altes instàncies dels governs o executius, de manera que té un alt component polític i fins i tot podem dir que dona lloc a l'establiment d'una relació diplomàtica (és a dir, una relació entre iguals). Així, les relacions intergovernamentals es troben centralitzades en els executius (**executive-centered intergovernmental relations**). Fins i tot, aquesta centralització arriba a la seva màxima expressió en l'anomenat **First Ministers Federalism**, on la política intergovernamental és assumida personalment pel cap del govern en tots i cadascun dels governs del Canadà. Òbviament, això el diferencia clarament del federalisme burocràtic, caracteritzat pel fet que les relacions intergovernamentals es trobaven més canalitzades a través dels especialistes o tècnics sectorials, amb uns interessos molt més concrets, i doncs, possiblement, amb una capacitat d'assolir acords molt més àmplia. Per altra banda, també hem assenyalat, que paradoxalment, aquesta centralització i concentració de les relacions intergovernamentals, també ha donat lloc al sorgiment d'especialistes en la seva gestió, els quals acostumen a ser el suport immediat dels primers ministres, fins i tot per damunt dels propis ministres. Aquests especialistes els trobem en les **core agencies**, és a dir, en el nucli dur de l'organització interna dels governs canadencs (tant federal com provincials). Sobre la rellevància d'aquestes institucions hi tornem en el següent capítol.

Pel que fa a la periodificació del federalisme executiu, després del seu adveniment, distingim tres etapes: una de conflictiva, una altra de col·laborativa i finalment una tercera que, després d'uns anys de crisi indubtable, podem considerar que es tracta d'una represa d'un federalisme executiu renovat o adaptat al nou entorn polític que s'estructura sobretot al llarg dels anys noranta. Val a dir que de l'estudi detallat d'aquestes tres etapes, sobretot pel que fa a l'anomenat federalisme executiu **constitucional**, és a dir, les cimeres intergovernamentals referides als problemes constitucionals, ens ocupem en la Tercera Part d'aquesta recerca.

Però el gruix del capítol l'hem dedicat a l'estudi de les causes del sorgiment del federalisme executiu al Canadà. Seguint el nostre plantejament teòric, hem assenyalat principalment causes de naturalesa institucional en l'adveniment i periodificació del federalisme executiu. Algunes d'elles no són singulars del cas canadenc, sinó compartides amb d'altres estats (per exemple, el de la dominació de l'executiu sobre el legislatiu). D'altres són compartides amb aquells altres casos de federacions parlamentàries (la interacció entre federalisme i parlamentarisme). Però, també hi ha causes que es deuen a l'especificitat canadenc: la divisió de poders, amb un predomini de les competències exclusives en detriment de les compartides o concurrents; el desequilibri financer i fiscal entre el federal i les províncies¹⁶; l'evolució de l'estructura interna dels executius canadencs, caracteritzada per la progressiva pèrdua de rellevància en tant que òrgan col·legiat, en benefici d'una creixent personalització en el Primer Ministre, sobretot gràcies a la cada cop més gran incidència en l'àmbit polític dels mitjans de comunicació. Un Primer Ministre que acumula poder i que compta amb un seguit d'organismes centrals que són els que realment "cuinen" les grans decisions polítiques o monopolitzen els grans dossiers. Finalment, també identifiquem com una causa del sorgiment del federalisme executiu el fracàs de les institucions federals en la seva funció de cohesió o integració nacional. Tal i com assenyalem en les pàgines anteriors, pràcticament totes les institucions federals canadencs pateixen d'un dèficit

¹⁶ Per descomptat que això, si parlem genèricament, no és un tret singular del cas canadenc. Tanmateix, aquí ens referim al model concret de distribució constitucional dels poders fiscals entre els dos nivells de poder, ja estudiat més amunt.

important de legitimitat o de suport polític per part dels ciutadans. Tant si parlem de la pròpia Corona, com del Governador General, el Parlament (Cambra de Comuns i Senat), el Primer Ministre, el Govern, la Cort Suprema del Canadà, del propi sistema de partits polítics a nivell federal i de la problemàtica figura del Tinent Governador.

Per una banda, hem vist com, si bé en el cas canadenc, el sentiment republicà no ha assolit les proporcions del cas australià recentment, a hores d'ara és ben evident que el monarquisme dels canadencs és més aviat feble i sovint ni tan sols és considerat com un element rellevant dins la dinàmica política canadenc. Sens dubte, aquí té molt a veure, la progressiva tendència a l'americanyització de la política canadenc, la qual cosa comporta l'adopció de valors més republicans o constitucionalistes, expressats a través de la Carta de Drets i Llibertats. Pel que fa al Governador General, la nostra opinió és que, si bé teòricament gaudeix d'un poder discrecional que **en moments puntuals** poden ser molt rellevants, en general la percepció que es té d'ell és la de ser, en la pràctica, un simple "assalariat" o "titella" del govern federal i, principalment, al servei del propi Primer Ministre. Des d'aquest punt de vista, el desenvolupament de la seva tasca de representant del Cap de l'Estat, es veu massa condicionada per la seva dependència partidista. Quant al Parlament del Canadà, hi ha un consens pràcticament generalitzat que es troba en un període de pèrdua de legitimitat entre els ciutadans canadencs. Sens dubte, aquesta pèrdua és molt important en el cas del Senat, atès que es tracta d'un òrgan els membres dels quals són escollits pel propi govern federal. La seva reforma és una demanda recurrent que fins ara no s'ha portat a terme per les postures contraposades dels diferents actors. Clar que també hi ha qui demanen la seva pura i simple dissolució i l'adopció d'un parlamentarisme unicameral. Pel que fa a la Cambra dels Comuns, li costa molt representar els interessos de l'anomenat Canadà perifèric, atès que està molt controlat pels diputats escollits en el Canadà central (Ontàrio i Quebec). Per altra banda, durant els últims anys, l'auge de l'intergovernamentalisme l'ha condemnada, com a la resta d'assemblees legislatives provincials, a esdevenir un mer actor notarial que "aixeca acta" (és a dir, vota i, eventualment, aprova) acords polítics discutits i negociats en altres arenes. En definitiva, que la Cambra dels Comuns ha perdut en gran mesura la "centralitat política" (i també simbòlica) que té en d'altres democràcies parlamentàries. Pel que fa al Primer Ministre, cal dir que per

una banda és qüestionada el seu gran poder, que el converteix en un dels polítics amb més capacitat d'influència/coacció de totes les democràcies desenvolupades. En definitiva en un "rei elegit"¹⁷. Per altra banda, el fet que en els darrers anys, els principals titulars del càrrec han procedit del Quebec, també ha alienat una part important de la ciutadania canadenca¹⁸. Respecte al govern federal, és també considerat una altra víctima de l'intergovernamentalisme, per un banda, i de la ja esmentada preeminència del Primer Ministre respecte als seus Ministres. Concretament, pel que fa a la primera qüestió, sovint fa la sensació que el govern federal és "un actor més" dins el conjunt de la negociació federal-provincial¹⁹. Quant a la Cort Suprema del Canadà, la seva creixent rellevància política d'ençà 1982, ha fet que cada cop es qüestioni més el procés de selecció dels seus membres, i que es demani una intervenció legislativa com es dona, per exemple, als Estats Units. Amb tot, val a dir, que segons estudis sociològics recents, la confiança dels canadencs en els jutges, en general, és prou significativa²⁰. Quant al sistema de partits federal, que es veu incapaç, cada cop més, d'exercir un rol d'integració nacional, atès el feble arrelament dels partits federals en el conjunt del territori canadenc, per una banda, i

¹⁷ *"Car à Ottawa, le premier ministre est un monarque élu qui détient des pouvoirs de nomination et de politiques publiques presque illimités, dès lors que le déséquilibre fiscale qui favorise Ottawa au détriment des provinces dégage des excédents faciles à utiliser pour acheter des votes et des complaisances". (VENNE:2000a).*

¹⁸ Hi ha el temor que l'arribada d'un Primer Ministre federal no quebequès, podria accentuar la secessió del Quebec, atès que el seu compromís per mantenir-lo dins la federació seria menys intens. Aquesta si més, era la temença que durant un temps va predominar abans de les eleccions federals de 1997, en ple auge del Partit Reformista de Preston Manning. Les seves declaracions contràries al bilingüisme oficial a nivell de tot el Canadà, i l'èmfasi en les sancions i càrregues que hipotèticament hauria d'afrontar un Quebec que votés per la sobirania en un referèndum, així ho testimoniaren.

¹⁹ Òbviament, amb la significativa diferència que els ministres federals, per regla general, disposen de recursos econòmics molt més importants que els seus *partenaires* provincials.

²⁰ *"Contrary to the impression that might be gleaned from recent media coverage of judicial politics, the power of judges does not appear to be a significant source of democratic discontent in Canada at the current time" (HOWE-NORTHRUP:2000:42).* Amb tot, cal tenir en compte que el nivell de confiança varia en funció de la província. Un altre estudi recent que relaciona els jutges amb l'opinió pública és el següent (FLETCHER-HOWE:2000).

de l'asimetria existent respecte el sistema de partits provincials -si més no en molts casos- de l'altra. Des d'aquesta perspectiva, s'ha posat molt darrerament l'èmfasi en la necessitat de reformar el sistema electoral del *first-past-the post* (**FPTP**), per un de més proporcional (**PR**). Finalment també ens referim al problemàtic rol dels Tinent Governadors, els quals si bé per una banda són els Caps dels estats provincials canadencs, de l'altra tenen un lligam directe amb Ottawa, amb el govern federal i, més concretament, amb el Primer Ministre. Aquesta dualitat ha estat font de friccions amb determinats governs provincials, algun dels quals ha arribat a demanar la desaparició d'aquest càrrec o, alternativament, que siguin els poders provincials qui el nomeni.

En definitiva, el fracàs de les institucions federals canadenques en el seu procés d'integració nacional, pot explicar en gran mesura el sorgiment i consolidació del federalisme executiu al Canadà. Aquest no seria res més que la manera que tindrien les regions i les províncies de fer sentir la seva veu a nivell federal,

"In my view, executive/summit federalism is a natural organic development of Canadian federalism and a valuable structural imperative of contemporary constitution-making in this country. (...) It serves a functional need by providing an outlet for regional interests in a federation when alternative structures for representing these interests at the national level of government are inadequate" (STEIN:1993:93)

Tanmateix, a aquesta causa, cal afegir-li una altra que considero igualment clau, com a generadora del federalisme executiu, i que té una gran rellevància en el context de la nostra recerca. Ens referim, òbviament, a la importància de l'activisme dels successius governs quebequesos. Això no obstant, el seu estudi el deixem pels capítols següents. La raó d'aquesta decisió rau en el fet que, per tal de comprendre la seva importància en tot el seu abast, abans és necessari portar a terme l'anàlisi dels principals elements del federalisme executiu. Això és així per que, com ja s'ha avançat més amunt, el Quebec va tenir un protagonisme destacadíssim en la revitalització de l'intergovernamentalisme, tant vertical com horitzontal, durant la dècada dels seixanta. Precisament això és el que passem a estudiar en el capítol següent.

CAPÍTOL SETÈ:

EL FEDERALISME EXECUTIU CANADENC: **ELS SEUS ELEMENTS CENTRALS**

Sumari

- 7.0. Presentació
 - 7.1. Les Conferències de Primers Ministres
 - 7.2. Les Conferències Interministerials
 - 7.3. Les Agències de Relacions Intergovernamentals
 - 7.4. Conclusions Capítol Setè
-

7.0. PRESENTACIÓ

En aquest capítol prosseguim l'anàlisi del federalisme executiu canadenc. Concretament ens ocupem d'un aspecte que considerem molt important: els seus elements centrals. Entenem per elements centrals del federalisme executiu canadenc el conjunt d'organismes que conformen allò que hem anomenat la maquinària federal-provincial -i interprovincial- o, en termes més moderns, la xarxa de conferències i estructures encarregades de gestionar les relacions entre els dos nivells de poder. Aquests elements els ordenem en base a tres macro-conjunts: les Conferències de Primers Ministres, les Conferències Interministerials (de ministres o sots-ministres) i les Agències de Relacions Intergovernamentals.

Concretament, pertoca ara fer un estudi detallat de les principals d'aquestes instàncies, tenint en compte, però, que la seva configuració orgànica i funcional es troba molt condicionada per la pròpia dinàmica política, i

353

sobretot per l'alternança en el poder, tant a nivell federal com, sobretot, a nivell provincial. D'acord amb l'orientació de la nostra recerca, és evident que en aquesta anàlisi tendim a centrar el nostre interès particularment en el cas quebequès, atesa la seva importància en la configuració de les relacions entre nivells de poder al Canadà, i particularment en l'adveniment del federalisme executiu. Això no vol dir, però, que no tractem la resta d'actors. És evident que també té una gran importància en la caracterització del federalisme executiu, l'actuació d'Ottawa, és a dir, del govern federal. Una consideració particular mereix igualment el cas de la província occidental d'Alberta, la qual ha tingut un rol destacat en la innovació intergovernamental, tal i com veurem al llarg del capítol.

7.1. LES CONFERÈNCIES DE PRIMERS MINISTRES, CPM

Canadà no és l'única federació o estat compost que, dins de la seva configuració institucional, té com a element rellevant la reunió dels caps dels executius dels diferents nivells de govern existents. Ja hem al·ludit més amunt que Alemanya o Austràlia, tenen organismes semblants, si més no formalment. Tanmateix, en el cas canadenc, les conferències de primers ministres (**CPM**) destaquen, com a mínim per quatre raons: per la seva naturalesa; per la seva complexitat interna; per la tradició històrica; i pel pes que tenen en el procés de presa de decisions polítiques. Vegem-ho amb més detall.

(a) Pel que fa a la seva **naturalesa**, convé assenyalar que les CPMs canadenques, a diferència de, per exemple, les alemanyes, són de caràcter eminentment **convencional**, és a dir, són producte d'acords **polítics** entre els diferents actors, i en conseqüència. Per altra banda, no tenen cap plasmació en els textos constitucionals. No assumeixen, doncs, un caràcter **legal**. Així, si llegim la LC 1867 i les seves modificacions subsegüents, no trobem cap referència a cap mena d'instància institucional de aplegui els primers ministres. Per contra, sí que trobem alguna referència al respecte en la LC 1982, si bé en cap cas s'esmenta la legalització o formalització de la CPM com a tal¹. També,

¹ La referència és doble. Per una banda, en la Part IV (art.37) de la LC 1982 es fa

en els projectes (fracassats) de reforma de 1987 (Meech) i de 1992 (Charlottetown), com estudiem més endavant, hi ha referències a la legalització d'aquesta instància. Tanmateix, el fet cert és que, malgrat la seva rellevància, encara avui en dia, la CPM canadenca continua sent una instància de caràcter convencional, i doncs, de naturalesa eminentment política, no legal.

(b) El segon tret que destaquem és la **complexitat interna** de les CPMs. Per "complexitat interna" ens referim al fet que existeixen diferents tipus de CPMs, en funció d'un seguit de criteris, com són el de (b1) nivell, (b2) temari, i (b3) abast.

(b1) Pel que fa al criteri de **nivell**, ens referim als nivells de poder implicats en elles. Així trobem CPMs de caràcter **vertical**, atès que participen primers ministres de diferents nivells de poder. I CPMs de caràcter **horitzontal**, on hi participen primers ministres d'un mateix nivell de poder. En el primer cas, tenim les anomenades Conferències de Primers Ministres Federals-Provincials (**CPMFP**), és a dir, on participen el govern federal i els governs provincials², i, més recentment, les Conferències de Primers Ministres Federals-Provincials-Territorials (**CPMFPT**)³ En el segon cas, les conegudes com a Conferències de Primers Ministres de provincials (o de *premiers*) (**CPMP**), altrament

referència a la celebració d'una conferència constitucional, amb la participació del Primer Ministre federal, dels primers ministres provincials, dels representants dels pobles aborígens així com de representants electes dels dos territoris, per tal de tractar qüestions relatives, entre d'altres, a la identificació i definició dels drets dels pobles autòctons que han de ser inclosos en la Constitució del Canadà. La segona referència la trobem en l'article o secció 49, en el qual s'estableix la celebració, en l'espai de quinze anys d'ençà l'entrada en vigor de la pròpia LC 1982, d'una altra conferència constitucional, amb la participació del Primer Ministre federal i dels primers ministres provincials, per tal de revisar els diferents procediments de reforma constitucional aprovats en l'esmentada Llei.

² Durant molts anys, a aquestes conferències encara se les denominà Conferència *Dominion-Provincial*, atès que perdurava l'autopercepció com a colònia britànica. Això va variar, però, a mesura que el nacionalisme canadenc s'afermà i s'optà per anomenar-les Federal-Provincials.

³ La integració dels representants territorials en les cimeres intergovernamentals, és un procés tardà. No fou fins a la dècada dels setanta que començà a donar-se. Tanmateix, en els vuitanta i, sobretot, en els noranta, sembla haver-se consolidat definitivament.

anomenades conferències interprovincials, que apleguen exclusivament als primers ministres provincials, si bé darrerament, també s'ha acceptat la participació dels territoris, per la qual cosa han esdevingut Conferències de Primers Ministres Provincials i Territorials (**CPMPT**)⁴. Cal destacar que la dinàmica de les CPMFPT i de les CPMPT és força diferent, com veurem tot seguit.

(b2) Pel que fa al criteri del **temari**, cal dir que les CPMs canadenques, poden ser bé de caràcter monotemàtic o sectorial, bé de caràcter pluritemàtic. En el primer cas, trobem conferències, tant verticals com horitzontals, dedicades íntegrament bé a la constitució, bé a l'economia, o als afers dels autòctons, a l'energia, a la política social, al medi ambient, etc. Per contra també trobem conferències, en l'agenda de les quals es tracta de diverses qüestions o són de caràcter general⁵. Per descomptat que en aquesta recerca, donem una especial rellevància a les conferències sobre la constitució.

(b3) Finalment, per fer-ho més enrevesat, el criteri de l'**abast**, ens indica l'existència de CPMs que tenen un abast diferent de l'estrictament pan-canadenc. Així per una banda tenim CPMs d'abast **regional** i de l'altre CPMs d'abast **internacional**. Exemples del primer cas són aquelles CPMs que apleguen únicament determinades províncies o territoris. És el cas de les CPM de les províncies de les Marítimes o de l'Atlàntic, o bé de les CPM de les províncies occidentals i els territoris. Es tracta d'instàncies adreçades al desenvolupament de la cooperació regional. Pel que fa a les CPMs d'abast internacional, ens referim a aquelles en les que també hi participen actors estrangers. És el cas, per exemple, de les reunions regulars entre els primers ministres provincials de determinades províncies canadenques amb els

⁴ El fet que s'incorporin els territoris en les conferències interprovincials no desvirtua el seu caràcter horitzontal, atès que, constitucionalment, els territoris no són considerats un nivell de poder al mateix nivell que el federal i el provincial.

⁵ Darrerament, s'ha optat per anomenar a aquestes conferències amb un temari plural, com a conferència d'afers intergovernamentals, si bé no em consta que sigui una denominació consensuada per tots els actors.

governadors d'alguns dels estats nordamericans més propers, tal i com s'estudia més avall.

(c) La tercera raó que singularitza les CPMs canadenques és, sense cap mena de dubte, la seva **tradició històrica**. Efectivament, la primera CPMs que es va celebrar al Canadà va ser la CPMP de 1887, que aplegà la majoria de primers ministres provincials de l'època. Després, el 1906, va tenir lloc la primera CPMFP. De llavors ençà, se n'han celebrat moltes, tant de tipus vertical com horitzontal, la qual cosa ha proporcionat a aquestes instàncies un gran protagonisme polític, si bé aquest ha variat al llarg dels anys.

(d) Finalment, la darrera raó al·ludida per remarcar la rellevància de les CPMs en el context del sistema polític canadenc, és el **seu pes en el procés de presa de decisions**. Efectivament, les CPMs canadenques, no han estat, en la majoria d'ocasions, simples instàncies consultives o simbòliques. Contràriament, en elles s'han pres decisions transcendents per al futur del país, de manera que s'han convertit *de facto* en autèntiques arenes decisionals, assumint un protagonisme que, teòricament si més no, corresponia a d'altres institucions polítiques (per exemple, els parlaments). Un exemple d'aquesta rellevància, el tenim en la política constitucional. En aquest àmbit, de transcendència més que evident, els grans acords polítics s'han assolit no en el parlament o en les negociacions interpartidistes, sinó en les CPMs, particularment en les CPMFP i més darrerament, en les CPMFPT. Des del nostre punt de vista, aquest fet diferencia clarament el cas canadenc, d'altres casos de federalisme executiu ja esmentats més amunt, com són l'alemany i l'australià. Un cop assenyalats els seus trets genèrics, passem ara a analitzar per separat els principals tipus de CPMs canadenques, tal i com les presentem en el **QUADRE 7.I**.

QUADRE 7.I
CONFERÈNCIES DE PRIMERS MINISTRES CANADÀ

Federals-provincials:

- *D'abast pancanadenc*

7.1.1. La Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial-(Territorial), **CPMFP-CPMFPT**

- *D'abast regional*

- [No n'hi ha de permanents]

Interprovincials:

- *D'abast pancanadenc*

7.1.2. La Conferència de Primers Ministres Provincial-(Territorial), o Conferència de *Premiers*, o Conferència interprovincial, **CPMP-CPMPT**

- *D'abast regional*

7.1.3. El Consell de *Premiers* de les Marítimes, **CPMt**

7.1.4. El Consell de *Premiers* de l'Atlàntic, **CPA**

7.1.5. La Conferència de *Premiers* de l'Oest, **CPO**

- *D'abast internacional*

7.1.6. La Conferència dels Governadors de Nova Anglaterra i dels *Premiers* de les Províncies Orientals, **CGNAPPO**

Elaboració Pròpia

7.1.1. La Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial-(Territorial), (CPMFP-CPMFPT)

La Conferència de Primers Ministres federal-provincial (CPMFP), és sens dubte l'element més característic del federalisme executiu canadenc⁶. La primera CPMFP tingué lloc, com ja s'ha esmentat més amunt, l'any 1906. El sorgiment i consolidació de les CPMFP és purament un producte de la necessitat política i de l'acord entre els Primers Ministres canadencs. No tenen doncs, un reconeixement institucional. Com afirma Meekinson,

"The mechanism of FMC (First Ministers Conference) already exists and can be used without any formal amendment to the Constitution. Institutionalization would simply be a recognition of the way in which governments in Canada have resolved the vast majority of their differences to date". (MEEKINSON:1985:289)

Les CPMFP acostumen, com ja s'ha remarcat més amunt, a concentrar una gran atenció mediàtica, sobretot d'ençà que la televisió va començar a retransmetre-les, l'any 1968 **(BLACK:1989:349-359)**⁷. En aquest sentit tendeixen a adquirir una gran solemnitat i simbolisme que recorda molt a una reunió de delegacions diplomàtiques internacionals. Aquesta parafernàlia es reforça a més amb elements tals com la disposició física dels actors, asseguts a l'entorn d'una taula i amb totes les banderes provincials i la federal situades al seu darrere⁸.

⁶ Per a la redacció d'aquest apartat de la recerca he comptat amb l'ajuda del personal del Secretariat de la Conferència Intergovernamental Canadenc (CICS-SCIC), que m'ha proporcionat la documentació que li he sol·licitat. També he consultat la seva web: www.scics.gc.ca.

⁷ La presència de la televisió també suposà un canvi en el comportament dels participants en les cimeres. En general, les actituds negatives o d'oposició es reservaven per a les sessions a porta tancada, mentre que davant les càmeres tot són somriures, encaixades i grans declaracions. Els polítics, doncs, hagueren de fer un esforç de adaptar-les al nou marc mediàtic. Per alguns no els fou gens difícil, ans tot el contrari: el primer ministre federal P.E.Trudeau, i els primers ministres del Quebec, Robert Bourassa i René Lévesque, aquest últim periodista de professió, van destacar per la seva habilitat telegènica.

⁸ Darrerament, com no podia ser d'una altra manera, la informàtica, i en particular el fenomen Internet també s'ha afegit en el federalisme executiu. Tots els governs canadencs disposen de les seves pròpies pàgines web i fins i tot la celebració de determinades cimeres intergovernamentals (siguin CPM o CP) disposen de la seva web corresponent.

Una CPMFP és convocada, normalment prèvia consulta, pel Primer Ministre Federal, el qual convida a tots els Primers Ministres provincials. El rol del Primer Ministre Federal en les CPMFP varia en funció de la personalitat del polític en qüestió⁹. Normalment els líders polítics són acompanyats pels seus assessors i consellers. Ara bé, en més d'una ocasió, sobretot quan existeixen dificultats en trobar acords, llavors són únicament els màxims líders polítics els que negocien. Ens trobem llavors davant el que s'ha anomenat **Federalisme de Primers Ministres**, en el qual onze persones (el primer ministre federal i els deu primers ministres provincials) es reuneixen a porta tancada per negociar un acord (**SIMEON:1988:25-47**)¹⁰. És d'esperar que en aquestes reunions crítiques, el primer ministre federal sí que exerceixi activament un cert lideratge per tractar de convèncer els seus col·legues provincials més reticents. Això no obstant, les regles de funcionament, d'organització i de periodicitat d'aquestes instàncies són completament convencionals. Així, en general, la presa de decisions o l'arribada a un acord segueix la regla de la unanimitat -tot i que en alguns casos molt importants s'ha imposat la regla de la majoria. Per altra banda, també s'hi segueix la lògica que acostuma a dominar les relacions diplomàtiques, segons la qual, si es preveu impossible assolir un acord respecte un tema, s'opta per no incloure'l en l'ordre del dia de la cimera, a l'espera que les negociacions "rere les cortines" aplanin el camí, i finalment es pugui tractar i resoldre en la cimera següent o quan s'escaigui¹¹. Una qüestió que no podem deixar d'esmentar és que evidentment, les CPMFP representen el cim dels centenars d'interaccions intergovernamentals que anualment es donen al Canadà. Així la seva

⁹ Així, per exemple, el Primer Ministre Pearson deixava que fos un ministre seu qui defensés les posicions federals, adoptant ell un paper més arbitral. Contràriament, Trudeau, va optar per una implicació personal molt més directa. Finalment, Mulroney es podria situar entre els dos anteriors

¹⁰ I d'aquí apareix la imatge dels *eleven white males that make decisions behind closed doors*, que va ser molt criticada durant el debat sobre l'Acord del Llac Meech, tal i com ho tractem més endavant.

¹¹ Aquesta lògica pressuposa que el risc d'un fracàs en una cimera intergovernamental és massa greu per permetre-se'l. Per això, s'opta per ajornar la decisió, i centrar-se en aquells temes "madurs", és a dir, on l'acord és molt més plausible.

repercussió no es limita al període de la seva durada (habitualment 1 ó 2 dies). Gran part de la documentació, informes, reports, etc, que genera ha de ser distribuïda i discutida prèviament per diferents comitès d'alts funcionaris i consells assessors¹².

Quant a les **qüestions tractades** (*issues*) en aquestes CPMs, hi predominen bàsicament dues: els afers econòmics (on s'inclouen les relacions fiscals) i els afers constitucionals. Les CPM sobre l'economia canadenca tenen lloc, teòricament de forma anual, entre els mesos de novembre o desembre, un cop tots els executius ja tenen perfilats els seus pressupostos. En aquestes conferències, però, sovint també es tracten altres qüestions d'interès conjuntural. Quant a les CPM sobre la Constitució, no tenen una periodicitat marcada, i la seva realització depèn de les possibilitats d'atènyer acords en base a propostes concretes presentades per algun dels actors. En aquestes conferències, que són el nostre objecte d'estudi central en la tercera part de la recerca, es discuteixen qüestions relatives a la pròpia caracterització nacional del Canadà, l'estatut del Quebec o dels pobles autòctons, el paper del Senat, la fórmula de modificació constitucional, etc. Sens dubte, són les que atrauen una gran part de l'atenció pública. Ultra aquests dos tipus de CPM, també han tingut lloc d'altres dedicades a qüestions que durant uns determinats anys poden haver centrat l'atenció del debat polític. Així, durant els anys 70s i primers 80s van tenir lloc diverses CPM sobre l'Energia. D'ençà 1982, també s'han donat diverses CPM sobre la qüestió autòctona. Finalment, ja entrats els anys 80s, s'han realitzat CPM sobre els efectes de l'Acord de Lliure Canvi, primer amb els Estats Units (FTA), i més recentment, amb Mèxic (NAFTA). Darrerament, els temes tractats en aquestes cimeres es troben molt relacionats amb l'objectiu d'aconseguir una més alta competitivitat: qualificació de la mà d'obra, política social, comerç interprovincial, etc. Una altra qüestió important és la **periodicitat**. Aquesta ha estat molt irregular, i s'ha vist molt condicionada per la pròpia conjuntura política. Per altra banda, cal diferenciar clarament

¹² D'aquesta tasca, d'organització de totes les reunions intergovernamentals en la seva vessant tècnica i de secretaria, així com d'emmagatzemar en un centre de documentació tota aquesta paperassa se n'encarrega el **Secretariat de la Conferència Intergovernamental Canadenca (CICS-SCIC)**, del qual ja en parlem més endavant (**vid 7.3.7**).

entre les CPMFP/CPMFPT formals i les trobades informals dels caps dels executius. Aquestes últimes s'han celebrat bé a la residència oficial del Primer Ministre federal (*24 Sussex Drive*), bé durant els caps de setmana, en alguna de llurs residències d'esbarjo (o eventualment, de les d'algun *premier*)¹³. Si limitem, però, l'anàlisi, a les CPMFP/CPMFPT formals, els nostres càlculs, elaborats en base a diverses fonts, ens donen, per al període 1906-2000, la celebració de com a mínim 76¹⁴ (**MEEKINSON:1985:282-289; SIMEON:1988:25-47; CICS-SCIC:2000**). Per descomptat que el ritme de celebració d'aquestes conferències no ha estat sempre el mateix. A grans trets, podem distingir dues grans etapes. Durant la primera, que s'estén entre el 1906 i el 1959, únicament es van celebrar 18 CPMFP (cap d'elles amb participació dels líders territorials). És doncs, en els darrers quaranta anys quan s'han desenvolupat les 58 restants. Aquest canvi de ritme es deu, sense cap mena de dubte a les importants transformacions que conegueren les relacions entre nivells de poder al Canadà¹⁵. Així, l'any 1960, es prengué l'acord de celebrar com a mínim una CPMFP anyal, de caràcter general. Amb el pas dels anys, aquest compromís, per una banda no s'acabà d'acomplir, atès que en alguns anys no s'ha celebrat cap CPMFP. De l'altra, tal i com ja s'ha dit més amunt, han tingut lloc CPMFP de caràcter sectorial, sobretot en moments considerats especialment crítics: és el cas de les dedicades a l'energia (1974, 1975, 1979), a

¹³ En els cinquanta i primers seixanta, fins i tot alguns mitjans periodístics, les definien com a "excusa perquè uns amics juguessin al golf" o fessin una BBQ (barbacoa). Aquest esperit de "col·leguisme" va desaparèixer amb l'arribada a Ottawa de Trudeau (1968), si bé es va intentar restablir amb Mulroney, entre 1986 i 1992.

¹⁴ A aquesta magnitud l'obtenim de la suma de les dades aparegudes en les referències bibliogràfiques esmentades. Tanmateix, cal dir, que en el cas de les dades aportades pel SCIC fan referència exclusivament a les CPMFP-CPMFPT a les quals ha servit. En aquest sentit, no és descartable el fet que el nombre total fos lleugerament més elevat (vora 90), comptant les cimeres més informals.

¹⁵ Val a dir que, en aquestes transformacions, el protagonisme del Govern quebequès va ser molt destacat. De fet, la nova política intergovernamental quebequesa respecte els afers canadencs, va servir en gran mesura per suscitar un efecte d'emulació en la resta de províncies canadenques, la qual cosa va donar lloc a un procés de *province-building*, de tanta transcendència en el federalisme canadenc, tal i com ja s'ha assenyalat, i com tornarem a referir-nos-hi més endavant.

l'economia¹⁶ (1976, 1978, 1982, 1985, 1992), als afers autòctons (1983, 1984, 1985 i 1987), i per descomptat, als afers constitucionals (1978, 1979, 1980(2), 1981, 1987, 1990, 1992(2)). La proliferació de CPMFP va ser tan important que es va constatar la necessitat d'un organisme capaç d'atendre les necessitats logístiques i d'organització de les relacions intergovernamentals canadenques¹⁷. En el **QUADRE 7.II** es reproduïx la relació de les CPMFP-CPMFPT formals realitzades d'ençà 1906. De la seva anàlisi se'n desprenen diversos aspectes que em semblen interessant de constatar. En primer lloc, s'observa que mentre en alguns anys concrets tenen lloc dues o fins i tot més trobades, en d'altres no se'n van celebrar cap. És el cas de 1972, 1977, 1991, 1995, 1998¹⁸. En segon lloc, observem com va canviant la denominació oficial (títol) de les CPMFP. Així, entre 1985 i 1990, apareix la denominació de **Conferència Anual de Primers Ministres**¹⁹. Per contra, en les darreres cimeres celebrades s'opta per la denominació més asèptica de **Trobada de Primers Ministres** (*meeting*). Penso que el canvi formal no és casual. De fet, indica clarament una consideració diferenciada de la seva rellevància. La primera, es dona en ple apogeu dels governs Mulroney, un polític favorable a l'intergovernamentalisme i a donar una més gran participació de les províncies en la política federal²⁰. Per contra, la segona correspon als

¹⁶ De fet, l'economia acostuma a ocupar sempre un punt en l'ordre del dia de totes les CPMFP.

¹⁷ D'aquí la creació, l'any 1973, del **Secretariat de les conferències intergovernamentals canadenques (CICS-SCIC)**, organisme mixt federal-provincial, ja esmentat.

¹⁸ Fixem-nos que en general són anys caracteritzats per l'existència d'una forta tensió política intergovernamental. Per exemple, el 1972 és el següent al fracàs de l'acord de la Carta Victoria (1971); el 1977, és el de l'impacte de l'arribada al poder del Partit Quebequès i el de l'aprovació de la Carta de la Llengua Francesa; el 1991, el següent al fracàs de Meech; i el 1995, és l'any del segon referèndum d'autodeterminació del Quebec.

¹⁹ Aquesta nova denominació va ser producte de l'acord intergovernamental assolit en la Conferència de Regina de 1985, segons el qual es plantejà la celebració anual de CPMFP durant els cinc anys següents.

²⁰ De fet l'elecció d'aquesta denominació recorda molt l'emprada a nivell interprovincial (*Anual Premier's Conference*), que és objecte d'estudi en l'apartat següent.

QUADRE 7.11
CONFERÈNCIES DE PRIMERS MINISTRES FEDERALS-PROVINCIALS-TERRITORIALS, 1906-2000

Data	Títol	Ciutat
08-13/10/1906	Conferència de Representants del Govern del Canadà i de diverses províncies	Ottawa
19-22/11/1918	Conferència entre Membres del Govern del Canadà i dels diversos governs provincials	Ottawa
03-10/11/1927	Conferència Dominion-Provincial	Ottawa
07-08/04/1931	Conferència Dominion-Provincial	Ottawa
08-09/04/1932	Conferència Dominion-Provincial	Ottawa
17-19/01/1933	Conferència Dominion-Provincial	Ottawa
18-19/01/1934	Conferència Dominion-Provincial	Ottawa
09-13/12/1935	Conferència Dominion-Provincial	Ottawa
14-15/01/1941	Conferència Dominion-Provincial	Ottawa
06-10/08/1945	Conferència Dominion-Provincial sobre la Reconstrucció	Ottawa
29/04-03/05/1946	Conferència Dominion-Provincial sobre la Reconstrucció	Ottawa
10-12/01/1950	Conferència Constitucional dels Governos federal i provincials	Ottawa
25-28/09/1950	Conferència Constitucional dels Governos federal i provincials	Quebec
04-07/12/1950	Conferència dels Governos federal i provincials	Ottawa
26-27/04/1955	Conferència Federal-Provincial. Trobada preliminar	Ottawa
03-06/10/1955	Conferència Federal-Provincial	Ottawa

(continua.....)

QUADRE 7.II (cont.)**CONFERÈNCIES DE PRIMERS MINISTRES FEDERAL-PROVINCIALS-TERRITORIALS, 1906-2000**

<u>Data</u>	<u>Títol</u>	<u>Ciutat</u>
09/03/1956	Conferència Dominion-Provincial	Ottawa
25-26/11/1957	Conferència Dominion-Provincial	Ottawa
25-27/07/1960	Conferència Dominion-Provincial	Ottawa
26-28/10/1960	Conferència Dominion-Provincial	Ottawa
23-24/02/1961	Conferència Federal-Provincial	Ottawa
26-27/07/1963	Conferència Federal-Provincial	Ottawa
26-29/11/1963	Conferència Federal-Provincial	Ottawa
31/03-01/04/1964	Conferència Federal-Provincial	Ottawa
31/08-02/09/1964	Conferència Federal-Provincial	Ottawa
14-15/10/1964	Conferència Federal-Provincial	Ottawa
19-22/07/1965	Conferència Federal-Provincial	Ottawa
24-28/10/1966	Conferència Federal-Provincial	Ottawa
11-12/12/1967	Conferència Federal-Provincial sobre Habitatge i Desenvolupament urbà	Ottawa
05-07/02/1968	Conferència Constitucional	Ottawa
10-12/02/1969	Conferència Constitucional	Ottawa
11-12/06/1969	Conferència Constitucional	Ottawa
08-10/12/1969	Conferència Constitucional	Ottawa
16-17/02/1970	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial	Ottawa
14-15/09/1970	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre la Constitució	Ottawa
16/09/1970	Conferència Federal-Provincial	Ottawa

(continua...)

QUADRE 7.II (cont.)

<u>Data</u>	<u>Títol</u>	<u>Ciutat</u>
08-09/02/1971	Conferència Constitucional	Ottawa
14-16/06/1971	Conferència Constitucional	Victoria
15-17/11/1971	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial	Ottawa
23-25/5/1973	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial	Ottawa
22-23/01/1974	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre Energia	Ottawa
27/03/1974	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre Energia	Ottawa
09-10/04/1975	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre Energia	Ottawa
14-15/06/1976	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre Economia	Ottawa
13-14/12/1976	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre Economia	Ottawa
13-15/02/1978	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre Economia	Ottawa
30/10-01/11/1978	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre la Constitució	Ottawa
27-29/11/1978	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre Economia	Ottawa
05-06/02/1979	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre la Constitució	Ottawa
12/11/1979	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre Energia	Ottawa
09/06/1980	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre la Constitució	Ottawa
08-13/09/1980	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre la Constitució	Ottawa
02-05/11/1981	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre la Constitució	Ottawa
02-04/02/1982	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre Economia	Ottawa

(continua....)

QUADRE 7.II (cont.)
CONFERÈNCIES DE PRIMERS MINISTRES FEDERAL-PROVINCIALS-TERRITORIALS, 1906-2000

Data	Títol	Ciutat
15-16/03/1983	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial sobre Afers Constitucionals Autòctons	Ottawa
08-09/03/1984	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial sobre Afers Constitucionals Autòctons	Ottawa
14-15/02/1985	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre Economia	Regina
02-03/04/1985	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial sobre Afers Constitucionals Autòctons	Ottawa
28-29/11/1985	Conferència Annual de Primers Ministres Federal-Provincial	Halifax
20-21/11/1986	Conferència Annual de Primers Ministres Federal-Provincial	Vancouver
26-27/03/1987	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial sobre Afers Constitucionals Autòctons	Ottawa
03/06/1987	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial sobre la Constitució	Ottawa
26-27/11/1987	Conferència Annual de Primers Ministres Federal-Provincial	Toronto
28-29/11/1988	Conferència Annual de Primers Ministres Federal-Provincial (Cancel·lada)	Calgary
09-10/11/1989	Conferència Annual de Primers Ministres Federal-Provincial	Ottawa

(continua...)

QUADRE 7.II (cont.)
CONFERÈNCIES DE PRIMERS MINISTRES FEDERAL-PROVINCIALS-TERRITORIALS, 1906-2000

Data	Títol	Ciutat
09-10/06/1990 29-30/11/1990	Conferència Primers Ministres Federal-Provincial sobre la Constitució Conferència Anual de Primers Ministres Federal-Provincial (Cancel·lada)	Ottawa Calgary
24-25/03/1992	Trobada (Meeting) de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial sobre Economia	Toronto
18-22/08/1992	Trobada de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial sobre la Constitució	Ottawa
27-28/08/1992	Trobada de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial sobre la Constitució	Charlottetown
21/12/1993	Trobada de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial sobre Economia	Ottawa
18/07/1994	Trobada de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial sobre Comerç (Trade)	Ottawa
21/06/1996	Trobada de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial	Ottawa
11-12/12/1997	Trobada de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial	Ottawa
04/02/1999	Trobada de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial	Ottawa
10-11/09/2000	Trobada de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial	Ottawa

FONTS:

Elaboració pròpia a partir de les diferents fonts consultades en la documentació del CICS-SCIC. Particularment, veure CICS-SCIC, *Federal-Provincial First Ministers' Conferences, 1906-1985* (1986), CICS-SCIC, *Scroll view of Confirmed Conferences* (1999). Agraïixo a la Sra. Dianne Wilhelmy de l'IDC del CICS-SCIC, la col·laboració que m'ha proporcionat.

governos Chrétien, els primers anys dels quals es caracteritzaren, clarament, per una postergació de l'intergovernamentalisme, i, particularment, dels processos macroconstitucionals, tal i com estudiem en la tercera part d'aquesta recerca.

Una darrera observació que cal fer, és la referent a la progressiva inclusió dels Territoris en aquest tipus d'organisme. Constatem, que la participació territorial es dona per primera vegada l'any 1983 i es manté en el 1984, 1985 i 1987, coincidint amb la celebració de les conferències dedicades als afers constitucionals autòctons¹. Aquest fet ens indica, ben clarament, que la qüestió autòctona i la rellevància institucional dels Territoris canadencs es troben força relacionats, donada la forta presència de població autòctona en els territoris, evidentment². Tanmateix, la presència dels Territoris no es consolida en les conferències immediatament posteriors. Precisament, l'"exclusió" dels Territoris en les conferències posteriors, i particularment en tot el procés que portà a Meech, fou un dels arguments emprats pels detractors d'aquest acord. Una crítica que s'intentà respondre a partir del 1992, quan definitivament, els Territoris són acceptats com a actors intergovernamentals de ple dret. És a partir d'aquest any, doncs, que podem considerar que es dona el pas de les CPMFP a les CPMFPT³.

En definitiva, les CPMFP-CPMFPT són unes instàncies cabdals no només en el funcionament dels mecanismes de relació entre nivells de poders al Canadà, sinó també en el conjunt de la política canadenca. Cal tenir present que han actuat com a autèntics fòrums de negociació i, eventualment, a

¹ En aquest tipus particular de CPMFPT, també s'ha d'assenyalar la participació destacada dels representants de les organitzacions representatives de les nacions autòctones, a banda, és clar dels representants territorials.

² Si bé això no vol dir ni que tota la població dels territoris sigui autòctona, ni que la majoria de la població autòctona canadenca hi visqui. De fet, cap d'aquestes dues afirmacions són certes.

³ A més a més dels líders territorials, s'aprecia també l'augment de la rellevància constitucional de les principals organitzacions autòctones canadenques (*Assembly of First Nations, Congress of Aboriginal Peoples, Native Council of Canada*). Tot plegat és conseqüència directa de la forta revitalització del moviment autòcton al Canadà, el qual va assumir un gran protagonisme polític (i mediàtic) durant els anys anteriors, i particularment, en la crisi de l'Acord del Llac Meech i en les negociacions de l'Acord de Charlottetown (**JHAPPAN:1995:155-184**).

l'interior d'elles s'han pres decisions transcendents que han condicionat el futur del país. En aquest sentit, el seu rol ha estat sovint més rellevant que el d'altres institucions més tradicionals, com són els parlaments (i, de manera particular, la Cambra dels Comuns) o fins i tot, que els propis partits polítics⁴. L'exemple més fefaent d'aquesta rellevància és sense cap mena de dubte, la pròpia reforma constitucional de 1982, negociada i aprovada en una CPMFP, tal i com analitzem en la tercera part d'aquesta recerca. Fins ara hem parlat de les CPMFPT d'abast pancanadenc. Hi ha, però, CPMFPT d'abast regional? És a dir, conferències que apleguin el primer ministre federal i alguns (no tots) els *Premiers* provincials? La resposta no pot ser taxativa. De fet, sí que en alguna ocasió s'han celebrat cimeres entre, per exemple, el primer ministre federal i els primers ministres de les províncies occidentals o amb els de les províncies marítimes⁵. Però es tracta d'esdeveniments molt puntuals, que no han tingut continuïtat ni permanència, per la qual cosa optem per no considerar-los com a ens consolidats.

7.1.2. Les Conferències de Primers Ministres provincials (interprovincials)⁶

Conjuntament amb les CPMFP-CPMFPT, l'altra instància important dins la diplomàcia intergovernamental canadenca, de caràcter convencional també, són les Conferències de Primers Ministres provincials d'àmbit pancanadenc, o Conferències de *Premiers* (CPMP) a les quals també han acabat participant, com veurem, els líders dels territoris (CPMPT). La dinàmica d'aquestes cimeres horitzontals és diferent a les de tipus vertical que acabem d'analitzar, atès que no es dona una competència interjurisdiccional entre els diferents actors⁷. De fet, històricament, les reunions dels *Premiers*

⁴ No volem menysvalorar la importància dels partits polítics en la democràcia canadenca, per descomptat. El que diem és que la política intergovernamental predomina sobre les pertanyences partidistes, de manera que l'apel·lació a la solidaritat intrapartidista no sempre és efectiva per a resoldre els conflictes entre els dos nivells de poder.

⁵ En aquestes trobades es van tractar qüestions cabdals, com per exemple, la política energètica (províncies occidentals) o, en general, la promoció econòmica regional de les províncies marítimes.

⁶ Ídem nota 6.

⁷ La qual cosa no exclou l'existència d'altres tipus de conflictes interprovincials, com és el

provincials no poques vegades han estat percebudes com a instruments creats per malparlar (*fed-bashing*) o complotar (*to gang up*) contra Ottawa. Aquesta prevenció té una certa base, ja que precisament la primera CPMP que se celebrà l'any 1887, així com d'altres de posteriors, tenien per objectiu principal la defensa de la divisió de poders establerta en la LC 1867 i, en especial, el combatre l'intervencionisme federal en àrees de jurisdicció provincial⁸. No debades, l'actitud dels successius governs federals respecte aquestes cimeres, en les quals o bé no hi participen, o bé ho fan a títol d'observador, ha estat molt sovint d'infravaloració o àdhuc de desconfiança, si bé cal també consignar importants excepcions⁹. Aquesta tibantor entre les províncies i Ottawa, a banda de les raons jurisdiccionals esmentades, té també una arrel històrica. Efectivament, quan es convocà la primera Conferència interprovincial (1887), davant l'oposició d'Ottawa, els primers ministres provincials de l'època al·ludiren com a precedents històrics a les conferències constitucionals de Quebec (1864), Charlottetown (1865) i Londres (1866), que, com ja s'ha assenyalat més amunt, van ser on es negocià la creació del *Dominion* del Canadà. D'aquesta manera es volia emfasitzar el fet que, en darrer terme, el govern federal (Ottawa) no era altra cosa que el producte de la voluntat de les antigues colònies -ara transformades en províncies- que era el mateix que dir que aquestes eren històricament anteriors a aquell i, en conseqüència, les províncies eren políticament més rellevants. En d'altres paraules, els *premiers* assumien la **teoria composta** (*compact theory*) de la confederació, segons la qual les províncies havien de tenir una preeminència damunt de la seva "criatura", és a dir, Ottawa.

Tanmateix, el moviment interprovincialista va anar perdent força amb el pas dels anys, i sobretot, a mesura que Ottawa va anar acumulant més

cas del conflicte "fronterer" entre Quebec i Terranova en el Labrador.

⁸ A més també es donava el fet que els primers ministres provincials assistents eren tots liberals, mentre que el govern federal de l'època era en mans dels conservadors. Amb tot, cal dir que, si bé els conflictes interpartidistes tenen una influència en la dinàmica intergovernamental canadenc, de cap de les maneres es pot dir que la condicionen absolutament.

⁹ Per exemple, el primer ministre Mulroney fins i tot va aprofitar les reunions interprovincials per impulsar la seva estratègia constitucional.

recursos econòmics i financers en comparació amb les cada cop més afeblides hisendes provincials. L'exemple més feient de la crisi de l'interprovincialisme és el fet que la celebració de CPMP va decaure dramàticament en els decennis següents. Així, ultra la ja esmentada primera CPMP de 1887, fins al 1960 només tingueren lloc quatre més, tal i com recollim en el **QUADRE 7.III**. Aquesta decadència, però, s'acabà de forma dràstica el 1960. Efectivament, és en aquest any, que assistim a la revitalització del moviment interprovincialista canadenc. El seu impulsor va ser, com no podia ser altrament, el govern quebequès de Jean Lesage, el qual va proposar a la resta de governs provincials canadencs la celebració regular de CPMP anuals¹⁰. La proposta quebequesa va ser acceptada i és així com, d'ençà l'any 1960, s'ha vingut celebrant com a mínim una Conferència Anual de Primers Ministres provincials, més popularment coneguda com a *Annual Premier's Conference (APC)* o *Conférence Annuelle des Premiers ministres provinciaux (CAPMP)*. A diferència del cas de la CPMFP, en les cimeres interprovincials, el compromís temporal s'ha acomplert, fins al punt que l'any 2000 va tenir lloc la 41ena edició de la APC/CAPMP-CAPMPT.

El funcionament d'aquestes cimeres és peculiar. Normalment se celebren el mes d'agost i, a diferència de les CPMFP, que tenen lloc bàsicament a Ottawa, es realitzen cada any en una província diferent. De fet, s'ha establert un mecanisme rotatori que permet saber amb molta antelació quines són les províncies organitzadores de cada CAPMP.

Per descomptat que els temes que es tracten en aquestes cimeres tenen a veure amb la divisió de poders i en com donar resposta a les iniciatives federals, per exemple, en programes concrets (de medi ambient, política social, etc.). De totes maneres, en els últims anys s'ha intentat deslliurar-se de la imatge anti-Ottawa que sovint se li adjudica, i, per aconseguir-ho, s'han impulsat iniciatives conjuntes i propostes constructives en les quals es contempla la participació també del govern

¹⁰ Va ser Lesage qui proposà el reforçament de les conferències federals-provincials. Així doncs, el Quebec fou impulsor de la "revolució" intergovernamental al Canadà a partir dels anys 60. Aquest és un aspecte clau en la nostra recerca que desenvolupem més endavant.

QUADRE 7.III
CONFERÈNCIES PRIMERS MINISTRES PROVINCIALS-TERRITORIALS, 1887-2000

Data	Títol	Ciutat
20-28/10/1887	Conferència de Primers Ministres Provincials	Quebec
18-20/12/1902	Conferència de Primers Ministres Provincials	Quebec
09/12/1910	Conferència de Primers Ministres Provincials	Ottawa
27-29/10/1913	Conferència de Primers Ministres Provincials	Ottawa
07-09/06/1926	Conferència de Primers Ministres Provincials	Ottawa
01-02/12/1960	1era Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Quebec
14-15/08/1961	2a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Charlottetown
06-07/08/1962	3a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Victoria
05-06/08/1963	4a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Halifax
03-04/08/1964	5a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Jasper
02-03/08/1965	6a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Winnipeg
01-02/08/1966	7a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Toronto
01-02/08/1967	8a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Fredericton
27-30/11/1967	Conferència sobre la Confederació del demà	Toronto
01-02/08/1968	9a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Waskesiu
04-05/08/1969	10a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Quebec

(continua.....)

QUADRE 7.III (cont.)
CONFERÈNCIES PRIMERS MINISTRES PROVINCIALS-TERRITORIALS, 1887-2000

<u>Data</u>	<u>Títol</u>	<u>Ciutat</u>
03-04/08/1970	11a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Winnipeg
05-06/08/1971	12a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Victoria
03-04/08/1972	13a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Halifax
09-10/08/1973	14a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Charlottetown
12-13/09/1974	15a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Toronto
21-22/08/1975	16a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	St.John's
18-19/08/1976	17a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials (1a part)	Edmonton
01-02/10/1976	17a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials (2a part)	Toronto
18-19/08/1977	18a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	St.Andrews
23/02/1978	Sessió Especial de la Conferència de Primers Ministres Provincials	Montréal
09-10/08/1978	19a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials	Regina
16-17/08/1979	20a Conferència Anual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Pointe-au-Pic
21-22/08/1980	21ena Conferència Anual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Winnipeg
16/04/1981	Conferència de Primers Ministres Provincials sobre el Repatriament de la Constitució	Ottawa
12-13/08/1981	22ena Conferència Anual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Victoria

(continua.....)

QUADRE 7.III (cont.)

CONFERÈNCIES PRIMERS MINISTRES PROVINCIALS-TERRITORIALS, 1887-2000

<u>Data</u>	<u>Títol</u>	<u>Ciutat</u>
25-26/08/1982	23ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Halifax
10-11/08/1983	24ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Toronto
20-21/08/1984	25ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Charlottetown
21-22/08/1985	26ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	St. John's
11-12/08/1986	27ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Edmonton
27-28/08/1987	28ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Saint John
18-19/08/1988	29ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials	Saskatoon
21-22/08/1989	30ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials	Quebec
13-14/08/1990	31ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Winnipeg
26-27/08/1991	32ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Whistler
28/08/1992	33ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Charlottetown

(continua.....)

QUADRE 7.III (cont.)
CONFERÈNCIES PRIMERS MINISTRES PROVINCIALS-TERRITORIALS, 1887-2000

Data	Títol	Ciutat
26-27/08/1993	34ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Baddeck
31/08-1/09/1994	35ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Toronto
24-25/08/1995	36ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	St.John's
21-23/08/1996	37ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Jasper
07-08/08/1997	38ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	St. Andrews
14/09/1997	Trobada dels Primers Ministres Provincials i Territorials(1)	Calgary
05-07/08/1998	39ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Saskatoon
09-11/08/1999	40ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Quebec
03/02/2000	Trobada de Primers Ministres Provincials i Territorials	Quebec
09-11/08/2000	41ena Conferència Annual de Primers Ministres Provincials i Territorials	Winnipeg

(1) Sense la participació del Quebec

FONTS: Elaboració pròpia a partir de les diferents fonts consultades en la documentació del CICS-SCIC. Particularment, veure CICS-SCIC, Premiers' Conference, 1887-1986, (March 1987); CICS-SCIC, Conférences Annuelles des Premiers Ministres provinciaux, 1960-1996 (Avril 1997), CICS-SCIC, Scroll view of Confirmed Conferences (1999); SAIC, Rapport Annuel 1998-1999, (novembre 1999).

federal¹.

D'altra banda, cal tenir en compte que algunes de les CPMP, han tingut una gran transcendència en la dinàmica política general. És el cas de les de 1967, 1980-81, la de 1992 i, tot i que pròpiament no es tracta d'una CPMP, també podem afegir, la molt recent de 1997. Vegem-les per separat.

La CPMP de 1967, coneguda com a **Conferència sobre la Confederació del demà**, va ser convocada i presidida pel *Premier* d'Ontàrio, John Robarts, per tal d'intercanviar punts de vista entre els caps de govern provincials sobre els problemes que, llavors, centraven l'atenció del país. En contrast amb les anteriors cimeres intergovernamentals, aquesta va reeixir en atraure l'atenció d'una opinió pública cada cop més influenciada pels grans mitjans de comunicació de masses (MCM),

"Jamais, peut-être, depuis les Conférences de Charlottetown et de Québec en 1864 et 1866, un nombre aussi impressionnant de chefs politiques, de conseillers, d'observateurs ne se sont réunis pour discuter, dans toutes ses implications, de l'avenir du Canada. Jamais le peuple canadien n'a été capable d'observer ses chefs politiques, d'entendre leur conception de l'avenir du pays d'une façon aussi directe. Pendant trois jours et demi toutes les sessions de cette Conférence sont radiodiffusées et télédiffusées en direct à travers tout le pays. La presse écrite, (...), y a envoyé plus de cent journalistes"
(ROY:1978:139-140)

Una de les intervencions més esperades en aquesta cimera va ser la del Primer Ministre quebequès de l'època, el nacionalista **Daniel Johnson**. En el seu discurs va reclamar una profunda reforma constitucional que comportés el reconeixement de la dualitat canadenca, així com l'increment dels poders internacionals del Quebec, la transferència del poder residual a (totes) les províncies i l'abolició dels poders federals de reserva, desautorització i declaratori. La intervenció va tenir un gran ressò a tot el Canadà fins al punt

¹ De fet, a l'interior d'aquestes conferències els posicionaments dels diferents governs provincials és sovint força diferent. Així els més reivindicatius són, sense cap mena de dubte, els del Quebec i Alberta i, en menor mesura, el de la Colòmbia Britànica. Per contra, els governs de les províncies atlàntiques (molt dependents de les transferències federals) i Ontàrio (gran beneficiada dels contractes federals) adopten un posicionament més conciliador.

que es popularitzà la pregunta tòpica de "*What does Quebec want?*", que marcaria tota una època. L'efecte pràctic d'aquesta cimera interprovincial va ser la de donar el tret de sortida per a la primera macronegociació constitucional federal-provincial que tingué lloc entre 1968 i 1971 (**CICS-SCIC:1978**).

Pel que fa a les CPMP dels anys 1980 i 1981, la seva rellevància rau en el fet que en elles es forjà una sòlida aliança interprovincial enfront l'intent unilateral de reforma constitucional impulsat per Ottawa, i més concretament, pel Primer Ministre P.E.Trudeau. La majoria de les províncies (totes menys Ontàrio i Nou Brunswick) formaren aquesta aliança, coneguda mediàticament pel malnom de "*the gang of the eight*". Finalment, Ottawa, en la CPMFP de 1981 sobre la Constitució, va aconseguir trencar la cohesió interprovincial, a través de l'aïllament del Quebec. El preu, però, va ser l'acceptació parcial d'algunes de les demandes provincials. Particularment, va destacar la inclusió de la clàusula *nonobstant* en la nova Carta de Drets i Llibertats (secció 33, LC 1982). D'aquesta manera, podem considerar que un dels aspectes més rellevants de la gran reforma de 1982 té el seu origen en les cimeres interprovincials².

Una altra CAPMPT que va tenir una important significació va ser la que es va celebrar l'any 1992 a Charlottetown (Illa del Príncep Eduard). La rellevància d'aquesta trobada es deu al fet que el primer ministre federal de l'època, Brian Mulroney, va aprofitar la seva celebració no només per assistir-hi, sinó també per convertir-la en una CPMFPT per tal d'assolir un acord constitucional entre els diferents poders canadencs³. D'aquí sorgí l'Acord de Charlottetown, que posteriorment, fou sotmès a referèndum i, significativament, rebutjat pels ciutadans canadencs, com ja veurem, amb molt més detall, en la tercera part d'aquesta recerca. Finalment, la darrera

² **ROMANOW-WHYTE-LEESON:1984; MORIN:1988; STEIN:1989.**

³ La data del 28 d'agost de 1992 figura tant en la Taula 7.II com en la Taula 7.III, la qual cosa implica que en el mateix dia es van fer dues CPM, una federal-provincial i una altra interprovincial. L'explicació és la següent: ja feia mesos que se sabia que en aquell dia havia de tenir lloc la cimera interprovincial. Donada, però, la conjuntura política del moment, marcada per les negociacions constitucionals, el Primer Ministre federal, Brian Mulroney va optar per assistir a la cimera, per la qual cosa es va convertir en federal-provincial. Per salvar les apariències, però, els *premiers* celebraren primer una breu reunió sense la presència dels representants del govern federal.

CPMPT que destaquem és la que va tenir lloc el 14 de setembre de 1997. Pròpiament dit, no es tracta d'una CPMPT formal, atès que només hi assistiren els nou *premiers* de les províncies de majoria anglòfona (totes menys Quebec) a més a més dels dos líders territorials. Tanmateix, en aquesta trobada (*meeting*) s'aprovà l'anomenada **Declaració de Calgary (Vid Capítol Onze)**. Sintèticament, però, podem dir que en ella es reconeix a l'hora el caràcter **únic** del Quebec a l'interior del Canadà, d'una banda, i l'estricta igualitarisme provincial, de l'altre⁴.

Un altre aspecte que també mereix ser subratllat és el fet que d'ençà el 1979, els Territoris canadencs, representats pels seus líders, també participen en les cimeres interprovincials, per la qual cosa des d'aquell moment les CPMP passaren a convertir-se en CPMPT. En aquest sentit, no podem més que constatar que les cimeres interprovincials donaren, en el seu moment, tota una lliçó d'avantguardisme a les cimeres federals-provincials, en les quals, com s'ha vist, l'admissió definitiva dels territoris no es donà fins el 1992.

Val a dir que, a banda de les **conferències anuals**, és a dir, les que hem anomenat CAPMP/CAPMPT, on l'ordre del dia acostuma a ser multitemàtic, també existeixen, a l'igual que en el cas de les conferències federals-provincials, conferències interprovincials sectorials o monotemàtiques. De conferències d'aquesta mena n'hi ha hagut ben poques, val a dir-ho, en gran mesura a causa de la forta dinàmica interprovincial existent⁵. Els temes tractats en aquestes cimeres sectorials acostumen a ser qüestions de la màxima actualitat del moment.

Finalment, cal fer referència al nombre de CPMP-CPMPT que han tingut lloc. A l'igual que en el cas de les CPMPEP i de les CPMFPT, aquí només prenem en consideració, amb alguna excepció, les CPMP-CPMPT formals, i no aquelles trobades informals que també han tingut lloc entre els primers ministres provincials. Una altra remarca que cal fer és que en aquest apartat només comptem les cimeres interprovincials de caràcter pan-canadenc,

⁴ Ni Ottawa ni Quebec s'han mostrat favorables a aquesta Declaració. Particularment, el posicionament de Quebec es basa en el rebuig a l'igualitarisme provincial, i en la consideració que la *uniqueness* del Quebec en el conjunt del Canadà és una obvietat.

⁵ Amb això volem dir que, si les CAPMP-CAPMPT no s'haguessin celebrat de forma regular durant els quaranta últims anys, ben probablement, s'haurien celebrat més cimeres sectorials entre els *premiers* canadencs.

deixant per després, les de caràcter regional que, com veurem, també tenen una gran rellevància en la dinàmica política de les províncies afectades.

Dit això, si ens fixem en el **QUADRE 7.III**, podem comptar fins a un total de 52 CPMP-CPMPT, realitzades entre 1887 i 2000. Tanmateix, immediatament cal afegir que la celebració d'aquestes cimeres no s'ha distribuït homogèniament des del punt de vista cronològic. Així, en el període 1887 a 1959, només van tenir lloc cinc CPMP. Això representa que en aquests 72 anys, és a dir, en el 63.7% del total del període temporal delimitat, només tingueren lloc el 9.9% del total de trobades. En conseqüència, ha estat en els darrers 40 anys (36.3% del total del període) que s'han celebrat el 90.1% del conjunt de les trobades. Aquestes proporcions assenyalen clarament dos aspectes. Per una banda, que el declivi de l'interprovincialisme coincideix amb l'auge de la centralització del poder, d'ençà els anys trenta. De l'altra, constata el període de revitalització i desenvolupament de les RIG al Canadà, i, més concretament del Federalisme Executiu, a partir dels anys seixanta.

A tall de conclusió, podem dir, que les CPMP-CPMPT, després de molts anys de desaparició de l'escenari polític canadenc, han conegut en els darrers decennis un creixent protagonisme⁶. Concretament, l'actual ministre de relacions intergovernamentals del Canadà, el polític **Stéphane Dion**, les considera com el gran esdeveniment polític de l'estiu al Canadà,

"(...), for a number of years now, the political event of the summer has been the annual meeting of provincial and territorial premiers, which is generally held in August." (DION:2000:1)

⁶ Aquest protagonisme, segons el meu parer, no es pot desvincular del procés de *province-building* que s'ha donat en la majoria, per no dir totes, les províncies canadenques des dels anys seixanta. Aquest procés va consistir en la modernització dels aparells estatals provincials, retallant en gran mesura, les diferències existents en l'organització i funcionament de l'administració federal, molt més racional i objectiva d'ençà els anys trenta, i les de les administracions provincials, algunes de les quals continuaren en un estat semi-lletàrgic de poc desenvolupament i fortament atravesades per patologies com són el clientelisme, el patronatge o directament, el nepotisme, ben bé fins als anys seixanta. Per contra, avui en dia, els "estats provincials" d'Ontàrio, Quebec, Alberta i la Colòmbia Britànica, concretament, han assolit un rol molt important i representen una autèntica competència fàctica a Ottawa. I per descomptat, tots ells poden canalitzar un volum de recursos molt superior al que canalitzen molts dels actuals estats sobirans arreu del món. Per una crítica, molt interessant, al concepte de *province-building* (**YOUNG-FAUCHER-BLAIS:1984:783-818**).

Si bé en els moments de més enfrontament federal-provincial, aquest organisme va esdevenir l'autèntica punta de llança de les tesis provincialistes, en l'actualitat, podem considerar que progressivament va assumint un rol més col·laborador amb Ottawa, tal i com s'analitza més endavant. Aquest canvi de perspectiva ha provocat un creixent divorci intern, i una progressiva alienació del Quebec respecte els assumptes que s'hi tracten. De fet, el Quebec s'ha convertit en l'ovella negra del grup, atès que sovint mostra el seu desacord amb les decisions preses. Una demostració que consisteix bé en la no signatura dels acords presos, bé en la seva presència a títol exclusivament d'observador en les cimeres.

7.1.3. El Consell de *Premiers* de les Marítimes, (CPMt)

La cooperació interprovincial no es dona únicament en l'àmbit pancanadenc, sinó que també té lloc a nivell regional (**SAVOIE:1991a, 1992²**). En aquest sentit, el federalisme executiu canadenc compta amb instàncies intergovernamentals regionals amb una important tradició. Sense cap mena de dubte, la que més camí ha recorregut és el **Consell de *Premiers* de les Marítimes, (CPMt)**. Aquest òrgan aplega els primers ministres de Nova Escòcia, Nou Brunswick i l'Illa del Príncep Eduard. Es tracta de tres províncies petites, demogràficament i territorialment parlant, dins el conjunt del Canadà⁷. Tres províncies que, com ja s'ha analitzat en capítols anteriors, tenen uns vincles històrics estrets, fins al punt que des d'abans de 1867 s'han succeït diverses propostes d'unió de les tres⁸. L'estreta cooperació entre aquestes tres províncies deriva de la percepció de la necessitat de fer front als múltiples problemes que comparteixen en àmbits com les comunicacions, la

⁷ També des del punt de vista econòmic són províncies petites. Cal tenir en compte, en aquest sentit, que totes elles se situen per sota de la mitjana canadencs en renda per càpita, i que totes elles són receptores de transferències federals en conceptes de prerequació, és a dir, de compensació o solidaritat interterritorial. Dit d'una altra manera, totes elles són províncies "pobres" dins el conjunt canadenc.

⁸ Una proposta que no ha acabat de reeixir, en gran mesura per l'oposició dels Acadians de Nou Brunswick, que el veuen com una amenaça, atès que dins la nova província unida, perdrien gran part del seu poder actual. Recordem que Nou Brunswick, amb un 33% de francòfons, és l'única província canadencs oficialment bilingüe. Tampoc des de l'Illa del Príncep Eduard ho acaben de veure amb bons ulls, atès que, donada la seva escassa magnitud en tots els sentits, la unió significaria la pèrdua de l'única dimensió destacable, l'estrictament políticoinstitucional de ser una de les deu províncies canadencs.

sanitat, l'ensenyament, la pesca, etc. Per tot plegat, no pot extranyar-nos l'existència d'unes interrelacions ben estretes entre les elites, tant polítiques, com econòmiques, socials i culturals, d'aquestes províncies.

Les relacions de les Marítimes amb el conjunt del Canadà, i particularment amb Ottawa, no han estat sempre fàcils. Un primer exemple el tenim en l'intent secessionista, protagonitzat pels antifederalistes de Nova Escòcia, entre 1867-69, que finalment va ser reconduït pacíficament⁹. Un segon episodi crític va tenir lloc durant l'etapa de depressió posterior a la Primera Guerra Mundial. Llavors nasqué a les Marítimes un moviment populista de protesta contra Ottawa i l'aristocràcia financera d'Ontàrio, protagonitzat per pagesos, pescadors i obrers¹⁰. Conegut com el **Moviment dels Drets de les Marítimes**, i encapçalat per les elites conservadores de les tres províncies, aquesta oposició va tenir una força considerable entre 1919 i 1927, però a l'últim va fracassar (**FORBES:1979**). Una raó que explica aquest fracàs va ser l'augment de les transferències federals a aquestes províncies, fins al punt que una part important de l'economia de les Marítimes ha sobreviscut fins fa pocs anys gràcies a elles.

Després de la Segona Guerra Mundial, es reprengueren els contactes interprovincials, sobretot en l'àmbit socioeconòmic i empresarial. Val a dir que el ràpid desenvolupament de les províncies occidentals, així com el tradicional pes específic de les províncies centrals, convertiren les províncies marítimes, conjuntament amb, d'ençà 1949, la nova província de Terranova i Labrador, en les més endarrerides econòmicament, i en conseqüència, en les més necessitades de les transferències federals. Dit en d'altres paraules, les tres són províncies *have not* dins el context canadenc (**TOMBLIN:1995**).

⁹ En les primeres eleccions federals de 1867, els antifederalistes de Nova Escòcia, encapçalats per Joseph Howe, van aconseguir 18 dels 19 escons en joc en aquesta província. De seguida, s'inicià un moviment secessionista fonamentat en la por a l'assimilació i la dependència envers Ontàrio i Quebec. Àdhuc Howe i els seus col·laboradors es traslladaren a Londres per fer marxa enrere en la integració de l'antiga colònia en la Confederació. La metròpoli s'hi resistí i finalment, el primer ministre federal John A. Macdonald, convencé Howe no només de deixar de banda el seu objectiu secessionista, sinó també d'entrar en el govern federal, com a ministre. La contrapartida fou l'establiment d'unes ajudes financeres suplementàries d'Ottawa a Nova Escòcia.

¹⁰ Cal tenir present que la taxa d'atur en aquestes províncies va arribar, per aquells anys, a prop del 50%.

Però no fou fins a primers dels setanta que aquesta col·laboració assolí una clara dimensió política. Efectivament, el 25 de maig de 1971, els governs de les tres províncies, decidiren la constitució d'un **Consell de Premiers de les Marítimes (CPMt)**¹¹. A aquest acord (*agreement*) entre governs li seguí, l'any 1972, l'aprovació per part de les assemblees legislatives provincials d'una Llei de Creació del Consell de *Premiers* de les Marítimes, per la qual cosa, el nou organisme passava a tenir una naturalesa legal¹². Aquest fet el diferencia clarament tant de les CPMFP-CPMFPT com de les CPMP-CPMPT, les quals són, com s'ha subratllat a bastament, de naturalesa convencional, és a dir, estrictament política¹³. L'objectiu del CPMt, és "*to ensure a maximum coordination of the activities of the governments of the three provinces and their agencies*". Tres són els àmbits en els quals posa més èmfasi el Consell: (a) la creació d'organitzacions regionals; (b) l'harmonització de polítiques i programes provincials; (c) l'adopció de posicions comunes en afers que afecten a tercers, com per exemple, el govern federal. El funcionament del CPMt també difereix de manera significativa respecte les instàncies anteriors. Una prova d'això és el fet que en els poc menys de trenta anys d'existència, els tres *premiers* s'han reunit en 99 ocasions¹⁴. Aquesta xifra indica que, de mitjana, es reuneixen entre 3 i 4 cops per any, molt superior, doncs, tant a la de les cimeres federals-provincials com a les interprovincials pancanadenques, ja analitzades. Val a dir, que aquest consell és, al seu torn, el cim de tota una xarxa d'organismes intergovernamentals, on trobem també un Secretariat del

¹¹ Vegeu **Document 5** de l'Apèndix d'aquesta tesi.

¹² *Council of Maritime Premiers Act, NBS 1972, c.10; NSS 1972, c.7; RSPEI 1974, C-24*. Vegeu **Document 6** de l'Apèndix d'aquesta tesi.

¹³ Fixem-nos que el fort impuls de la cooperació interprovincial coincideix amb l'adveniment de la primera crisi del petroli. Aquest fet no és pas anecdòtic. De fet, podem dir que els intents d'**integració regional** al Canadà vénen influenciats, si més no en part, per la pròpia dinàmica econòmica i particularment per la percepció d'una situació de crisi. Concretament, és evident que una retallada de les transferències federals, obliga les províncies que més en depenen, a cercar noves polítiques per donar resposta a les demandes dels ciutadans.

¹⁴ Concretament el 21 de gener del 2000 va tenir lloc la 99ena sessió del CPMt, celebrada a Charlottetown (Illa del Príncep Eduard). Per la seva banda, la 98ena sessió del CPMt va celebrar-se a Stellarton (Nova Escòcia), el 27 d'octubre de 1999.

Consell (amb seu a Halifax, Nova Escòcia), diversos comitès centrals¹⁵, tres agències sectorials, així com d'altres agències regionals i comitès externs al Consell però que reben el seu suport. Al llarg de la seva història, la CPMt ha constituït diverses agències sectorials. En l'actualitat, tres són les que continuen existint: el *Maritime Municipal Training and Development Board*, MMTDB, constituït el 1974 i que té la seu a Halifax; la *Maritime Provinces Higher Education Commission*, MPHEC, igualment format l'any 1974, però amb seu a Fredericton (Nou Brunswick). I finalment la *Maritime Provinces Harness Racing Commission*, MPHRC, creada el 1994, ubicada a Summerside (Illa del Príncep Eduard).

La cooperació de les Marítimes va reforçar-se l'any 1992 arran l'adopció per les tres assemblees legislatives provincials de la **Llei de Cooperació Econòmica de les Marítimes** (*Maritime Economic Cooperation Act*, MECA). Aquesta Llei estableix cinc principis de cooperació i set objectius estratègics entre les Marítimes¹⁶. També pressuposa importants innovacions en l'aspecte de la presa de decisions a l'interior del propi CPMt, atès que contempla la possibilitat que una proposta prosperi amb el suport de només dues de les tres províncies¹⁷. D'aquesta manera es trenca la presa de decisions per unanimitat que fins llavors havia existit. Val a dir, finalment, que

¹⁵ D'entre ells un *Regional Treasury Board* (RTB) o Consell del Tresor Regional, compost per ministres de les tres províncies.

¹⁶ Concretament, segons l'apartat 3(1) de l'esmentada llei, els principis són els següents: (a) manteniment de l'autoritat de cada govern i legislatura; (b) protegir i incrementar el dret de tots els residents en les Províncies Marítimes a participar plenament en l'economia Marítima sense tenir en compte llur llengua o localització geogràfica d'acord amb amb la Llei de Drets Humans; (c) protegir i promoure els drets lingüístics i les identitats culturals del poble de les Províncies Marítimes; (d) satisfer les necessitats de les generacions futures tot seguint els principis del desenvolupament sostenible; (e) treballar conjuntament per a Canadà fort i unit.

Per la seva banda, l'apartat 3(2) estableix que els objectius estratègics són: (a) suprimir les barreres que impedeixen la mobilitat dels béns, serveis, persones i capitals per tal d'establir un únic mercat Marítim; (b) crear un entorn més competitiu i emprenedor per a les empreses; (c) incrementar l'auto-confiança dels individus i les empreses; (d) incrementar les infraestructures en transport, comunicació, energia, educació, sanitat i d'altres; (e) establir i mantenir uns alts nivells de seguretat i pràctica laboral i ocupacional; (f) protegir i promoure el medi ambient i assegurar un ús intel·ligent dels recursos naturals; (g) prendre qualsevol altra mesura destinada a incrementar el benestar i la prosperitat de les Províncies Marítimes i el benestar de llurs residents.

¹⁷ En aquest cas, la decisió presa només té efectes en les dues províncies en qüestió.

el govern de Terranova i el Labrador participa en alguns projectes, mentre que en d'altres té l'estatus d'observador.

En definitiva, doncs, el CPMt, és un producte de les RIG al Canadà, el qual, això no obstant, es caracteritza bàsicament, a diferència de la CPMFP-CPMFPT i la CPMP-CPMPT, per: (i) el seu caràcter regional; (ii) el seu caràcter legal.

7.1.4. El Consell de *Premiers de l'Atlàntic*, (CPA)

La cooperació entre les províncies orientals del Canadà s'ha reforçat darrerament amb la constitució formal d'una altra instància intergovernamental que aplega els primers ministres de les províncies atlàntiques, és a dir, les tres marítimes (Nou Brunswick, Nova Escòcia i l'Illa del Príncep Eduard) més la província de Terranova i Labrador. Aquesta nova instància va aprovar-se el mes de maig del 2000 i porta per nom el **Consell de *Premiers de l'Atlàntic*, (CPA)**¹⁸. Bàsicament l'objectiu d'aquesta nova instància intergovernamental de caràcter legal, és fer sentir la veu del Canadà atlàntic en els debats sobre els afers nacionals. Dit d'una altra manera, es tracta d'unir les forces d'aquestes quatre províncies orientals per tal de tenir un pes més rellevant en la política canadenca, tant enfront les dues províncies centrals, com enfront les quatre províncies occidentals (i els tres territoris). En aquest sentit, la CPA es diferencia clarament de la CPMt. Mentre que aquesta posa més èmfasi en el desenvolupament de la cooperació intraregional, aquella té una vocació més pancanadenca, en el sentit que es preocupa més per assolir una posició conjunta de les províncies atlàntiques en els grans debats que afecten tot el Canadà. Des d'aquest punt de vista, a les reunions de la CPA es discuteixen prioritàriament aquelles qüestions que després seran debatudes tant a les CPMPT, particularment en les APC/CAPMPT, com a les CPMFPT¹⁹.

Val a dir que amb anterioritat a la CPA, i concretament des del 1989, ja existia una instància intergovernamental que aplegava els *premiers* atlàntics. Ens referim a la **Conferència de *Premiers de l'Atlàntic* (CfPA)**. Tanmateix es tractava d'una instància informal, que es reunia concurrentment a la CPMt,

¹⁸ Vegeu **Document 7** de l'Apèndix d'aquesta tesi.

¹⁹ Això no obstant, cal assenyalar que també en les CPA es desenvolupen programes de cooperació interregional.

sense tenir una naturalesa legal. Tot i això, durant aquest període va impulsar la formació de múltiples organitzacions de cooperació d'àmbit atlàntic en moltes diverses àrees, o bé la conversió d'algunes d'elles de l'àmbit estrictament marítim a l'atlàntic²⁰.

7.1.5. La Conferència de *Premiers de l'Oest*, (CPO)²¹

La Conferència de *Premiers de l'Oest* (*Western Premier's Conference*) es tracta d'una altra instància intergovernamental de primers ministres de caràcter regional que aplega els *premiers* de Manitoba, Alberta, Saskatchewan i la Colòmbia Britànica, així com també els líders territorials del Yukon, del Nord-Oest i, més recentment, de Nunavut. L'objectiu d'aquesta instància és doble: per una banda incrementar la cooperació interprovincial en sectors com l'economia, els transports, educació, energia, medi ambient, etc; i de l'altra, defensar posicions comunes en els debats d'àmbit pancanadenc, de manera que la veu del Canadà Occidental se senti més en el conjunt de la política federal. Certament, pel que fa a aquest segon objectiu, podem dir que existeix, en totes aquestes províncies i territoris, un sentiment compartit de comptar poc o de representar un paper marginal en el procés de presa de decisions que es porta a terme a Ottawa, en benefici d'Ontàrio i del Quebec (**GIBBINS:1980**).

Ara bé, tot i aquesta coincidència, el fet cert és que el Canadà Occidental presenta també importants diferències internes, que dificulten una cooperació efectiva a fons.

²⁰ Algunes d'aquestes organitzacions -i programes- d'àmbit regional atlàntic són les següents: *ACF Equity Atlantic ("The Fund")*, *Atlantic Agreement on Cooperation in Emergencies*, *Atlantic Canada On-Line (ACOL)*, *Atlantic Committee on Public Sector Renewal*, *Atlantic Community College Consortium*, *Atlantic Insurance Legislation Harmonization*, *Atlantic Procurement Coordinating Committee*, *Atlantic Provinces Education Foundation*, *Association of Atlantic Universities*, *Atlantic Canada Tourism Program*, *Atlantic Farmers Council*, *Atlantic Lottery Corporation*, *Atlantic Police Academy*, *Atlantic Provinces Economic Council*, *Comité de coopération intergouvernemental des affaires acadiennes et francophones*, etc.

²¹ Per a la redacció d'aquest apartat hem comptat amb la inestimable col·laboració de Susan Cribbs, directora de l'equip de Relacions Intergovernamentals i Coordinació del Ministeri de Relacions Internacionals i Intergovernamentals d'Alberta, així com també d'Allison Roth, de la **Canada West Foundation (CWF)**, un dels més prestigiosos *think tanks* del país.

Una primera clivella important de caràcter subregional és la que es dona entre les províncies de les Praderies (Manitoba, Saskatchewan i Alberta) i la Colúmbia Britànica. Les primeres tenen una vocació molt més continental i mantenen estrets lligams amb els estats nordamericans veïns situats al sud de la frontera (Minnesota, Dakota del Nord, Montana, Idaho)²². Per contra, la segona, separada de les anteriors per l'enorme cordillera de les Muntanyes Rocalloses, històricament ha tingut una vocació marítima, d'orientació cap al Pacífic i de contacte amb Àsia (Japó, Xina, etc.) **(BLAKE-ELKINS:1986:21-43)**. Una vocació que en l'actualitat encara es reforça més, gràcies a la globalització i a la progressiva emergència del gran espai econòmic de l'Àsia-Pacífic. Per altra banda, els seus interlocutors nord-americans també són diferents. Així, la seva relació s'estableix preferentment amb l'anomenada *Pacific North West Economic Region (PNWER)*, o Regió Econòmica del Pacífic Nordoccidental, que inclou els estats de Washington (Seattle), Oregon, i, al nord, Alaska. Sense oblidar, però, tampoc, la pròpia Califòrnia. Des d'aquesta perspectiva, val a dir, que la Colúmbia Britànica, sovint mostra poc interès pels afers canadencs, la qual cosa fa que la seva implicació en els debats polítics i constitucionals no sigui tan intensa com, per exemple, la d'Alberta²³. Aquest poc interès, tanmateix contrasta amb el fet que la Colúmbia Britànica és, després d'Ontàrio i del Quebec, la província més

²² Els *Premiers* canadencs de les províncies occidentals tenen uns lligams molt intensos amb la *Western Governors Association (WGA)* que aplega els governadors dels estats nordamericans de l'altra banda de la frontera. De fet, podem dir que tant les províncies canadenques de les Praderies com els estats nordamericans esmentats -conjuntament amb d'altres més al sud- van conformar el mític *Far-West*. En conseqüència, les diferències entre les gents i els territoris d'una banda i de l'altra de la frontera són escasses. No debades Alberta, la més gran de les províncies de les Praderies, és la més americanitzada de totes les províncies canadenques.

²³ Veure en aquest sentit la darrera, i molt rellevant, aportació del professor Philip Resnick, en la qual reflexiona entorn la ubicació de la província a l'interior de la federació canadenca: "*For certain purposes, BC's inhabitants and politicians feel themselves part of western Canada or the West, yet for others they feel themselves apart from the other western provinces, including Alberta. There is a Canadian dimension, but there is also a strong north-south pull, towards Washington, Oregon, and California -a major focus of BC's external trade. Cascadia -a region meant to unite BC, Washington, and Oregon- may be something of a pipe dream as long as the United States is not threatened with imminent breakup, but it speaks to one part of the BC psyche. And there is the pull of the Pacific Rim, even in the wake of the recent economic meltdown in Asia*" **(RESNICK:2000:6)**.

poblada, i que registra un molt important creixement demogràfic, la qual cosa fa que el seu pes en el conjunt del Canadà creixi cada cop més²⁴.

Una altra important diferència interna del Canadà Occidental fa referència a la riquesa. Concretament Alberta i la Colòmbia Britànica són províncies situades molt per damunt de la mitjana canadenca (*have provinces*), mentre que Manitoba i Saskatchewan se situen lleugerament per sota (*have not provinces*)²⁵. Aquestes diferències tenen com a mínim dues conseqüències. Una primera és el pols que existeix entre Alberta i la Colòmbia Britànica pel lideratge regional²⁶. Una segona és el fet que sovint els interessos d'Alberta col·lisionen amb el de les altres dues províncies de les Praderies: Saskatchewan i Manitoba²⁷.

Al marge, però, d'aquestes diferències internes, l'interès de tenir una veu única dins la política canadenca, ha portat les províncies occidentals a constituir una instància pròpia de caràcter intergovernamental que aplega els *premiers* així com els líders territorials.

²⁴ Una dada ben reveladora és la següent. Quan la C.B. va entrar a la federació canadenca, l'any 1871, representava només l'1% de la seva població. Segons el darrer cens, el 1996, representava el 13%. Aquest creixement es deu en gran mesura a l'arribada d'immigració procedent d'Àsia, fins a l'extrem que ja a hores d'ara la segona llengua que més es parla a la província, després de l'anglès, és el xinès (en les seves diverses variacions dialectals). Cal tenir en compte que la descolonització de Hong Kong va comportar la immigració d'una alt nombre dels seus ciutadans a l'altra banda del Pacífic, i que la Colòmbia Britànica, conjuntament amb Califòrnia, va ser un dels punts principals de destinació d'aquests immigrants, no pocs dels quals d'un poder adquisitiu mitjà-alt, alt o fins i tot alt-alt.

²⁵ Si bé tenen una riquesa superior a la de les províncies atlàntiques.

²⁶ Un pols que no és només polític, sinó també econòmic i social. Ambdues províncies pugnen en àmbits com l'exportació, la captació d'inversions forasteres, la immigració, etc.

²⁷ Concretament es tracta d'una col·lisió pel que fa a les polítiques que s'han de portar a terme. Des d'Alberta hi ha una visió favorable als plantejaments de defensa del lliure mercat, orientats a afavorir un entorn empresarial, la qual cosa implica una intervenció estatal molt limitada (lleï i ordre), combinat amb un cert fonamentalisme cristià, molt en la línia del que es dona als Estats Units (**TARAS-TUPPER:1994:61-83**). Per contra, a Saskatchewan, concretament, la cultura política ha estat molt més propera a plantejaments de socialisme rural, abans, i socialdemòcrates, en les últims anys (**LEESON:1990:177-197**). Per la seva banda, Manitoba es pot caracteritzar com una província que si bé pertany a les Praderies manté una certa dependència respecte la seva potent veïna de l'est, Ontàrio, l'autèntic motor econòmic i polític del Canadà (**THOMAS:1989:75-103**).

Els precedents d'aquesta instància els trobem en la formació, l'any 1965, del *Prairie Economic Council*, que aplegava les tres províncies de les Praderes i que cercava una major coordinació econòmica. Això no obstant, a primers dels setanta, dos fets cabdals s'esdevingueren. El primer van ser els resultats de les eleccions federals de 1972. Efectivament, en aquests comicis, el Partit Liberal del Canadà, liderat per P.E.Trudeau, va obtenir 109 escons dels 264 en joc, formant doncs, un govern minoritari. El fet important, però, fou que en el *caucus* progovernamental (liberal), els pes dels diputats *westerners*, és a dir, diputats liberals escollits en les províncies occidentals, era nul²⁸. Aquest fet va fer incrementar l'alienació de la població occidental respecte Ottawa, la qual considerava que es trobava tradicionalment captiva dels interessos d'Ontàrio i del Quebec²⁹.

El segon esdeveniment va ser la crisi del petroli (1973), que va capgirar l'estatu quo de la política energètica canadenca, i va donar lloc a l'aprovació d'una nova política energètica nacional, que suposava una major intervenció federal en un àmbit, els recursos naturals, de competència provincial. Aquest fet va ser molt mal acceptat per les províncies productores (Alberta i Saskatchewan, principalment), que consideraven que anava en benefici sobretot de les províncies consumidores (Ontàrio i Quebec)³⁰. A més a més, la producció massiva que implicava la nova política, amenaçava amb exhaurir les reserves i, en conseqüència, posava en perill l'estructura productiva d'unes províncies que històricament depenien en excés de l'explotació dels seus recursos naturals.

Per fer front a aquesta doble situació de marginació i de submissió en l'escenari federal, es va convocar, a Calgary (Alberta), la *Western Economic*

²⁸ Atès que les províncies occidentals havien votat sobretot al partit conservador o a tercers opcions com podien ser el Nou Partit Democràtic o el Crèdit Social.

²⁹ En aquest sentit, Trudeau sempre ha estat considerat per una part molt important de l'opinió pública occidental com el representant per excel·lència dels interessos de les élits del Canadà Central.

³⁰ L'any 1970, Quebec i Ontàrio plegats consumien el 61.7% de l'energia primària, la immensa major part de la qual en forma de petroli i gas natural, sense produir-ne pràcticament res. Per contra, Alberta produïa el 76.6% del total del petroli i el 81.4% del total del gas natural, i consumia el 8% del petroli i el 30.8% del gas natural (SMILEY:1976²:146). Veure també (LAXER:1983).

Opportunities Conference, WEOC (24-26 de juliol de 1973). Hi participaren el Primer Ministre Federal i els quatre *premiers* occidentals i els dos líders territorials. Segons Pollard aquest conferència,

"was a landmark event, in that it was the first time that provincial premiers were given a forum to discuss federal policies which affected their provinces" **(POLLARD:1986:72)**

Més recentment, Roger Gibbins emfasitza encara més la importància d'aquesta cimera,

"[WEOC] demonstrated that the western provinces could be brought together in a united front if there was the political will, leadership and institutional capacity to do so" **(GIBBINS:1998:251)**

La conseqüència immediata de la celebració d'aquesta conferència va ser la constitució de la *Western Premier's Conference* (WPC) o Conferència de *Premiers* de l'Oest (CPO). Des del 1973, doncs, aquesta instància intergovernamental aplega els quatre primers ministres de les províncies occidentals, així com, progressivament, també als líders territorials **(LEESON:1987:399-420)**. S'hi discuteixen qüestions relatives a la política federal que afecten a les províncies occidentals, per tal de, si és possible, prendre una posició comuna, enfront Ottawa i també, sovint, enfront les províncies centrals. Les trobades tenen una periodicitat anual i la seva seu és itinerant. Això no obstant, la CPO/WPC no té una personalitat jurídica pròpia, ni tampoc compta amb un secretariat permanent, com sí que és el cas de la CPMt, que hem analitzat anteriorment.

Una de les propostes occidentals que més rellevància ha tingut en el debat constitucional canadenc és, sense cap mena de dubte, la de reforma del Senat, seguint la proposta del **Senat Triple-E**, al qual ja hem fet referència en pàgines anteriors. L'objectiu darrer d'aquesta proposta és la d'incrementar el pes institucional de les províncies occidentals en el sistema polític canadenc. És una proposta de difícil, per

390

no dir escassa possibilitat de realització, atès que les dues grans províncies centrals es mostren totalment contràries **(LUSZTIG:1995:35-50)**.

Un darrer aspecte que convé subratllar és el fet que la formació de la CPO/WPC, va ser un dels factors que va ajudar a desactivar un perill real que al llarg de la dècada dels setanta conegué el Canadà. Ens referim al sorgiment d'un moviment separatista o àdhuc integracionista als Estats Units, en les províncies occidentals canadenques, producte del sentiment de marginalització al qual ja hem al·ludit més amunt **(PRATT-STEVENSON:1981; GIBBINS:1983:119-131)**. Efectivament, la CPO/WPC en aquests darrers anys ha adoptat, en la mesura de les seves possibilitats, la funció de portaveu de les demandes occidentals en el context de la política federal. Altres factors que expliquen la desactivació del separatisme occidental són les reformes constitucionals de 1982 i la victòria electoral conservadora de 1984. El primer, va significar un reforçament de la competència provincial en matèria de recursos naturals, tal i com s'estudia més endavant en aquesta mateixa recerca. El segon, va donar lloc a una forta presència de diputats i ministres *westerners* tant en el *caucus* progovernamental com en el govern federal, respectivament. D'aquesta manera, la participació i el pes de les províncies occidentals en la dinàmica política federal s'incrementà sensiblement.

7.1.6. La Conferència dels Governadors de Nova Anglaterra i dels Premiers de les Províncies Orientals (CGNAPPO)

Un darrer tipus de CPM, té un tret específic molt diferenciat dels anteriors: la seva naturalesa transfronterera. Ens referim a la Conferència dels Governadors de Nova Anglaterra (dels Estats Units) i dels *Premiers* de les Províncies Orientals (del Canadà). És a dir, un òrgan en el qual participen els primers ministres de les quatre províncies atlàntiques canadenques (Terranova, Illa del Príncep Eduard, Nova Escòcia, Nou Brunswick), el primer ministre del Quebec³¹, i els governadors dels

³¹ Malgrat que el Quebec l'hem considerat fins ara una província central del Canadà, també participa en aquesta cimera. Cal tenir en compte que Quebec és fronterer amb els Estats

estats nordamericans de Maine, New Hampshire, Vermont, Massachussets, Rhode Island, Connecticut. Es tracta d'una cimera que ha fomentat els contactes de tot tipus entre les dues regions, afavorits encara més d'ençà l'entrada en vigor de l'Acord de Lliure Canvi.

La primera trobada d'aquesta instància se celebrà l'any 1973 a Brudenell, Illa del Príncep Eduard. Des de llavors se n'ha celebrat una cada any i tenen lloc alternativament a una banda i a l'altra de la frontera. Els àmbits en els quals es coopera són múltiples: medi ambient, desenvolupament econòmic, turisme, energia, pesca, comerç o agricultura, entre d'altres³². L'objectiu és el de promocionar una àrea geogràfica que si bé històricament ha tingut una gran importància, les noves tendències econòmiques semblen condemnar-la a una certa posició perifèrica, en detriment de la zona del Pacífic. El suport logístic per al desenvolupament de la Conferència el donen la CPMt i la *New England Governor's Conference Inc.* No manquen veus que adverteixen sobre el perill d'una excessiva dependència de les províncies marítimes respecte els seus veïns del sud de la frontera. També es planteja de forma recurrent quin futur tindria la regió atlàntica si el Quebec esdevingués sobirà, donant-se llavors una situació de "pakistanització" del Canadà restant: les províncies atlàntiques restarien aïllades territorialment de la resta del Canadà³³.

de Nova York, Vermont, New Hampshire i Maine.

³² Concretament, en les darreres trobades de la Conferència s'ha discutit entorn: la implementació d'un programa regional per a reduir les emissions de diòxid de sulfur, l'adopció d'un principi per a una relació de bon veïnatge ambiental, l'esponsorització de deu trobades internacionals sobre l'energia, projectes de turisme internacional que promocionin tant la Nova Anglaterra com el Canadà Oriental (incloent el Quebec), l'esponsorització d'una conferència sobre qualitat de l'aire.

³³ Aquesta problemàtica sovint es sobredimensiona. És poc probable que un Quebec sobirà impedis la comunicació terrestre i fluvial-marítima entre el Canadà central i el Canadà Atlàntic. En conseqüència, en tot cas es podria produir una "alaskització", la qual, no té unes connotacions tan negatives com l'anterior denominació.

7.2. LES CONFERÈNCIES INTERMINISTERIALS

Fins ara hem analitzat les cimeres intergovernamentals de major nivell, és a dir, les protagonitzades pels primers ministres (federal i provincials). Tanmateix, l'estudi del federalisme executiu no fóra complet si no féssim referència a d'altres tipus de cimeres intergovernamentals que, si bé no acostumen a centrar tant l'interès de l'opinió pública i dels mitjans, són, això no obstant, de gran importància. Ens referim, a les conferències intergovernamentals protagonitzades pels ministres o pels sots-ministres. Diem que tenen una gran rellevància per diversos motius.

En primer lloc, perquè tracten d'afers transcendents, de caràcter sectorial: medi ambient, educació, sanitat, etc., i tenen un paper molt rellevant en el procés global de presa de decisions³⁴. En segon lloc, perquè sovint algunes d'elles preparen el terreny o bé concreten els detalls dels acords presos en les cimeres de primers ministres, per la qual cosa, col·laboren en la dinàmica intergovernamental protagonitzada per aquests. Un tercer motiu que destaca la seva rellevància és que, quantitativament, són molt més nombroses que les CPM. De fet, aquestes últimes escassament representen el 5% del total de trobades intergovernamentals al Canadà, mentre que les que ara ens ocupen representen el 95% restant (deixant de banda les cimeres intergovernamentals de rang inferior al de sots-ministres).

Per descomptat que aquestes conferències no són totes de la mateixa importància. N'hi ha algunes que, per la seva història i la seva temàtica, tenen una rellevància superior³⁵. Per altra banda, també hi trobem una diversitat de participants en funció de la competència sobre la qual tracta la instància intergovernamental. Així, en aquelles conferències intergovernamentals sobre matèries de competència exclusiva provincial (per exemple, afers municipals o educació), són de naturalesa provincial-territorial (PT), mentre que aquelles altres que s'ocupen de competències compartides o, on d'una manera o altra, es

³⁴ Recordem que pel que fa a l'Economia, aquesta és tractada, anualment, en les CPMFPT.

³⁵ És el cas, per exemple, de la **Conferència de Ministres de l'Educació del Canadà** (*Conference of the Ministers of Education of Canada, CMEC*) o del **Consell Canadenc de Ministres del Medi Ambient** (*Canadian Council of Ministers of the Environment, CCME*).

dóna una concurrència entre els dos nivells de poder, són de naturalesa federal-provincial-territorial (FPT). Exemples d'aquest darrer tipus de conferències són les que tracten qüestions com Medi Ambient, Agricultura, Pesca, Sanitat, Recursos Humans i Serveis Socials³⁶, Indústria, Afers Autòctons, Recursos Naturals, etc. En el **QUADRE 7.IV** relacionem algunes de les principals instàncies intergovernamentals canadenques tant de rang ministerial com sots-ministerial. Per cadascuna d'elles detallem alguns dels seus trets més rellevants, com poden ser la seva naturalesa (FP, FPT o PT) o, si s'escau, la seva periodicitat. Per altra banda, podem distingir tres tipus de funcions genèriques de les conferències interministerials: l'intercanvi d'informació, l'harmonització de polítiques i programes i, finalment, la determinació de les polítiques (**STEVENSON:1979:90 i ss.**).

Pel que fa a l'**intercanvi d'informació**, consisteix bàsicament en compartir punts de vista, experiències, dades o anunciar futurs programes o polítiques. L'exemple clàssic és el de la Conferència de Ministres dels Afers Municipals (PT), on cada titular presenta les línies principals o les més innovadores en matèria de poder local, o en les relacions província-ens locals. També pot consistir en el desenvolupament d'estudis conjunts respecte determinats problemes o en la participació en seminaris relatius a polítiques públiques concretes.

La segona funció esmentada de les conferències interministerials consisteix en l'**harmonització de polítiques i programes**. Com a conseqüència lògica de l'intercanvi d'informació, es deriva un intent d'assolir un determinat nivell d'estandardització en determinades polítiques i en determinats programes, si bé això no vol dir que hagi d'existir un uniformisme total. Aquest procés d'harmonització pot tenir lloc tant en les conferències FPT com en les conferències PT (o IP). En el cas de les primers, per descomptat, implica que els dos nivells de govern són actius en una mateixa àrea jurisdiccional, per la qual cosa s'ha d'establir molt clarament,

³⁶ Darrerament, la competència en matèria de política social, s'ha convertit en un autèntic camp de batalla entre el Quebec i la resta de governs canadencs, tal i com s'estudia amb detall en el Capítol Onzè d'aquesta recerca.

QUADRE 7.IV

CONFERÈNCIES INTERMINISTERIALS³⁷

A) Nivell Ministres

- Conferència FP dels Ministres de Serveis Socials
- Conferència FP dels Ministres de Transports
- Conferència FP dels Ministres responsables de la Gent Gran
- Conferència FPT dels Ministres d'Aquacultura
- Consell Canadenc de Ministres del Medi Ambient (FPT)
- Conferència Anual de Ministres PT d'Agricultura
- Conferència Anual de Ministres FPT d'Agricultura
- Conferència FPT de Ministres de la Condició Femenina
- Conferència PT de Ministres dels Afers Municipals
- Conferència Anual dels Ministres de Mines
- Conferència Anual FPT dels Ministres de Sanitat
- Consell de Ministres de l'Energia
- Consell dels Ministres de Pesca de l'Atlàntic
- Conferència FP dels Ministres responsables de Boscos
- Conferència FP dels Ministres responsables de Fauna
- Conferència FP dels Ministres responsables de Parcs
- Consell Ministerial per a la renovació de les Polítiques Socials
- Conferència FPT dels Ministres responsables de Pesca
- Consell (PT) de Ministres de l'Educació, Canadà
- Conferència FP de Ministres de Comerç Exterior
- Conferència FPT de Ministres responsables del Consum
- Fòrum FPT dels Ministres responsables dels Afers Autòctons i dels dirigents dels organismes autòctons nacionals
- Conferència FP dels Ministres responsables de l'Sport amateur
- Conferència FP dels Ministres de Treball
- Conferència PT de Ministres de Sanitat
- Conferència FP de Ministres responsables de les Autopistes de la Informació
- Conferència FP de Ministres de Finances
- Conferència FP Anual dels Ministres responsables dels Afers Francòfons
- Conferència FP dels secretaris del Consell del Tresor

(cont.)

³⁷ En aquesta relació només tenim en compte les instàncies amb una identitat pròpia consolidada. No incloem, doncs, les trobades (*meetings*) ministerials o de rang inferior, perquè tenen un alt component d'arbitrarietat. Això no obstant, no podem deixar de remarcar la seva rellevància en el funcionament de la maquinària intergovernamental.

B) Nivell Sots-Ministres³⁸

- Conferència FP dels sots-ministres de Transports
- Conferència FP dels sots-ministres responsables de Boscos
- Conferència FP dels sots-ministres responsables de Fauna
- Conferència FPT dels sots-ministres responsables d'Indústria, Comerç, Ciència i Tecnologia
- Conferència FP de sots-ministres de la Condició Femenina
- Conferència dels Sots-ministres de Pesca i Aquacultura
- Consell Consultiu dels sots-ministres d'Educació
- Conferència dels sots-ministres responsables del Mercat de Treball
- Conferència FP dels sots-ministres responsables del Consum
- Conferència FP dels sots-ministres de Sanitat

FONTS: Elaboració pròpia

si més no teòricament, quines són les competències de cadascun d'ells en ella.

Finalment, la **determinació de les polítiques**, es dona en els casos on bé es fa necessària una decisió conjunta (**joint-decision**) dels dos nivells de govern sobre una àrea o bé quan les polítiques federals tenen un impacte molt important en les provincials, que obliga a tenir en compte els interessos i prioritats d'aquestes (per exemple, en el cas de la política energètica o, en general, de les polítiques de desenvolupament econòmic).

En definitiva, podem dir que les conferències interministerials canadenques, tenen una semblança genèrica a les anomenades, en el cas espanyol, **conferències sectorials (AJA:1999:211 i ss.)**, les quals, tanmateix,

³⁸ Hem optat per traduir el concepte anglès *deputy minister*, seguint el seu equivalent francès (quebequès) de *sous-ministre*. Cal tenir en compte que dins l'administració canadenca el sots-ministre (*deputy minister/sous-ministre*) és el "*chief civil servant in charge of a ministry*" (**COLLIN:1988:63**) i en conseqüència, es tracta d'un funcionari. És equiparable a la figura del *Permanent Secretary* existent a l'administració del Regne Unit (i que es va fer famós arran d'una exitosa sèrie de televisió).

s'han inspirat més en el model alemany de col·laboració entre nivells de poder que en el pròpiament canadenc (ALBERTÍ:1986).

A continuació, presentem els principals trets de dues de les més rellevants conferències interministerials del Canada: el **Consell de Ministres de l'Educació (Canadà)** (*Council of Ministers of Education, Canada, CMEC*) i el **Consell Canadenc de Ministres del Medi Ambient** (*Canadian Council of Ministers of the Environment, CCME*) (BROWN-CAMERON-MEEKINSON-WATTS:1996).

7.2.1. El Consell de Ministres de l'Educació (Canadà) (*Council of Ministers of Education, Canada, CMEC*)³⁹

Tal i com ja s'ha dit més amunt, al Canadà, l'educació és una competència de les províncies⁴⁰. Això no obstant, la necessitat de disposar d'un fòrum estable de consulta en el qual debatre afers d'interès mutu, va portar a l'establiment del **Consell de Ministres de l'Educació (Canadà), CMEC**, l'any 1967. En aquesta instància, doncs, hi participen els ministres d'educació provincials i territorials i, amb el pas dels anys, ha esdevingut el portaveu de l'educació al Canadà. Igualment és la instància a través de la qual els ministres responsables d'aquesta àrea col·laboren amb les organitzacions nacionals (pancanadenques) de l'àmbit de l'educació, així com amb el govern federal. A més a més, el CMEC també representa a l'estranger els interessos de les províncies i els territoris en matèria d'educació.

Les activitats del CMEC podem dividir-les en dues grans categories: (i) les activitats pancanadenques de base, en les quals totes les instàncies participen⁴¹; (ii) les activitats de consorci, en les quals les províncies i

³⁹ Per elaborar aquest apartat m'ha estat especialment útil la informació recollida en la web del propi CMEC: www.cmec.ca.

⁴⁰ Si bé, aquesta competència quedava matisada per l'article 93 de la LC 1867 que reconeixia els drets de les minories religioses (Catòliques i Protestants) en l'àmbit educatiu. En l'actualitat, però, aquest article no afecta el Quebec, en virtut de l'Esmena Constitucional de 1997 (Quebec), que va suposar un canvi en l'organització escolar, passant de seguir criteris religiosos a seguir-ne de lingüístics.

⁴¹ I on trobem les iniciatives següents: (a) avaluació del rendiment dels alumnes de 13 a 16 anys en matemàtiques, lectura, escriptura així com en ciències; (b) recollida de dades estadístiques sobre el rendiment dels sistemes d'educació; (c) l'intercanvi d'informació entre instàncies sobre determinades àrees: tecnologies de la informació, aprenentatge a distància i drets d'autor, i sobre treballs de recerca i de desenvolupament en educació; (d) la realització

territoris decideixen participar i, també, finançar, sempre en funció dels seus interessos⁴². Per altra banda, el CMEC també promou l'aprenentatge i la utilització de les dues llengües oficials del Canadà. A tal fi, administra, conjuntament amb altres instàncies, els programes de monitors de llengües oficials (*Official-Language Monitor Program*) i el de borses d'estiu de llengües (*Summer Language Bursary Program*), i també gestiona el Centre d'Informació Canadenc sobre els Diplomes Internacionals (CICDI), el qual elabora una base de dades sobre els centres d'ensenyament i de formació professional i llurs procediments d'admissions.

El funcionament del CMEC es basa en dues instàncies principals. Les trobades dels Ministres i un secretariat permanent. De trobades (*meetings*) ministerials se celebren aproximadament dues d'ordinàries cada any, si bé alguns anys se n'arriben a celebrar tres, i fins i tot també se celebren trobades especials. La rellevància d'aquestes trobades queda reforçada en el fet que se'ls assigna una numeració. Així els dies 3 i 4 d'octubre del 2000, va tenir lloc la 78a trobada del CMEC⁴³. Pel que fa al Secretariat, la seva seu permanent es troba a Toronto.

7.2.2. El Consell Canadenc de Ministres del Medi Ambient (*Canadian Council of Ministers of the Environment, CCME*)⁴⁴.

És considerat com un referent en les relacions intergovernamentals canadenques. Aquesta consideració és deguda a la gran importància que en els darrers decennis han tingut les negociacions federal-provincials entorn els

de reports sobre els diversos aspectes de l'educació al Canadà; (e) l'increment de la mobilitat estudiantil en el nivell postsecundari mitjançant la signatura d'acords entre les províncies i els territoris que permetin la transferència d'experiències escolars.

⁴² Alguns dels projectes desenvolupats sota aquest concepte fan referència a: (a) l'elaboració d'un procés per a l'establiment de previsions relatives al sector postsecundari; i (b) la col·laboració en l'àmbit dels programes d'estudis.

⁴³ Les anteriors trobades es van celebrar els dies 22 i 23 de febrer del 2000 (77a), el 28 i 29 de setembre del 1999 (76a), el 29 de maig del 1999 (Trobada especial) i els dies 23 i 24 de febrer del 1999 (75a).

⁴⁴ A banda de la nombrosa bibliografia esmentada, també m'ha estat de gran utilitat la informació recollida en la web del CCME: www.ccme.ca.

afers mediambientals. La bibliografia al respecte així ho testimonia⁴⁵. Unes negociacions que van evolucionar de l'unilateralisme a una actuació conjunta o cooperació cada cop més intensa, que va culminar amb la signatura, el 20 de gener del 1998, l'Acord sobre Harmonització Mediambiental⁴⁶. Un dels escenaris principals on es van desenvolupar aquestes negociacions, i on continuen tenint lloc en l'actualitat, és, sense cap mena de dubte, el **Consell Canadenc de Ministres del Medi Ambient** (*Canadian Council of Ministers of the Environment, CCME*). Considerat com "*one of Canada's foremost and durable intergovernmental instruments*" (**CCME:1999:1**), és la màxima instància canadenca pel que fa a la discussió i a l'actuació conjunta sobre afers mediambientals d'abast canadenc, internacional i àdhuc global. Hi participen els ministres corresponents del govern federal, de les províncies i dels territoris. Els seus orígens es remunten a fa trenta-sis anys, quan es formà el seu antecessor, el *Canadian Council of Resource Ministers*, el qual posteriorment va passar a anomenar-se *Canadian Council of Resource and Environment Ministers (CCREM)*, fins que el 1988 va ser reorganitzat i adoptà la seva denominació actual.

Els objectius centrals dels CCEM són assolir una protecció mediambiental òptima i promoure el desenvolupament sostingut mitjançant un seguit d'accions coordinades. Des d'aquesta perspectiva, doncs, es posa molt l'èmfasi en la gestió mediambiental coordinada, la qual cosa pressuposa, entre d'altres aspectes, l'establiment d'estàndards mediambientals pancanadencs. La presa de decisions a l'interior del CCEM és la del consens.

L'organització interna del CCME és força complexa. La seva instància més rellevant és, per descomptat, el propi Consell de Ministres, el qual es reuneix amb una periodicitat, llevat d'excepcions, anyal. La presidència, així com altres càrrecs subordinats, és rotatòria entre els diferents membres. Al marge del Consell de Ministres, la CCME també es compon d'un Comitè de Sots-ministres del Medi Ambient i d'un Secretariat permanent, amb seu a

⁴⁵ **DWIVEDI:1974; BOARDMAN:1992; HARRISON:1994:179-199, 1996; HOBERG:1993:307-342; BROWN-JOHN:1997; FAFARD:1998a:203-227, 1998b; FAFARD-HARRISON:2000.**

⁴⁶ El seu objectiu era evitar l'encavalcament de jurisdiccions. Tanmateix, el govern quebequès va optar per no signar-lo, car argumentava que el govern federal continuava tenint un excessiu protagonisme.

Winnipeg (Manitoba), el qual proporciona suport al Consell així com a un seguit de comitès, d'entre els quals destaca el de Protecció i Planificació Mediambiental (*Environmental Planning and Protection Committee, EPPC*). Aquest s'encarrega de coordinar els projectes assignats als diferents grups de treball existents (Ozó, Mercuri, Petroli i Hidrocarburs, Benzina, Qualitat de l'Aigua, Canvi Climàtic, Qualitat del Sòl, Prevenció de pol·lució, etc.). Per altra banda, els Ministres de Medi Ambient canadencs també treballen colze a colze amb els Ministres d'Energia, fins al punt que arriben a celebrar trobades conjuntes.

En definitiva, doncs, la CCEM, és una instància intergovernamental de nivell ministerial, que ha desenvolupat, i continua fent-ho, un paper molt destacat en els darrers anys. Fixem-nos que ella mateixa ha generat la seva pròpia burocràcia. De fet, per determinats analistes, la rellevància de la CCEM, desborda el seu marc sectorial, i esdevé una mena de guia, no sense detractors, del que poden esdevenir en un futur immediat les relacions intergovernamentals al Canadà (**FAFARD:1998b**).

7.3. AGÈNCIES DE RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS, (ARI)

El federalisme executiu canadenc, juntament amb les conferències intergovernamentals de diferents tipus que acabem d'estudiar, també ha desenvolupat un altre mena d'organismes, als quals anomenem col·lectivament, **agències de relacions intergovernamentals (ARI)**. Per descomptat, altres federacions també tenen ARIs, però de cap de les maneres no tenen el mateix pes polític i de recursos humans i financers que, si més no al llarg de la seva existència, han assolit en el cas canadenc. Un cert paral·lelisme el podem trobar, no ens ha d'extranyar, en el cas australià, amb el qual, efectivament es donen moltes semblances, com ja en el seu moment es van encarregar d'assenyalar (**WARHURST:1987:259-276**). Però, tot i això, en el cas canadenc, la seva importància és significativament més gran.

A continuació analitzo les ARI. Primer proceixo a la definició i la caracterització del concepte⁴⁷. Després, estudio les diferents ARI que

⁴⁷ Per a l'elaboració dels apartats següents hem emprat fonamentalment documentació primària de tipus oficial, bé en suport paper, bé en suport electrònic. Es tracta sobretot dels 400

actualment existeixen al Canadà. Tal i com ja s'ha esmentat, el tractament no el fem homogeni. El nostre interès se centra, sobretot, en els casos més rellevants d'ARI, particularment, els del Quebec, Alberta, el govern federal (Canadà). Cal tenir en compte que l'ús del concepte ARI, dóna una perspectiva homogeneïtzadora als diferents casos. Això no obstant, les ARI no constitueixen un grup homogeni. Ans ben al contrari. En funció de les províncies, el seu mandat legal, l'estructura i els recursos de què disposen, així com els rols que tenen assignats, poden variar molt. Com veurem, és en funció de la importància política que se li dóna a les relacions intergovernamentals, que una ARI té més o menys pes dins un executiu concret. Des d'aquest punt de vista em sembla bàsic subratllar, que el Quebec és de lluny la província que més lluny ha dut a terme la seva política intergovernamental. Així doncs, la generalització del propi concepte d'ARI, com d'altres prou coneguts, com és el cas de *province-building*, semblen adreçats a un objectiu ben precís,

"Analytically, [this] obscures significant differences in policy outcomes and causes. Practically, its most noteworthy result is to deny any special dynamic in Quebec, so definitely rendering it a province like the others." (YOUNG-FAUCHER-BLAIS:1984:818)

reports anuals que cada departament o agència pública elabora per imperatiu legal. Particularment útils han estat els documents elaborats per l'Oficina del Consell Privat del govern federal (*Privy Council Office/Bureau du Conseil Privé*), particularment el titulat *Decision-Making Processes and Central Agencies in Canada. Federal, Provincial and Territorial Practices* (1998). Per descomptat que tots els governs canadencs disposen de la seva web on També ens hem servit de les diferents webs governamentals, que passem a relacionar: Quebec (www.cex.gouv.qc.ca/saic), Alberta (www.iir.gov.ab.ca/cir), Canadà (www.pco-bcp.gc.ca/aia), Ontàrio (www.mia.gov.on.ca), Colòmbia Britànica (www.gov.bc.ca), Saskatchewan (www.gov.sk.ca), Manitoba (www.gov.mb.ca), Nou Brunswick (www.gnb.ca), Nova Escòcia (www.gov.ns.ca/prio/iga), Terranova i Labrador (www.gov.nf.ca/exec/iga), Illa del Príncep Eduard (www.gov.pe.ca), Territoris del Nord-Oest (www.gov.nt.ca), Yukon (www.gov.yk.ca/depts/eco), Nunavut (www.gov.nu.ca/eng/departments/eia). També hem emprat en reiterades ocasions la web del Secretariat de la Conferència Intergovernamental Canadenca (CICS-SCIC): www.scic.gc.ca. Òbviament, això es complementa amb la bibliografia acadèmica ja esmentada o que a continuació s'esmentarà, la qual, com no podia ser d'una altra manera, introdueix el component crític.

També cal tenir en compte altres qüestions, com l'existència i el nivell de consolidació prèvia d'altres agències centrals, amb les quals poden entrar en competència (Departament de Finances, Consell del Tresor...) ⁴⁸.

Finalment, en aquest apartat també analitzem un cas singular d'ARI, com és el del **Secretariat de la Conferència Intergovernamental Canadenc (CICS-SCIC)**, en tant que organisme que ha tingut un rol destacat en la vertebració del federalisme executiu, així com en el seu funcionament regular.

7.3.1. Definició i antecedents de les ARIs

Les Agències de Relacions Intergovernamentals, bàsicament les podem definir com les instàncies que, dins dels executius canadencs (federal, provincials i, més darrerament, territorial) tenen cura de l'organització, racionalització i coordinació de les relacions del propi executiu amb la resta de governs canadencs, per tal de garantir una coherència amb les prioritats establertes i evitar la sectorialització o la dispersió ⁴⁹. Són en conseqüència, agències centrals, amb una jurisdicció podem dir que interdepartamental,

"They are, after all, essentially strategic or tactical agencies. They do not administer programs, provide public services, or deal in general with the population" (LEESON:1987:418).

Contràriament, el seu àmbit d'actuació són els contactes a tots els nivells amb altres governs, sovint en reunions o trobades secretes o reservades, a poder ser lluny de l'opinió pública per tal de facilitar les negociacions, intercanvis, etc. Ara bé, no podem considerar les ARI de cadascun dels executius canadencs com a homogènies (**YOUNG-FAUCHER-BLAIS:1984:811**). De fet, la variació quant a pes polític, funcions, recursos, etc, és molt important. En aquest sentit, Doucet i Ouellette distingeixen dos

⁴⁸ Malgrat que ja té força anys l'estudi clàssic de les agències centrals és el de (**CAMPBELL-SZABLOWSKI:1979**).

⁴⁹ Tanmateix, això no priva que a altres departaments governamentals (centrals o sectorials) continuïn existint unitats especialitzades en les relacions intergovernamentals en el seu propi àmbit competencial (per exemple, en afers financers, medi ambient, immigració, etc.).

tipus de factors que cal tenir en compte en el seu sorgiment: (i) els **factors interns** i (ii) els **factors externs**.

Quant als **interns**, podem destacar la dimensió de la província, la quantitat de recursos humans i financers de què disposa el seu govern, així com la propensió a incrementar-los o no. Pel que fa als factors **externs**, esmenten el grau d'implicació en la defensa de les competències pròpies i la caracterització (competitiva o col.laborativa) de les relacions amb el govern federal (**DOUCET-OUELLETTE:1993:25-26**).

Segons aquests criteris, seran, per una banda, les províncies grans, econòmicament fortes i amb una voluntat d'eixamplar el seu pes polític, les que més potencien la seva ARI. De l'altra seran aquelles províncies que a l'hora que protegeixen les seves competències -al·legant raons culturals, econòmiques, etc- mantenen importants contenciosos amb el federal, les que també tendiran a consolidar instàncies d'aquesta mena.

Si observem el desenvolupament històric de les ARI veiem com efectivament les dues províncies que més les han potenciades, Quebec i Alberta, aconsegueixen els criteris esmentats. Ambdues s'han destacat tradicionalment per les seves relacions tenses amb el govern federal⁵⁰. La primera ARI que es constituí fou el **Ministère des affaires fédérales-provinciales** del Quebec, l'any 1961. La resta de províncies canadenques tard o d'hora acabaren emulant l'exemple quebequès i també crearen llurs pròpies agències, si bé de característiques no sempre coincidents. Així el 1972, Alberta creava el **Department of Federal-Provincial Intergovernmental Affairs (FIGA)**, Terranova i Labrador el **Intergovernmental Affairs Secretariat** (1975), Ontàrio el **Ministry of Intergovernmental Affairs, MIA** (1978), la Columbia Britànica el **Ministry of Intergovernmental Relations** (1979), el mateix any que Nova Escòcia i l'Illa del Príncep Eduard creaven sengles **Office of Intergovernmental Affairs**, i Saskatchewan el **Department of Intergovernmental Affairs**. Més tard encara Manitoba establí el **Federal-Provincial Relations Secretariat** (1983) i no serà fins 1987, que el Nou Brunswick creà el **Ministry of Intergovernmental Affairs**. Per la seva banda, el govern federal també creava una agència d'aquest tipus l'any 1975, la

⁵⁰ Si bé per motius força diferents. Mentre els governs quebequesos centren la seva reivindicació bé en un major reconeixement polític diferencial o, bé directament, en la seva sobirania, Alberta vol tot el contrari: tenir més pes dins la federació canadenca.

Federal-Provincial Relations Office (FPRO), la qual ha jugat un paper important no només en l'estructuració de les relacions intergovernamentals, ans també en la qüestió constitucional. Per descomptat, que tots aquests organismes que acabem d'esmentar, han sofert, amb el pas dels anys i els canvis de governs, importants transformacions, alguns fins i tot han desaparegut i després se n'han creat de nous. Es tracta d'un procés que, malgrat el seu interès, renunciem endinsar-nos-hi, en gran mesura per que ha estat objecte d'estudi d'altres recerques⁵¹.

Pel que fa a les funcions de les ARI, abasten un ampli ventall de camps, la dimensió dels quals varien depenent dels casos. Podem distingir quatre funcions generals: (i) la de control/coordinació; (ii) la de servei; (iii) la de responsabilitat principal; i (iv) la de relacions internacionals. Val a dir que no totes les ARI que acabem de mencionar aconsegueixen amb la totalitat d'aquestes funcions. Mentre que algunes sí que en desenvolupen la majoria, d'altres no.

(i) La **funció de control/coordinació** implica la supervisió per part de l'ARI de tots els contactes intergovernamentals que porten a terme els departaments sectorials, fins al punt que molts acords intergovernamentals no tenen validesa si no han rebut el vist-i-plau del responsable de l'ARI. Altres tasques incloses dins la funció de control/coordinació són la centralització d'informació, preparació de les CPM, siguin horitzontals o verticals, la filtració de propostes al govern, la direcció de les oficines de representació provincial situades en altres províncies. Com es pot suposar, assumir aquesta funció dóna un gran poder polític⁵².

⁵¹ **WOOLSTENCROFT:1982; POLLARD:1986; LEESON:1987:399-420; BROWN-JOHN:1991a; DOUCET-OUELLETTE:1993:24-37; GIBBINS:1998:247-269.**

⁵² Això no obstant, cal tenir clar que les ARI no monopolitzen les relacions intergovernamentals en els governs canadencs. És a dir, que altres ministeris i agències governamentals, tant de naturalesa central com sectorial, disposen també d'unitats especialitzades en les relacions federals-provincials. Per la seva banda, alguns analistes matisen significativament el poder de les ARI, "*How close is their purview of intergovernmental contacts? Do officials send along copies of correspondence or report telephone calls? Can intergovernmental affairs units routinely prevail when proposals involving collaboration are moving towards decision? Will their position remain tenable if they consistently frustrate the objectives of line departments?*" (**YOUNG-FAUCHER-BLAIS:1984:811**).

(ii) La **funció de servei**, per la seva banda, consisteix bàsicament, a respondre a les demandes del propi Primer Ministre, de la resta de Ministres, així com a actuar com a Secretariat de l'executiu. Aquesta sí que podem dir que és una tasca que l'han assumida totes les ARIs canadenques.

(iii) En tercer lloc, la **funció de responsabilitat principal**, fa referència a aquelles qüestions en les quals hom ha atorgat a les ARI la responsabilitat plena o principal. Així temes com la constitució, afers interdepartamentals, afers residuals i afers "calents", sovint són competència d'aquestes Agències.

(iv) Finalment, la **funció de relacions internacionals**, que implica la coordinació de l'activitat internacional de tot l'executiu, així com la direcció de les oficines de representació situades a l'estranger. Val a dir que l'activitat internacional de les províncies canadenques pot ser considerada com a molt important, el que no ha deixat de generar tensions amb el federal⁵³.

7.3.2. Situació actual

En aquest apartat fem un estudi de la situació actual de les principals ARI canadenques, tant a nivell federal com provincial. Tal i com s'ha dit més amunt, l'anàlisi dona més rellevància a determinades ARI respecte unes altres. El **QUADRE 7.V** relaciona les actuals ARI existents al Canadà. Val a dir que les transformacions que s'han produït en la gestió pública en els darrers anys han afectat de manera important l'actual fesomia, competències i recursos de la majoria d'elles, sobretot si ho comparem amb els decennis anteriors⁵⁴. Per altra banda, cal afegir que, per

⁵³ Principalment el Quebec ha jugat a fons la carta de la Francofonia, així com l'estructuració d'una important xarxa d'oficines de representació arreu del món. D'ençà 1984, però, les relacions internacionals del Quebec passaren a ser competència d'un nou òrgan acabat de crear, el Ministeri de Relacions Internacionals (**BALTHAZAR-BÉLANGER-MACE:1993**). En d'altres províncies, però, aquestes continuen sota la responsabilitat de l'ARI.

⁵⁴ Amb això volem dir que, en general, totes les ARI han sofert un important procés de readaptació a uns criteris menys administrativistes i més de gestió pública o de *service delivery*, és a dir, de provisió de serveis.

QUADRE 7.V

AGÈNCIES DE RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS

Àmbit	Denominació	Unitat Adscrita	Responsable
Alberta	Ministry of International & Intergovernmental Relations	Pròpia	Ministre
Canadà	Intergovernmental Affairs	Privy Council Office	Primer Ministre/ Ministre
C.B.	Intergovernmental Relations Secretariat	Executive Council Office	Ministre
I.P.E.	Intergovernmental Relations	Executive Council Office	Ministre (Premier)
Manitoba	Federal-Provincial Relations Branch	Executive Council Office	Premier
N. Brunswick	Department of Intergovernmental and Aboriginal Affairs	Pròpia	Ministre (Premier)
Nova Escòcia	Intergovernmental Affairs	Executive Council Office	Ministre (Premier)
Ontàrio	Ministry of Intergovernmental Affairs	Pròpia	Ministre
Quebec	Sécritariat aux affaires intergouvernementales canadiennes	Ministère du Conseil Exécutif	Ministre delegat Ministre
Saskatchewan	Department of Intergovernmental and Aboriginal Affairs	Pròpia	Ministre
Terranova	Intergovernmental Affairs Secretariat	Office of the Executive Council	Ministre Premier
TNO	Intergovernmental Affairs	Department of Executive Council	Ministre Premier
Yukon	Intergovernmental Relations/Land Claims Chief Negotiator	Executive Council Office	Premier
Nunavut	Department of Executive and Intergovernmental Affairs	Executive Council Office	Premier

Elaboració pròpia

regla general, les ARI són, en comparació amb altres departaments o agències governamentals, estructures de dimensions petites i pressupostàriament no gaire rellevants¹.

Això no obstant, el que ens interessa aquí és, per una banda, subratllar-ne la seva importància qualitativa o política. De l'altra, remarcar que, tal i com ja s'ha assenyalat amb anterioritat (**vid 3.2**), les ARI canadenques sí que són més importants que les seves homònimes en altres sistemes federals (Austràlia, Alemanya, Estats Units)². A l'hora d'analitzar-les, ens fixem en els següents trets: (i) una breu referència als precedents històrics; (ii) organització i funcions; (iii) recursos humans i pressupostaris; (iv) altres característiques interessants³.

L'ordre d'anàlisi és el següent:

- (1) Quebec,
- (2) Alberta,
- (3) Canadà-Govern Federal,
- (4) Resta de províncies i els territoris: Ontàrio, Colúmbia Britànica, Saskatchewan, Manitoba, Nou Brunswick, Nova Escòcia, Terranova i Labrador, Illa del Príncep Eduard, Territori del Yukon, Territoris del Nord-Oest i Nunavut.

(5) Finalment, analitzem la composició i funcions d'un organisme prou interessant com és el Secretariat de la Conferència Intergovernamental Canadenca (CICS-SCIC).

¹ La qual cosa no vol dir que siguin petites en comparació amb altres ARI d'altres federacions.

² En un context no federal, com és l'espanyol, l'exemple més aproximat d'ARI que existeix és, salvant totes les distàncies, el **Ministerio de Administraciones Públicas** del govern central. Pel que fa a la Generalitat de Catalunya, no ha desenvolupat un organisme d'aquestes característiques, si bé la darrera reestructuració del Departament de Governació, sembla apuntar, tímidament, cap aquesta direcció. Des del meu punt de vista, aquesta situació és deguda al fet que la dinàmica política espanyola, a diferència de la canadenca, es basa molt més en les relacions interpartidistes que en les relacions intergovernamentals.

³ Cal dir des d'ara que, en alguns dels casos estudiats, el resultat de la recerca d'una informació detallada ha estat menys satisfactori que en d'altres, per la qual cosa es pot observar una determinada descompensació en el tractament dels casos.

(1) QUEBEC⁴

Tal i com s'ha dit més amunt, el Quebec va ser la primera província que va constituir una ARI. D'aquesta manera, obtenim una nova prova del rol capdavanter d'aquesta província en la renovació de les polítiques intergovernamentals canadenques⁵. Concretament, va ser l'any 1961 quan es constituí el *Ministère des affaires fédérales-provinciales (MAFP)*, el qual tenia per funció "*promote the full realization of provincial autonomy and further intergovernmental collaboration in compliance with the constitution*" **(POLLARD:1986:156)**. És a dir, en d'altres paraules, el MAFP tenia per objectiu esdevenir una mena de guardià de les competències provincials que li assignava la pròpia constitució per tal de garantir la plena autonomia davant l'intervencionisme federal⁶. Les causes de la constitució d'aquesta nova unitat politicoadministrativa van ser, doncs, la defensa **i la promoció** -és a dir, l'eixamplament- de l'autonomia política del Quebec enfront l'ofensiva centralitzadora del govern federal que s'havia donat en els decennis anteriors -d'ençà la Segona Guerra Mundial.

El MAFP va tenir, com no podia ser altrament, un protagonisme destacat en les negociacions federals-provincials que es desenvoluparen en els primers seixanta, i en les quals es tractaren qüestions tan rellevants com foren la Constitució i els Plans de Pensió **(MORIN:1972; SIMEON:1972)**.

El 1967, però, sota el mandat del nou govern de la Unió Nacional, el MAFP canvià de nom i passà a anomenar-se *Ministère des affaires intergouvernementales (MAIG)* el qual perdurà fins el 1984. L'objectiu

⁴ Per a la redacció d'aquest apartat he comptat amb la inestimable col·laboració de Claudette Thorn, del SAIC. Igualment he emprat nombrosa documentació oficial tant en suport paper com electrònic. Per altra banda, també m'han estat molt útils les nombroses observacions que al llarg d'aquests anys m'han fet els professors quebequesos amb els quals he entrat en contacte: André Bernard (UQAM), Roch Denis (UQAM), Michel Pelletier (UQAM), Yves Bélanger (UQAM), Robert Comeau (UQAM), Alain Gagnon (McGill), Denis Monière (U.Montreal), José Woehrling (U.Montreal), Stéphane Dion (U.Montreal), François Vaillancourt (U.Montréal), Guy Laforest (Laval), Sylvie Lacombe (Laval).

⁵ Recordem que ja amb anterioritat s'ha assenyalat que el Quebec va ser qui va proposar la revitalització de les CPM, tant de caràcter vertical com horitzontal. Aquest protagonisme és central en la nostra argumentació de fons subjacent en aquesta recerca.

⁶ Per a un testimoni de primera mà del procés de constitució del MAFP, **(MORIN:1991:61-63)**.

principal d'aquesta reordenació era centralitzar en un mateix ministeri totes les relacions del Quebec amb la resta de governs, tant del Canadà, com també de l'estranger. Així el nou ministeri passà a ocupar una plaça central dins l'organigrama del govern quebequès, car el seu titular, ultra el paper de coordinador de les relacions intergovernamentals, controlava directament l'actuació de la resta de ministeris amb d'altres governs, fins al punt que cap acord, conveni o entesa no es podia signar sense el seu vist-i-plau. D'aquesta manera es garantia la necessària coordinació entre els objectius del govern i l'actuació sectorial de cadascun dels departaments (**SORT:1993a:279-294**). En aquest sentit, el MAIG esdevingué un dels organismes horitzontals (és a dir, interdepartamental) més poderosos, com ho demostrà el fet que sovint el titular del ministeri era el propi Primer ministre⁷. Una reorganització de l'any 1974 dotà el MAIG de quatre direccions generals: Relacions federal-provincials o Afers Canadencs (DGAC); Relacions Internacionals; Cooperació Internacional; i la d'Administració. La DGAC esdevingué l'òrgan encarregat d'assessorar el primer ministre i el govern en general en matèria de negociacions federalo-provincials, d'elaborar dossiers i preparar les successives cimeres intergovernamentals, així com també de coordinar la xarxa d'Oficines del Quebec al Canadà (*Bureaux du Québec au Canada*)⁸.

Com a conseqüència d'una nova reordenació, l'any 1984 el MAIG es dissolgué i les diverses direccions generals foren adscrites a altres unitats. Així, per exemple, l'antiga D.G. de Relacions Internacionals, passà a ser el nou i flamant Ministeri de Relacions Internacionals (MRI), ens que, no cal dir-ho en els darrers anys ha tingut una gran significació política. Per la seva banda, la DGAC, es convertí, pràcticament en bloc, en el nou *Sécrétariat aux affaires*

⁷ El MAIG també assumí les relacions internacionals que el Quebec desenvolupà cada cop amb més intensitat a partir dels seixanta. Dins d'aquest capítol s'inclogueren les delegacions general del Quebec a diverses capitals mundials (Nova York, París, Londres, Brussel·les...), així com també una presència més activa en l'àmbit de la francofonia i en les organitzacions d'ajuda i cooperació internacional sobretot amb els països del tercer món francòfons (**MORIN:1987**).

⁸ La DGAC al seu torn es dividia en quatre direccions: Afers Socials, Afers Culturals i Educatius, Afers Econòmics i Financers i Afers Institucionals i Constitucionals. Cadascuna d'aquestes direccions coordinava les relacions intergovernamentals del Quebec en les seves àrees respectives. Evidentment el MAIG i, dins d'ell, la DGAC van tenir un gran protagonisme en les negociacions constitucionals del període 1979-82.

intergouvernementales canadiennes (SAIC) i fou adscrit al *Ministère du Conseil Exécutif*, principal agència central del govern quebequès. Des de llavors i fins a l'actualitat, el SAIC ha assumit el principal rol de gestionar les relacions intergovernamentals canadenques⁹. El 1985, una altra reforma, situà al capdavant del SAIC un **ministre delegat per als afers intergovernamentals canadencs**, la rellevància política del qual ha estat molt gran sobretot en els moments crítics de les negociacions constitucionals,

"(...) the delegated minister for Canadian intergovernmental relationships has played a key role in shaping Quebec relations with the federal government and the others provinces. Since the election of Robert Bourassa in 1985, and the Quebec proposal to rejoin the Canadian federation, this office has been particularly active in making proposals to the others governments to accommodate Quebec's historical and constitutional demands. The Quebec proposals that led to the Meech-Langevin accord and its rejection by two provinces in June 1990 made this department more visible. The minister responsible for this department quickly became a national figure who works closely with the Premier in elaborating constitutional strategy. This department was highly instrumental in Quebec's constitutional agreement of August 1992" (LACHAPELLE-BERNIER-SALÉE-BERNIER:1993:247)

En els seus setze anys d'existència, doncs, el SAIC ha tingut un gran protagonisme polític¹⁰. Òbviament, també ha conegut canvis interns, més o menys importants, l'anàlisi detallada dels quals no ens interessa en aquest moment. És per això, que a continuació passem directament a explicar els seus principals trets actuals (funcions, composició i recursos)¹¹.

D'antuvi cal dir que **el ministre delegat per als afers intergovernamentals canadencs, és el responsable, dins del govern**

⁹ Veure en aquest sentit la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif (L.R.Q., c.M-30)*.

¹⁰ Fixem-nos que aquest protagonisme continua existint a hores d'ara, com ho demostra l'aprovació, a principis de desembre, del projecte de Llei 99, impulsat per l'actual Ministre delegat per afers intergovernamentals, i del qual ja en parlem en la tercera part d'aquesta recerca.

¹¹ Gran part del que s'exposa a continuació l'hem extret dels reports del SAIC que són publicats anualment per *Les Publications du Québec*.

quebequès, de les relacions federal-provincials, de les relacions interprovincials i de les Oficines del Quebec al Canadà. Per la seva banda, el SAIC, en termes generals: (a) aconsella el govern del Quebec sobre tota qüestió referida a les relacions intergovernamentals canadenques; (b) analitza les polítiques i els programes del govern federal en funció de llurs diverses incidències en el Quebec; (c) defensa i promou els interessos del Quebec; (d) és el responsable de les relacions amb els governs de les províncies del Canadà i (e) coordina el conjunt de les activitats governamentals quebequeses al Canadà. Tal i com ja s'ha dit, el SAIC també administra la xarxa d'Oficines del Quebec a la resta del Canadà. En l'actualitat aquesta xarxa es compon de tres oficines (Ottawa, Toronto, Moncton) i d'una antena (Vancouver)¹². Altres

¹² Òbviament, l'activitat de cada Oficina (*Bureau*) està en funció de la seva localització. Així, l'**Oficina d'Ottawa**, centra la seva actuació en les activitats del govern federal, i particularment en les iniciatives legislatives federals susceptibles d'envair les competències quebequeses, de provocar duplicacions o encavalcaments o d'anar contra normes quebequeses. També té per tasca relacionar-se amb els principals actors dins l'escena federal (partits polítics, alta funció pública, grups d'interessos pancanadencs, representants dels mitjans de comunicació) i amb els representants diplomàtics en presència. Finalment, també col·labora estretament amb el Ministeri de Relacions Internacionals del Quebec, per facilitar el contacte amb les ambaixades i, amb el propi Ministeri d'Afers Exteriors canadenc. Per la seva banda, l'**Oficina de Toronto**, estén llurs activitats a les províncies d'Ontàrio i Manitoba. La seva comesa és, per una banda, sensibilitzar aquestes dues províncies respecte la realitat quebequesa. També elabora regularment documents descriptius i analítics de la situació política i econòmica d'ambdues províncies i entra en contacte amb personalitats claus o organitza trobades seguint demandes provinents d'institucions públiques quebequeses. Igualment dóna suport financer a les comunitats francòfones, en general, i a l'*Association canadienne française de l'Ontario* i a la *Société franco-manitobaine*, en particular. Altres àmbits d'actuació són la promoció dels artistes quebequesos i de llurs produccions, l'organització de missions d'empreses i la participació en exposicions i fires a Toronto, i el foment del turisme. Finalment cal afegir el contacte directe amb els representants de les agències de premsa i dels mitjans estrangers establerts a Toronto, per tal de millorar la imatge del Quebec. Pel que fa a l'**Oficina de Moncton** (Nou Brunswick), cobreix les quatre províncies atlàntiques, i té una relació estreta amb el Consell de Primers Ministres de les Marítimes (CPMt). A banda de la tasca de donar a conèixer una imatge ajustada de la realitat quebequesa i d'elaborar els corresponents reports sobre la situació política i econòmica en cadascuna de les quatre províncies, l'Oficina, també posa un gran èmfasi en l'ajuda a les comunitats francòfones i acadianes de la regió. També té per objectiu l'aprofundiment en la cooperació entre el Quebec i el Nou Brunswick, de manera particular. Finalment hi ha el capítol de la promoció econòmica, empresarial i turística, que com és obvi també es porta a terme. Per acabar, la fins fa poc **Oficina de Vancouver** (ara convertida en **antena**), estén les seves activitats per la Colòmbia Britànica, Alberta, Saskatchewan, el Yukon i els Territoris del Nord-Oest. Porta a terme les mateixes tasques de difusió de la realitat quebequesa, anàlisi político-econòmica de les províncies i territoris suara esmentats, foment de les comunitats francòfones, promoció econòmica i ajuda a la inversió quebequesa en els mercats de les províncies occidentals. Particular atenció es dóna als emprenedors d'ascendència xinesa i índia (de l'Índia), cada cop més influents, sobretot a la Colòmbia Britànica.

responsabilitats que té són les següents: (i) la coordinació de la negociació i la implementació de l'Acord sobre el Comerç Interior (ACI); (ii) la coordinació de les relacions del govern amb les comunitats francòfones i acadianes del Canadà, i particularment, amb les associacions considerades *partenaires* en aquest àmbit; (iii) la negociació i la gestió dels acords de cooperació conclusos amb els governs o organismes públics d'altres províncies (particularment amb Ontàrio i Nou Brunswick); (iv) el dossier constitucional, en el qual assumeix les negociacions en representació del govern.

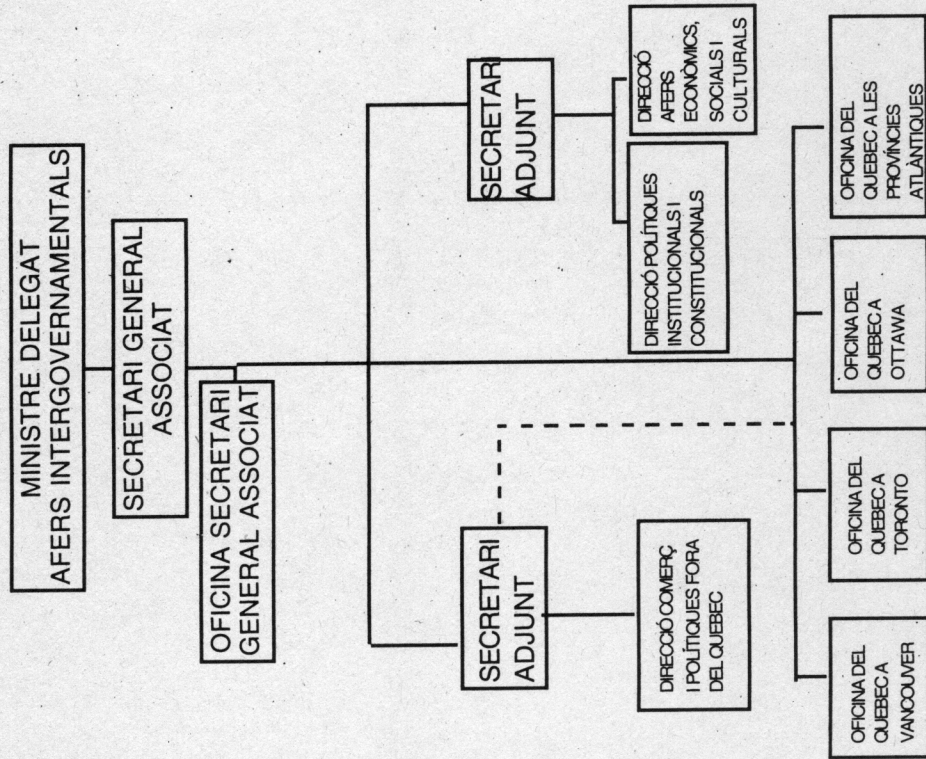
Al marge d'aquestes funcions, el SAIC, en concert amb els ministeris sectorials corresponents participa en els treballs de les diverses conferències intergovernamentals canadenques i contribueix a l'elaboració i a la negociació dels acords amb el govern federal i els governs provincials. En qualitat de conseller dels ministeris i dels organismes públics quebequesos, participa en l'elaboració de les polítiques i les preses de posició que incideixen en les relacions amb els altres governs del Canadà, i també manté els contactes adients amb els ministeris quebequesos per la implementació dels programes de cooperació i suport a la francofonia.

Pel que fa a la composició del SAIC, tal i com ens mostra el **QUADRE 7.VI**, ultra el cap polític, el ministre delegat per als afers intergovernamentals canadencs, ja esmentat més amunt, per sota d'ell es troba el **Secretari general associat**, responsable directe de la gestió quotidiana. Aquest compta amb la **Oficina del Secretari general associat**, que compleix funcions molt sensibles¹³.

El SAIC compta també amb tres direccions, a més a més de la xarxa d'Oficines ja esmentada. Les tres direccions són: la de Comerç interior i de les polítiques fora del Quebec; la de Polítiques institucionals i constitucionals; i la dels

¹³ Concretament, aquesta Oficina coordina els dossiers que han de ser presentats al Secretari general associat, així com el contacte operacional amb el *cabinet* del Ministre delegat per als afers intergovernamentals canadencs, entre d'altres. L'Oficina és la dipositària legal dels acords signats pel Quebec amb els governs del Canadà i de les altres províncies. En conseqüència, ha de prendre les mesures necessàries que garanteixin llur conservació per tal d'evitar-ne que siguin destruïdes, perdudes o modificades.

QUADRE 7.VI
ORGANIGRAMA DEL SAIC



Afers econòmics, culturals i socials¹. Aquestes direccions estan coordinades per dos **Secretaris adjunts**².

La **Direcció de Comerç interior i de les polítiques fora del Quebec**, desenvolupa les següents tasques: (i) assumeix la coordinació interministerial de les negociacions relatives a les barreres al comerç interprovincial, n'orienta les negociacions sectorials i assegura la implementació dels diferents acords; (b) recolza les activitats del govern, dels ministeris i dels organismes quebequesos a la resta del Canadà; (c) encarrega anàlisi geopolítiques i el seguiment dels grans dossiers d'actualitat en l'escena canadenca; (d) coordina les relacions del govern amb les comunitats francòfones i acadianes del Canadà i, concretament, assegura la implementació de la Política del Quebec respecte a aquestes, a través de les Oficines, i afavoreix l'establiment de *partenariats* amb les organitzacions més representatives, a les quals se'ls proporciona suport financer; (e) prepara i negocia els acords de cooperació del Quebec amb la resta de províncies i n'assegura el seu seguiment i compliment de les activitats que se'n deriven; (d) és la responsable de les activitats de les Oficines del Quebec al Canadà, de les quals vetlla per la coherència de les seves orientacions i intervencions i n'assegura els recursos humans, materials i financers necessaris per a la consecució dels seus objectius.

Per la seva banda, la **Direcció de Polítiques institucionals i constitucionals** té les següents competències: (a) assegura la integració de les reflexions sobre els aspectes institucionals i constitucionals de les activitats governamentals quebequeses; (b) aconsella als responsables del SAIC sobre el dossier constitucional; (c) segueix l'evolució del federalisme canadenc i de les seves institucions, en fa l'anàlisi i en dóna l'opinió sobre el seu abast; (d) col·labora amb la resta de direccions del SAIC en l'estudi dels aspectes institucionals i constitucionals de les polítiques del govern del Quebec³; (e)

¹ El SAIC també compta amb la col·laboració d'una Direcció d'affers jurídics, depenent del Ministeri de la Justícia, i la qual vetlla per la legalitat del conjunt d'actes i de compromisos que contreu el propi SAIC i els seus representants.

² Un coordina la Direcció del Comerç interior i de les polítiques fora del Quebec i la xarxa d'Oficines del Quebec al Canadà. L'altre les dues direccions restants.

³ Per exemple, col·labora amb altres organismes governamentals, en la política sobre els Afers Autòctons.

analitza la jurisprudència constitucional canadenca, així com les polítiques, les lleis i els reglaments federals i provincials que són de l'interès del Quebec, i els acords intergovernamentals canadencs que poden tenir incidències constitucionals i institucionals; (f) coordina, en col·laboració amb els ministeris responsables, la implementació de la política d'integritat del territori del Quebec⁴; (g) vetlla pel manteniment de l'autoritat legislativa del Quebec sobre el conjunt de terres públiques⁵; (h) realitza diverses recerques i anàlisis sobre els sistemes institucionals i constitucionals canadencs i estrangers i segueix els treballs dels organismes canadencs o estrangers que estudien la qüestió del Quebec, el federalisme en general i les relacions intergovernamentals canadenques en particular.

Finalment, la **Direcció dels Afers econòmics, culturals i socials**, desenvolupa les següents activitats: (a) la planificació, la coordinació i el seguiment dels afers intergovernamentals canadencs en matèria econòmica, social i cultural, i ajuda en la seva qualitat de consellera els responsables del SAIC, els ministres i els organismes del govern del Quebec; (b) elabora les polítiques i les estratègies intergovernamentals i assegura la coordinació interministerial per a la seva implementació; (c) participa en la definició de la posició del Quebec en les trobades interprovincials i federalo-provincials i hi assisteix, si s'escau; (d) analitza els acords a signar amb el govern federal o amb un govern provincial, participa en la negociació, si s'escau, i n'assegura el seu seguiment; (e) opina sobre els desplaçaments a la resta del Canadà, fora del Quebec.

Una anàlisi dels recursos humans i financers del SAIC, tal i com mostra el **QUADRE 7.VII**, ens mostra com la crisi de la primera part dels noranta va donar lloc a una certa retallada en ambdós components, però que la

⁴ El Quebec manté un important contenciós fronterer amb Terranova pel Labrador, i d'altres de menors amb Ontàrio i Nou Brunswick, així com amb els Territoris del Nord-Oest i Nunavut. Sense oblidar tampoc la recurrent amenaça del govern federal de no respectar la integritat territorial del Quebec en cas que aquest accedeixi a la sobirania.

⁵ Concretament ha d'assegurar que les transaccions immobiliàries concloues entre, d'una part, el govern del Quebec i els seus diferents organismes (particularment les municipalitats) i, de l'altra, el govern federal i els seus organismes, s'efectuen per a fins de competència federal i conformement amb les polítiques del govern del Quebec.

recuperació econòmica dels últims anys de la mateixa dècada, ha donat lloc no només a una estabilització, sinó també a un significatiu creixement.

QUADRE 7.VII
RECURSOS HUMANS I FINANCERS

Any Fiscal	Personal⁽¹⁾	Pressupost de despesa (000 CAN\$)
1990	83	n.d.
1993-1994	n.d.	12.676,7
1994-1995	70	13.169,8
1995-1996	68	11.449,3
1996-1997	65	10.065,5
1997-1998	71	9.666,1
1998-1999	71	9.748,5
1999-2000	71	11.476,5 ⁽²⁾

n.d.= no disponible

⁽¹⁾ No es comptabilitzen el personal de les Oficines del Quebec al Canadà

⁽²⁾ Provisional

FONT: SAIC, **Rapports Annuels**, Les Publications du Québec

El SAIC, doncs, és un exemple paradigmàtic d'ARI, amb una gran capacitat d'intervenció pública, com ho demostra el fet que en l'any pressupostari 1999-2000 ha participat en alguns dels principals dossiers, centrals i sectorials, que han ocupat la dinàmica política quebequesa i canadenca: el desenvolupament de l'Acord sobre el Comerç Interior (ACI), el debat entorn els projectes de llei C-20 i núm.99, la celebració del *Fòrum de les Federacions*, la 40a CAPMPT, el desenvolupament de l'Acord Marc sobre la Unió Social (AMUS)⁶, etc.

⁶ De l'estudi dels quals ja ens ocupem en el Capítol Onzè.

(2) ALBERTA⁷

L'altra província que en els darrers anys s'ha caracteritzat per un paper molt actiu en l'afaiçonament de les relacions intergovernamentals canadenques és Alberta. Segons el polític Roger Gibbins, un dels analistes amb més renom d'aquesta província,

"Historically, the province [Alberta] has carried disproportionate weight within intergovernmental councils, and has played an active role in shaping the norms and practices of intergovernmentalism. In the contemporary era, Alberta has taken a leadership role in reforming the intergovernmentalism of social policy, and has been at the forefront of provincial involvement in trade policy and promotion. Alberta was quite likely the central player in the intergovernmental negotiations leading up to the Agreement on Internal Trade. In short, if we are to understand the intergovernmental aspects of non-constitutional reform, Alberta's experience is a good place to start"
(GIBBINS:1998:247-248)

Aquest protagonisme és el producte, si més no en part, d'una doble percepció molt extesa entre els albertans. Per una banda, el de la seva posició perifèrica a l'interior de les institucions federals o pancanadenques. De l'altra, i com a conseqüència de l'anterior, del fet que les polítiques federals afavoreixen sistemàticament els interessos del Canadà central (Ontàrio i Quebec), en detriment de les províncies perifèriques i, de manera particular, d'Alberta, la principal productora d'energia. Ens trobem, doncs, davant d'una voluntat d'intervenir activament en la **reforma** del federalisme canadenc, amb propostes claus com és la del Senat Triple E, o bé l'establiment d'uns principis de federalisme col·laboratiu que suposi l'actuació conjunta dels nivells federal i provincial, que impedeixin la implementació de polítiques unilaterals per part d'Ottawa i afavoreixin un **reequilibri** (*rebalancing*) de la federació canadenca⁸.

⁷ Per a la redacció d'aquest apartat he comptat amb la inestimable col·laboració d'Angela Woo, en nom del Director Executiu de la Secció de Relacions Intergovernamentals Canadenques, Garry Pocock. També he emprat nombrosa documentació oficial tant en suport paper com electrònic.

⁸ Aquest posicionament el diferencia del que sosté el Quebec. Alberta vol incrementar el seu protagonisme dins del Canadà. Adopta, doncs, una posició "in", mentre que el Quebec,

L'etapa contemporània de la política intergovernamental albertana s'inicia amb la formació del **Department of Federal and Intergovernmental Affairs (FIGA)**, l'any 1972. De seguida el seu protagonisme va anar creixent i en gran mesura la seva funció i composició van influenciar les ARI que es crearen amb posterioritat en d'altres províncies (**POLLARD:1986:119-124**). Àdhuc el propi Quebec va inspirar-se en el model albertà quan reorganitzà el MAIG l'any 1974, tal i com ja ha estat exposat⁹.

Per descomptat que d'ençà la seva formació el FIGA ha sofert diverses modificacions, l'estudi de les quals no és oportú en el context d'aquesta recerca. Això ens porta, directament, a l'anàlisi de la seva situació actual. L'òrgan encarregat de la gestió de les relacions intergovernamentals canadenques a l'interior del govern d'Alberta és, a hores d'ara, el *Ministry of International & Intergovernmental Relations (IIR)*, el qual, darrerament també ha assumit la responsabilitat en matèria d'afers aborígens¹⁰. D'aquesta manera, l'IIR té el mandat d'elaborar les polítiques i els programes globals del govern en relació tant a la resta dels governs canadencs, com respecte als governs d'arreu del món i amb la comunitat aborigen¹¹. Tal i com ens mostra el **QUADRE 7.VIII**, el ministeri es divideix orgànicament en quatre seccions: Afers aborígens, Relacions internacionals, Polítiques comercials i Relacions

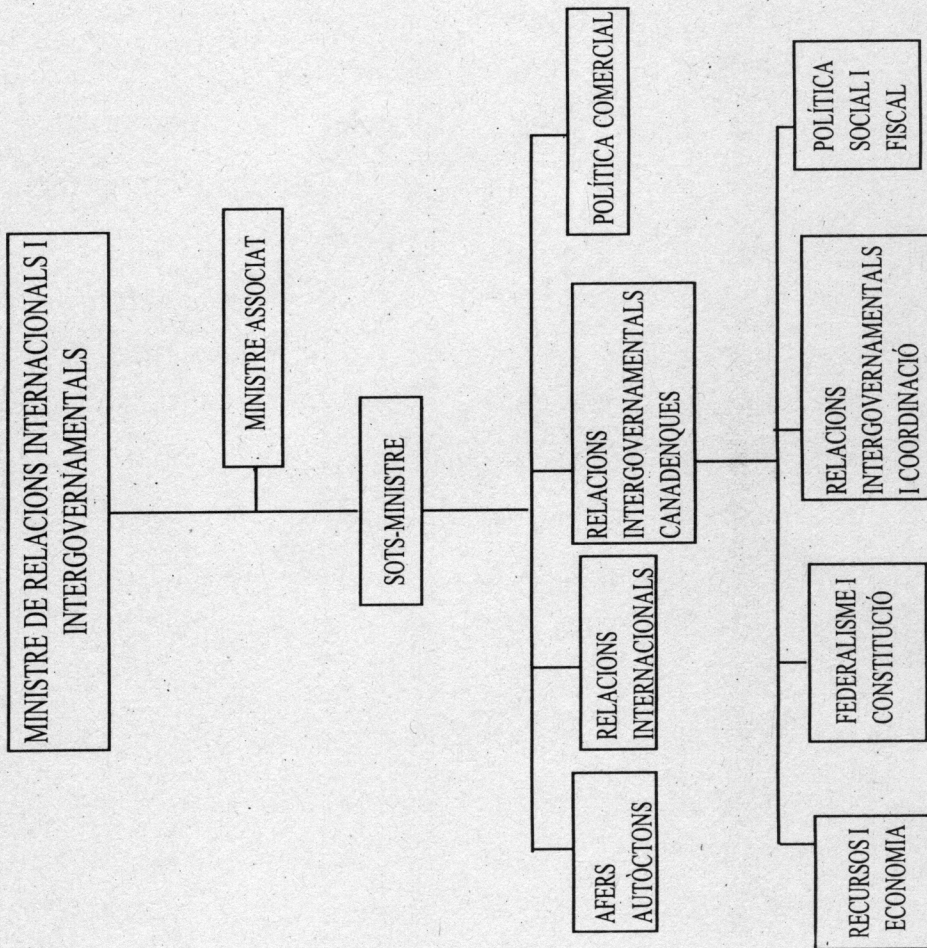
aposta per una posició "out", i fins i tot quan hi governen els federalistes, defensen l'autonomia quebequesa.

⁹ L'aspecte original del FIGA consistí en convertir-lo en una autèntica agència central del govern, encarregada prioritàriament de la coordinació de les polítiques, programes i activitats del Govern d'Alberta en relació amb altres governs. El primer titular del nou Departament, Don Getty, acabà sent, entre 1985 i 1992, el *premier* de la província, la qual cosa és indicativa de la importància del càrrec.

¹⁰ Veure en aquest sentit, *Alberta Government Organization Act*.

¹¹ Fixem-nos que en el cas d'Alberta no s'ha donat la creació d'un Ministeri de Relacions Internacionals, com sí que s'ha donat en el cas quebequés. Tot i això, cal dir que la política internacional d'aquesta província ha estat molt activa, sobretot amb els Estats Units, i dins d'ells amb aquells estats fronterers i també amb aquells altres que són grans productors de petroli (Texas). També destaca l'estreta relació amb països com Rússia o Ucraïna. Cal tenir en compte que Alberta -com també Saskatchewan- van ser colonitzades entre 1880 i 1930 per pagesos molts d'ells provinents d'Europa Oriental, fins al punt que formaren comunitats que han mantingut llurs identitat i tradicions, i que ara, amb la desaparició del comunisme en els seus països d'origen, no han dubtat en restablir-hi el contacte i en multiplicar els intercanvis en tots els àmbits (econòmic, cultural, tecnològic, etc.). Tanmateix, els darrers desenvolupaments de la política internacional d'Alberta semblen cada cop més orientats en l'àmbit de l'Àsia-Pacífic, en competència directa, doncs, amb la Colúmbia Britànica.

QUADRE 7.VIII
ORGANIGRAMA DEL MIIR



intergovernamentals canadenques. Per descomptat, és aquesta última la que centra el nostre interès¹.

La *Canadian Intergovernmental Relations section*, està encapçalada per un Director Executiu. El seu objectiu genèric és el de treballar amb altres departaments d'Alberta i del govern canadenc, per tal d'assegurar que els interessos d'Alberta són ben representats a l'interior de la federació canadenca, així com el d'exercir un paper capdavanter en la consolidació d'un Canadà fort i unit. Les activitats principals que té encomanades són les següents: (a) defensar els interessos i les prioritats d'Alberta en les trobades intergovernamentals de ministres i alts funcionaris; (b) proveir d'informació, anàlisi i estratègia i coordinar les aportacions d'altres ministeris per a la participació d'Alberta en les diferents CPM (de Primers Ministres federal-provincial, les interprovincials, i la *Western Premiers Conference*), així com en les conferències ministerials; (c) desenvolupar estratègies, conjuntament amb altres ministeris del govern, per permetre que Alberta rebi la part justa de la despesa federal; (d) ajudar els ministres del govern en el desenvolupament dels acords intergovernamentals, per tal que reflecteixin els objectius i prioritats intergovernamentals d'Alberta; (e) implementar, conjuntament amb els ministres, l'Acord-Marc sobre la Unió Social, d'acord amb els interessos de la província; (f) promoure solucions interprovincials i federalo-provincials per tal d'incrementar l'eficiència i l'eficàcia de la federació mitjançant la reducció de l'encavalcament i la duplicació entre governs, la reforma de les institucions (per exemple, el Senat) i la reforma dels arranjament financers (reequilibri fiscal); (g) promoure solucions federalo-provincials per a redissenyar els arranjaments financers federalo-provincials, incloent-hi la *Canada Health and Social Transfer (CHST)*, l'equalització (solidaritat interterritorial) i els arranjaments de costos-compartits; (h) desenvolupar acords i processos que assegurin que cap nou programa nacional que afecti competències provincials serà implementat sense la consulta i l'acord provincials; (i) efectuar recomanacions i dissenyar estratègies d'unitat nacional i d'altres afers relacionats que sorgeixin.

¹ Per a la presentació de l'IIR seguim les publicacions oficials o governamentals.

La *Canadian Intergovernmental Relations section* es compon de quatre grups (*teams*): Recursos i Economia; Federalisme i Constitució; Relacions Intergovernamentals i Coordinació; i, per últim, Política Social i Fiscal. Al capdavant de cadascun d'aquests grups es troba un *Director*.

El grup de **Recursos i Economia** és el responsable del desenvolupament i coordinació de les estratègies i polítiques en matèria de relacions intergovernamentals econòmiques. Així, per exemple, treballa conjuntament amb altres departaments del govern d'Alberta tant per a desenvolupar polítiques pròpies com per respondre a les iniciatives federals en àmbits com el canvi climàtic, parcs nacionals, espècies en perill d'extinció, medi ambient, desenvolupament econòmic, recursos, agricultura, infraestructura, entre d'altres.

El grup de **Federalisme i Constitució**, és el responsable de desenvolupar recomanacions i estratègies sobre afers relatius a la unitat nacional (per exemple, respecte el Quebec), a la constitució (reforma del Senat, renovació de la Constitució), a aspectes del sistema de govern canadenc (tendències en el federalisme canadenc).

El grup de **Relacions Intergovernamentals i Coordinació**, s'encarrega de coordinar la participació d'Alberta en les diferents conferències intergovernamentals (per exemple en la CAPMPT o en la CPO) així com del seguiment i l'anàlisi de l'evolució política en la resta de províncies.

Finalment, el grup de **Política Social i Fiscal** té a càrrec el desenvolupament i la coordinació dels afers intergovernamentals de naturalesa social i fiscal, tals com la representació d'Alberta en el Consell Ministerial per a la Renovació de la Política Social, la implementació de l'Acord Marc de la Unió Social, etc. Col·labora amb altres departaments del govern per a desenvolupar polítiques i estratègies relatives a la infància, la sanitat, el treball, educació o el federalisme fiscal.

Quant als recursos personals i financers de què disposa, concretament la *Canadian Intergovernmental Relations section*, els reproduïm en el **QUADRE 7.IX**

QUADRE 7.IX
RECURSOS HUMANS I FINANCERS
(a data de 31 de març del 2000)

Personal	17
Financers	1.396.000 CAN\$

FONTS: *Annual Report, 1999-2000*

En definitiva, Alberta representa també un exemple d'una província que ha donat una gran rellevància al desenvolupament de les relacions intergovernamentals per tal de, en el seu cas, incrementar el seu pes dins la federació canadenca. Val a destacar que, juntament amb Ontàrio, han estat les províncies que han liderat el procés de renovació de la política social canadenca que es va plasmar en l'Acord Marc sobre la Unió Social signat a principis del 1999, i del qual ens ocupem amb un cert detall en la tercera part d'aquesta recerca.

(3) CANADA²

Un altre protagonista clau de les relacions intergovernamentals canadenques és, no cal dir-ho, el propi govern federal. A l'igual que les províncies, Ottawa també disposa de la seva pròpia ARI. Es tracta d'una unitat que en els darrers decennis, sobretot sota els governs Trudeau i Mulroney, va tenir un gran protagonisme i rellevància en les grans rondes de negociació constitucional. Ens referim a la *Federal-Provincial Relations Office (FPRO)*. Com totes les ARI, amb el pas dels anys ha sofert diverses transformacions legals, funcionals, administratives i, també, polítiques. El precedent immediat de la FPRO va ser el *Federal-Provincial Relations Secretariat (FPRS)* establert l'any 1968, coincidint amb l'arribada al poder de P.E.Trudeau. El

² Per a la redacció d'aquest apartat hem emprat la nombrosa documentació oficial tant en suport paper com electrònic. També hem tret profit d'una llarga conversa amb l'actual ministre federal de relacions intergovernamentals, el polítolleg Stéphane Dion (desembre de 1995), així com de les observacions que em feren els professors de la Queen's University, Douglas M.Brown, Peter M.Leslie i Patrick Fafard (juliol 1996).

FPRS formava part de la principal agència central canadenca, la *Privy Council Office* (Oficina del Consell Privat). El 1974, el FPRS es converteix en la FPRO, la qual, l'any següent esdevé un departament propi al marge de la PCO. En el moment de la seva creació (1974) les funcions de la FPRO eren les següents,

"to advise and assist the Prime Minister in his overall responsibility for federal-provincial relations; to provide Cabinet with greater assistance in examining federal-provincial issues of current and long-term concern; to promote and facilitate federal-provincial cooperation and consultation; and to assist federal departments whenever they deal with provincial ministers and their agencies"
(POLLARD:1986:115)

Precisament va ser durant aquest període d'independència orgànica (1975-1993) quan la FPRO assolí una més gran rellevància política per tal com els seus membres van desenvolupar un rol preeminent en les negociacions constitucionals de 1978 a 1982 i de 1986 a 1992. Una nova reforma, però, decidida el 1993, va implicar la seva reintegració a la PCO, i ha suposat una notable pèrdua d'influència³, així com també un canvi d'identitat. Per una banda, la competència en matèria d'afers intergovernamentals ha passat a ser assumida, en gran mesura directament, pel propi **Primer Ministre** que, això no obstant, compta amb el suport d'un **Ministre d'Affers Intergovernamentals**. De l'altra, la FPRO s'ha convertit, a l'interior del PCO, en la *Intergovernmental Affairs office (IGA)*, encapçalada per un **sotsministre d'afers intergovernamentals**.

En l'actualitat, l'IGA no només continua exercint les funcions amunt esmentades, sinó que n'ha assumit de noves, algunes de les quals li han permès recuperar, d'ençà 1996, si més no una part de la seva anterior rellevància política. En concret, a hores d'ara l'IGA a més a més de les funcions genèriques que desenvolupava la FPRO i que ja hem assenyalat, també

³ En gran mesura això va ser conseqüència de l'arribada al poder de Jean Chrétien, un polític clarament partidari de l'hegemonia federal, i doncs, amb poques simpaties envers la diplomàcia federal-provincial. Tanmateix, la dinàmica política dels primers anys del seu mandat, i particularment, el referèndum quebequès de 1995, motivà un important canvi d'estratègia, com s'estudia en la tercera part d'aquesta recerca.

s'encarrega de dues altres competències concretes, les quals podem qualificar d'estratègicament molt importants. Ens referim a la política de foment de la unitat nacional (*national unity*), per una banda, i, de l'altra als afers autòctons (*aboriginal affairs*). Ambdues àrees són, no cal dir-ho, de gran rellevància i d'un caràcter extremament sensible⁴.

L'estructura de l'IGA, sota la responsabilitat immediata del sotsministres d'afers intergovernamentals ja esmentat, consta de dues sotssecretaries: una de **polítiques** intergovernamentals i l'altra d'**operacions** intergovernamentals⁵, tal i com ens mostra el **QUADRE 7.X**.

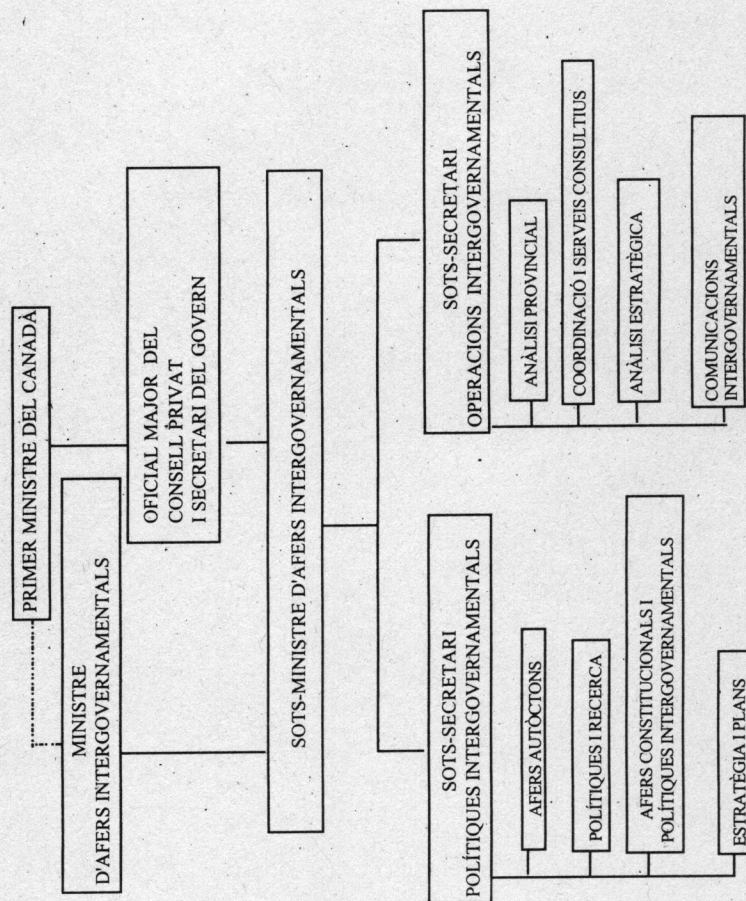
El Sots-secretari de polítiques intergovernamentals, és l'encarregat del desenvolupament de la planificació estratègica, de les anàlisis integrades i d'assessorar i aconsellar, al Primer Ministre, al Ministre i al Govern en el seu conjunt, entorn les opcions de les diferents polítiques intergovernamentals. Per fer-ho compta amb quatre divisions sota les seves ordres: Afers Autòctons; Polítiques i Recerca; Afers Constitucionals i Polítiques Intergovernamentals; Estratègia i Plans. Mentre que la primera està encapçalada per un sotsministres adjunt en afers autòctons, les altres tres ho són per un director general.

La **Divisió d'Afers Autòctons** té com a competència genèrica la d'aconsellar i donar suport en les polítiques federals envers els afers autòctons, incloent-hi els aspectes constitucionals. Igualment també: (a) estableix el marc estratègic on s'han de desenvolupar les relacions federals-provincials-autòctons; (b) coordina les consultes intergovernamentals respecte el desenvolupament de les polítiques federals i aconsella respecte les implicacions internes de les intervencions del govern canadenc en els fora internacionals que tracten d'afers autòctons; (c) aconsella el Ministre designat interlocutor federal amb els Mestissos i els Indis sense status; (d) representa el govern federal en les negociacions tripartites d'autogovern amb els governs

⁴ L'estudi de la política d'unitat nacional del govern canadenc l'efectuem en la tercera part d'aquesta recerca.

⁵ Per a la redacció de les següents línies ens hem basat en documentació oficial, la major part de la qual ha estat publicada per la pròpia Oficina del Consell Privat.

QUADRE 7.X
ORGANIGRAMA RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS
DE L'OFICINA DEL CONSELL PRIVAT DEL CANADÀ



provincials i els representants dels Mestissos i dels Indis de fora de les reserves; (e) participa en les consultes bilaterals amb les organitzacions autòctones nacionals; i (f) aconsella en la gestió dels afers relacionats amb els Mestissos i els Indis de fora de les reserves.

La **Divisió de Polítiques i Recerca** assumeix les següents responsabilitats: (a) analitza i aconsella respecte els afers relacionats amb l'evolució a mig o llarg termini de la federació canadenca; (b) realitza estudis socials, econòmics, fiscals i d'opinió pública entorn les polítiques intergovernamentals, el funcionament de la federació i la unitat canadenca; (c) segueix d'aprop els estudis acadèmics i d'anàlisi que es produeixen arreu del Canadà.

La **Divisió d'Afers Constitucionals i Polítiques Intergovernamentals** s'encarrega de: (a) aconsellar respecte afers relacionats amb la reforma constitucional i l'evolució permanent del federalisme canadenc; (b) controlar, analitzar i processar informació relacionada a afers constitucionals entre els governs federal i provincial.

Finalment, la **Divisió d'Estratègia i Plans** s'ocupa d'aconsellar i elaborar estratègies relatives a l'execució de les relacions intergovernamentals en el context dels objectius del govern pel que fa a la unitat nacional. Això inclou la presentació d'escenaris i opcions alternatius que ajudin tant al Primer Ministre, com al Ministre i al conjunt del govern en la presa de decisions tendents al reforçament de la unitat (nacional).

Per altra banda, el Sots-secretari en operacions intergovernamentals, s'encarrega de proporcionar una visió integrada de les relacions amb les províncies, tenint en compte l'agenda del govern, i de desenvolupar i aconsellar en matèria de comunicacions relacionats amb les relacions intergovernamentals. Compta amb l'ajuda de dos grups i de dues divisions, tots ells encapçalats per un director general: Anàlisi provincial; Coordinació i Serveis consultius; Anàlisi estratègica; Comunicacions Intergovernamentals.

El **Grup d'Anàlisi Provincial**, proveeix el Primer Ministre i el Ministre de consell estratègic i tàctic entorn la gestió global de la federació. En concret: (a) manté relacions de treball amb responsables de les relacions intergovernamentals de les províncies, així com amb representants del sector privat; (b) segueix els canvis en la dinàmica de les relacions federalo-provincials i interprovincials; (c) identifica tendències i afers emergents; (d)

avalua les diferències (i la distància) en els posicionaments federal i provincial(s) en afers d'especial rellevància per a la unitat nacional i el desenvolupament de la federació; (e) assumeix la responsabilitat principal en l'estratègia i en l'elaboració d'informes per al Primer Ministre relacionats amb la celebració de les trobades de Primers Ministres (bilaterals, multilaterals o omnilaterals).

El **Grup de Coordinació i Serveis consultius**, s'encarrega de proporcionar consell sobre les dimensions FPT dels assumptes emergents, les iniciatives federals, les polítiques i els programes, així com en la gestió global de les relacions intergovernamentals¹. Altres funcions que desenvolupa són: (a) preparació de les agendes i seguiment de les trobades dels Primers Ministres; (b) anàlisi estratègica dels afers pan-canadencs i de com poden ser gestionats per tal que responguin als esforços del govern en la modernització de la federació; (c) manteniment d'un arxiu/registre central d'uns, aproximadament, 1800 acords FPT rellevants².

La **Divisió d'Anàlisi estratègica**, porta a terme estudis sobre assumptes federals-provincials que afecten la federació. També proporciona consell sobre mesures legals de rang no-constitucionals per tal de modernitzar la federació³. En tercer lloc, aconsella en la implementació de polítiques públiques claus en la política d'unitat nacional del govern.

Finalment, la **Divisió de Comunicacions Intergovernamentals**, proporciona suport en els aspectes intergovernamentals de les activitats i iniciatives de comunicació del conjunt del govern. Això pressuposa la preparació de discursos (*speeches*) i altre material comunicatiu (elaboració de cartes relatives a les relacions intergovernamentals). A més a més, la Divisió

¹ Això pressuposa mantenir un lligam amb tots els departaments i secretariats operatius per tal d'anticipar/controlar els assumptes, així com millorar la coordinació interdepartamental i l'aprenentatge horitzontal de les aproximacions reeixides i de les millors pràctiques mitjançant les trobades regulars dels Directors Generals responsables de les relacions FPT.

² Aquest registre és un instrument útil per a l'anàlisi dels acords intergovernamentals i per al coneixement de les millors pràctiques que ajudin els departaments en el desenvolupament, negociació i redacció d'un ampli ventall d'acords amb les províncies i els territoris.

³ Per mesures "no-constitucionals" no ens referim a mesures que siguin inconstitucionals, òbviament, sinó a mesures per a l'aplicació de les quals no és necessari la modificació de la constitució.

també supervisa els afers parlamentaris i prepara documentació relacionada a les RIG.

Pel que fa als recursos humans i pressupostaris, en el **QUADRE 7.XI** reproduïxo els del **conjunt de l'Oficina del Consell Privat** (*Privy Council Office- Bureau du Conseil Privé, PCO-BCP*), atès que no es faciliten dades particularitzades de les diferents unitats administratives que en formen part. En conseqüència, és evident que les xifres referides concretament a l'IGA han de ser considerablement menors a les que reproduïm a continuació⁴.

QUADRE 7.XI
RECURSOS HUMANS I PRESSUPOSTARIS
(1999-2000)

Personal	360
Pressupost	39.298,3 (000CAN\$)

FONT: PCO, *Performance Report. Estimates*, 2000. Pg.21

Per concloure aquesta presentació, cal afegir que malgrat la seva pèrdua de rellevància orgànica dins el conjunt del govern canadenc, en els darrers anys, l'IGA ha tornat a assumir un rol molt rellevant en la dinàmica política del país⁵. L'exemple més fefaent d'aquest protagonisme el tenim en l'aprovació per part del Parlament canadenc, l'any 2000, de l'anomenada **Llei de la Claredat** (*Clarity Act*), que estableix les condicions que s'han de complir per tal que el govern federal negociï l'accés a la sobirania d'una de les províncies del Canadà. Doncs bé, aquesta llei, que per descomptat ha generat una immediata rèplica al Quebec, i l'anàlisi més detallada de la qual l'efectuem

⁴ Així cal tenir present que aquestes xifres inclouen personal i recursos que no s'ocupen dels afers intergovernamentals, sinó d'altres tasques com són el suport al Primer Ministre, al Vice-Primer Ministre i als Líders del Govern a la Cambra dels Comuns i al Senat. Una estimació aproximada, situa el personal adscrit a l'IGA en aproximadament un terç del total.

⁵ Per una anàlisi de la política intergovernamental dissenyada per Chrétien i els seus col·laboradors veure (**LAZAR:1998**). Des d'una perspectiva quebequesa i molt crítica amb Ottawa, respecte el mateix subjecte (**MORIN:1998**).

en la tercera part d'aquesta recerca, ha estat en gran mesura, un producte de l'IGA⁶.

(4) RESTA DE PROVÍNCIES I DE TERRITORIS

La resta d'ARIs canadenques, presenten alguns trets semblants a les que acabem de veure, si bé, en general, podem dir que la seva rellevància no és tan gran. Així, en la majoria de províncies petites, per regla general el responsable directe de les relacions intergovernamentals és el propi Primer Ministre, de manera que es dona una acumulació de mandats força significativa. Un altre aspecte rellevant és que, tal i com ens mostra el **QUADRE 7.V** també en la majoria d'elles, l'òrgan encarregat de les RIG s'ubica en l'*Executive Council Office*. Ens trobem, doncs, davant d'una certa homogeneïtat, si bé no manquen especificitats dignes de ser ressenyades. A continuació, doncs, presentem sintèticament les ARI de les províncies i territoris restants.

- La província d'**Ontàrio**⁷ és la més poblada i econòmicament la més potent del Canadà. A diferència d'altres conciutadans, els ontarians, tradicionalment, s'han interessat més per la política federal que per l'estrictament provincial (**CAMERON:1994**). O potser és que, més aviat, tal i com afirmà el professor Richard Simeon, en plena segona crisi del petroli,

⁶ La qual cosa no vol dir que sigui **únicament** obra de l'IGA. També hi han col·laborat els assessors i càrrecs més propers al Primer Ministre, així com altres oficines del govern (del Ministeri de Justícia, especialment). Però no hi ha cap mena de dubte, que la norma està fortament influenciada pels plantejaments polítics defensats públicament per l'actual Ministre d'Afers Intergovernamentals canadenc, i en conseqüència màxim responsable polític de l'IGA, el polítòleg Stéphane Dion.

⁷ Per a la redacció d'aquest apartat, a banda de la bibliografia esmentada, he tret molt profit de les entrevistes i converses mantingudes, sobretot al llarg del mes de juliol de 1996, durant la meua estada a la York University (North York, Ontàrio) amb els següents professors: Kenneth McRoberts (York), Patrick Monahan (York), Donald Stevenson (antic sots-ministre de relacions intergovernamentals d'Ontàrio i professor associat del Canadian Urban Institute), David Cameron (Toronto) i William Chandler (McMaster). També va ser molt útil les observacions que durant una seva estada a Barcelona em féu el professor Thomas O.Hueglin, de la Wilfred Laurier University.

"A national policy and an Ontario regional policy have, in most cases been synonymus" (SIMEON:1980:186)

Tot plegat ha fet que aquesta última assumeixi un rol subsidiari, que afecta directament les institucions polítiques provincials pròpies: govern, assemblea legislativa provincial, etc.⁸.

Feta aquesta consideració prèvia, passem ara a presentar el *Ministry of Intergovernmental Affairs (MIA)*. Tal i com el seu nom indica, es tracta d'una unitat amb personalitat pròpia dins l'executiu ontarià, al capdavant de la qual es troba un Ministre. Els seus orígens es remunten a l'any 1978, si bé amb anterioritat, ja havien existit altres precedents que, de forma més o menys directa s'ocupaven de les relacions intergovernamentals. Com totes les ARI, el pas dels anys ha suposat pel MIA importants modificacions orgàniques i competencials⁹. La tasca prioritària del MIA és proposar polítiques i opcions estratègiques al *Premier*, al govern i al propi ministre, en aquells assumptes rellevants de naturalesa intergovernamental, de manera que s'assoleixin els objectius marcats¹⁰. Des d'aquesta perspectiva, el MIA s'encarrega de les següents funcions interrelacionades: (a) reequilibrar i renovar la federació, mitjançant l'assoliment d'acords formals i informals (no-constitucionals), que la dotin d'una estructura eficient i flexible. Per aconseguir-ho el MIA treballa en l'establiment d'acords, en la recopilació d'informació i el manteniment de contactes amb responsables de les altres províncies. (b) participa en la implementació eficient de les relacions del govern d'Ontàrio amb el govern canadenc. Això comporta que s'encarregui de coordinar les activitats

⁸ Es tracta d'un escenari que en els anys noranta s'ha accentuat, sobretot com a conseqüència del fet que en les tres darreres eleccions federals (1993, 1997 i 2000), Ontàrio ha esdevingut el principal graner de vots (i sobretot d'escons) per al Partit Liberal del Canadà. Dit això, però, cal matisar que quan diem que la política provincial ontariana té un rol subsidiari respecte la política federal, no estem afirmant que no tingui cap mena d'importància. Ben al contrari, les institucions provincials ontarianes tenen un protagonisme evident en la vida quotidiana dels ciutadans.

⁹ Encara més accentuades en el cas ontarià atès que, a diferència de la resta de províncies canadenques, on predomina una alternança en el govern bipartita, aquí ens trobem que en els darrers deu anys, tres partits diferents han governat la província: els liberals (1985-1990), els neo-demòcrates (1990-1995) i els conservadors (des de 1995).

¹⁰ www.mia.gov.on.ca [última modificació 25 octubre del 2000, consultat el 22 de desembre del 2000].

intergovernamentals de la resta de ministeris per tal d'assegurar que els objectius marcats s'assoleixen d'una forma clara i coordinada, i particularment per aconseguir que els programes federals no discriminin els ontarians. En aquesta comesa, treballa colze a colze amb la resta de governs provincials i territorials¹¹; (c) el MIA organitza i coordina la participació d'Ontàrio en totes les CPM, així com en les conferències ministerials FPT. L'objectiu és assegurar que la posició d'Ontàrio en les trobades sectorials és coherent amb els objectius intergovernamentals globals del govern; (d) Finalment, també té per objectiu reforçar la unitat nacional, sobretot mitjançant la consecució de canvis no-constitucionals, que permeting una renovació i una evolució constant del país. Igualment segueix d'aprop els esdeveniments i les opinions que es donen al Quebec i aconsella respecte les potencials implicacions en la unitat nacional de les iniciatives que el govern d'Ontàrio porti a terme. Per acabar, també analitza les iniciatives federals en la seva estratègia d'unitat nacional.

Pel que fa als seus recursos humans i materials, els reproduïm en el **QUADRE 7.XII**

QUADRE 7.XII		
<u>RECURSOS HUMANS I FINANCERS</u>		
Any	Personal	Pressupost de despesa (000 CAN\$)
1997-1998	40	5.000
1998-1999	39	4.400
1999-2000	35	5.000

FONT: <http://www.mia.gov.on.ca>

En definitiva, Ontàrio és, evidentment, un dels principals actors en l'escena intergovernamental canadenca. Això no obstant, el protagonisme del govern provincial, es veu mediatitzat per l'enorme influència que dins del

¹¹ Alguns dels objectius marcats, en aquest sentit, són: la retallada d'impostos, el restabliment del finançament federal de la sanitat, així com la implementació immediata de l'Acord-Marc de la Unió Social (AMUS) que incrementi els programes socials per als Ontarians.

caucus liberal, progovernamental, tenen a hores d'ara els diputats ontarians, molts dels quals ocupen llocs claus en el govern i en l'administració federals¹².

- La **Colúmbia Britànica**¹³ (CB), per la seva banda, és la tercera província en nombre d'habitants i la que darrerament registra un creixement demogràfic més important, tal i com ja s'ha dit més amunt. Tanmateix el seu protagonisme intergovernamental mai no ha estat gaire rellevant, sobretot si el comparem amb el de la seva província veïna i, sovint, competidora, Alberta¹⁴. Malgrat que els seus interessos cada cop se centren més en l'àrea del Pacífic i l'Àsia, reclama un major protagonisme en la política canadenca¹⁵, i una més gran sensibilitat de les institucions federals envers les seves necessitats (**RESNICK:2000**). Pel que fa a la seva política intergovernamental, l'organisme que n'assumeix la responsabilitat és l'*Intergovernmental Relations Secretariat (IGRS)*, ubicat a l'interior de l'*Executive Council Office*. El seu màxim responsable és el Sots-ministres de relacions intergovernamentals. El mandat de l'IGRS consisteix en coordinar les activitats federals-provincials i fer recomanacions al Consell Executiu respecte els afers federals-provincials, els interprovincials i els extraprovincials. També s'encarrega dels afers

¹² Per altra banda, darrerament s'ha produït una reflexió molt interessant entorn el futur d'Ontàrio, entès com a estat-regió dins el marc nordamericà (**NOEL:1998:271-293; COURCHENE-TELMER:1998; POLICY OPTIONS:2000:83-105**).

¹³ Per la redacció d'aquest apartat hem comptat la col·laboració del sr. Garry Curtis, *Senior Advisor* de l'IGRS. Igualment m'ha estat de molta utilitat el *2000-01 Performance Plan* (de 27 d'abril del 2000), elaborat pel propi govern, així com la bibliografia esmentada i en la documentació oficial en suport paper i electrònica. Finalment, també vaig treure profit d'una conversa amb el professor Philip Resnick, de la University of British Columbia, a Barcelona, el 30 d'octubre de 1998.

¹⁴ En opinió del polític Roger Gibbins, "*In the past, (...), the Alberta government's ability to speak for the west in national politics was facilitated by British Columbia's erratic and/or subdued intergovernmental performance. Alberta's star shone so bright in part because British Columbia's star shone so dim; BC premiers never achieved the national stature enjoyed, for instance, by Lougheed. However, it appears that the current government of British Columbia is determined to be a more assertive player, if not necessarily a more constructive player, on the national political stage. (...) The challenge for Alberta will be to yoke a more engaged and assertive British Columbia to its own federal vision and provincial interests*" (**GIBBINS:1998:266**).

¹⁵ Demanda que en certa mesura ha vist complerta, tal i com estudiem en la tercera part d'aquesta recerca.

relacionats amb el protocol i els esdeveniments. L'IGRS es compon de tres seccions: Prioritats Federals-Provincials, Prioritats Internacionals i Prioritats en Serveis Estratègics.

La secció de **Prioritats Federals-Provincials**, té com a objectius fonamentals els següents: (a) assegurar una perspectiva global de les relacions federals-provincials de la C.B. per incrementar la capacitat d'influència de la província en les decisions federals relatives a les prioritats intergovernamentals de la C.B.; (b) procurar que l'Acord Marc per la Unió Social (AMUS) sigui implementat sectorialment i que respongui a les prioritats de la C.B.; (c) incrementar i reforçar la influència de la C.B. en els afers federals-provincials a Ottawa, sobretot a través de l'actuació de la *B.C. House* (Oficina de la C.B.) a la capital federal; (d) propagar els interessos de la C.B. i de les províncies que participin en les iniciatives d'unitat nacional, així com en les del medi ambient i en les relacions amb les províncies occidentals i amb els territoris del Nord (Yukon i Territoris del Nord-Oest).

Per la seva banda, la secció de **Prioritats Internacionals**, s'encarrega de: (a) incrementar el conjunt de relacions de la C.B. amb els Estats Units; (b) incrementar la presència i les relacions de la C.B. amb els estats de la *Pacific North West Economic Region (PNWER)*; (c) reforçar les relacions de la C.B. amb l'Àsia-Pacífic; (d) incrementar els contactes directes de la C.B. amb la comunitat internacional, sobretot a través de la difusió internacional de notícies, de contactes amb els cossos consulars, etc.

Finalment, la secció de **Prioritats en Serveis Estratègics**, assumeix tot un important conjunt de tasques: (a) desenvolupar un pla d'actuacions que guiï les activitats de l'IGRS; (b) donar suport a les conferències i consells FPT i PT sobre la renovació de les polítiques socials; (c) donar suport al consell ministerial en la coordinació del desenvolupament de les polítiques socials al Canadà; (d) reforçar les relacions de l'IGRS amb els ministeris econòmics i socials per tal d'assolir una política intergovernamental òptima; (e) reforçar el coneixement de l'IGRS dels afers intergovernamentals en el seu conjunt per assegurar que el govern desenvolupa unes polítiques internacionals i federals-provincials coherents; (f) fer créixer el coneixement i el suport dels ciutadans envers les posicions de la C.B. en les negociacions, donat que el seu suport és necessari per a la consecució dels objectius programàtics; (g) satisfer les necessitats financeres, administratives i personals del govern per incrementar

l'eficiència; (h) proporcionar un excel·lent servei de protocol i d'esdeveniments; (i) planificar i organitzar la propera CAPMPT, que tindrà lloc el mes d'agost del 2001 a Victoria.

Pel que fa als recursos humans i pressupostaris, es detallen en el **QUADRE 7.XIII**. En definitiva, doncs, la C.B., emfasitza, pel que fa a les polítiques intergovernamentals canadenques, les qüestions socials. Pel que fa a les relacions internacionals, subratllem la rellevància que dóna tant a les relacions amb els estats nordamericans veïns, com a incrementar la seva presència en el Pacífic i Àsia¹⁶.

QUADRE 7.XIII
RECURSOS HUMANS I FINANCERS

Personal	Pressupost
----------	------------

34	2.919.000 CAN\$
----	-----------------

FONT: IGRS, *Performance Plan 2000/2001*, 27 d'abril del 2000

- La província de **Saskatchewan** ha tingut una agitada història pel que fa a la configuració de les seves relacions intergovernamentals. Concretament, aquesta ha evolucionat en funció del partit que ocupa el poder provincial. En termes generals, es pot dir que quan qui governa és el Nou Partit Democràtic (NPD), dins l'executiu es crea un departament o ministeri de relacions intergovernamentals. Per contra, quan qui té el poder són els conservadors, el ministeri desapareix i les relacions intergovernamentals són dirigides des d'una branca del departament del Consell Executiu (**LEESON:1987:399-420**). Així, entre els anys 1979 i 1983, va existir un Departament d'Afers Intergovernamentals, el qual, per cert, va jugar un paper molt rellevant en les

¹⁶ Des d'aquest punt de vista, no és cap casualitat que el seu *premier* (a 31.12.2000), **Ujjal Dosanjh**, nasqués a Àsia, concretament a l'Índia. És el primer cas de cap de govern provincial indocanadenc.

negociacions constitucionals que portaren a la reforma de 1982¹⁷. La victòria dels conservadors, però, va significar la seva supressió i no fou fins al retorn dels neo-demòcrates al poder (1991), que novament es tornà a constituir un nou departament de relacions intergovernamentals. Des de llavors ençà, òbviament, aquest departament ha conegut diferents i rellevants modificacions. En l'actualitat, la seva denominació oficial és la de *Department of Intergovernmental and Aboriginal Affairs (IAA)*. El seu mandat consisteix en la protecció i promoció dels interessos de la província en l'àmbit de les relacions amb altres províncies, amb el govern federal i amb l'estranger. També assumeix les relacions amb els pobles aborígens, essencialment amb els indis i els mestissos. El departament consta de tres divisions: Afers Intergovernamentals, Afers Aborígens i Secretaria Provincial.

La divisió d'**Afers Intergovernamentals**, participa en el desenvolupament, la coordinació i la gestió de les activitats intergovernamentals dels departaments i agències de l'executiu. També és el responsable directe de la implementació de les polítiques en matèria de comerç, telecomunicacions i transmissions, afers constitucionals, afers federals-provincials i relacions internacionals. La divisió d'**Afers Aborígens**, coordina les polítiques envers els pobles autòctons (indis, mestissos) i s'encarrega de gestionar les obligacions provincials derivades dels acords respecte el repartiment de les terres. Finalment, la **Secretaria Provincial**, assumeix les competències en protocol oficial i esdeveniments, serveis en llengua francesa, Oficina del Tinent-Governador, Edifici del Govern, la web del Govern i les eleccions locals.

- Tal i com ja s'ha dit més amunt, la província de **Manitoba** es caracteritza, pel que fa a la política intergovernamental, per la seva posició ambígua. Concretament, això és degut al fet que, si per una banda forma part de les Praderies, i doncs del Canadà Occidental, de l'altra, el seu veïnatge amb la gran província d'Ontàrio, fa que en rebi una influència i una atracció difícils de resistir, sobretot atesa la seva feble dimensió demogràfica¹⁸. Això ha fet que

¹⁷ Particularment com a conseqüència de l'habilitat negociadora del seu titular, Roy Romanow, d'origen ucraïnès, que després esdevingué *premier*.

¹⁸ Un altre tret que la diferencia respecte la resta de províncies occidentals -i que l'apropa al cas ontarià- és la vitalitat de la seva minoria francòfona. Els franco-manitobans,

sovint, des d'un punt de vista polític es mostri molt reàcia a l'afebliment del poder federal. El govern de Manitoba també es caracteritza per un fet singular. El seu Ministeri d'Affers Intergovernamentals és l'únic que té cura exclusivament de les relacions entre el govern provincial i els ens locals. Per contra, qui s'encarrega de gestionar les relacions amb la resta de governs - federal i provincials- és el **Secretariat de Relacions Intergovernamentals**, ubicat a l'Oficina del Consell Executiu i que té com a màxim responsable polític el propi *Premier*¹⁹. Aquest organisme, doncs, és qui estableix la posició del govern en les diferents instàncies en les quals participa (CAPM, CPO, CPMFPT, etc.). Finalment, cal destacar el fet que el Secretariat també s'ocupa de les relacions internacionals de la província.

- Pel que fa a les províncies atlàntiques, comencem amb el **Nou Brunswick**. En aquesta província, el *Department of Intergovernmental Affairs (DIA)*, és considerat una agència central responsable de la coordinació de les relacions intergovernamentals que l'executiu manté amb altres governs, comunitats i organitzacions (**DOUCET-OUELLETTE:1993:24-37**). Al capdavant del DIA hi ha un ministre d'affers intergovernamentals, càrrec que en l'actualitat assumeix el propi *Premier*. Internament, el DIA es compon de tres divisions: Cooperació, Cimera de la Francofonia i Affers Federals-Provincials. En concret la **Divisió d'Affers Federals-provincials**, té com a funcions a desenvolupar: (a) la gestió dels assumptes rellevants que impliquen els governs federal, provincial i aborígens; (b) la coordinació de les activitats cooperatives entre els governs provincials de l'Atlàntic; (c) l'organització de les visites diplomàtiques a la província²⁰. A nivell genèric, la divisió també s'ocupa que la província cada cop tingui un major pes dins de la federació, així

conjuntament amb els franco-ontarians -molt més nombrosos en termes absoluts- són les dues minories francòfones més actives.

¹⁹ Òbviament, el Secretariat és dirigit per un responsable immediat (Director), el qual ret comptes al Secretari General del Govern, tot i que també pot despatxar directament amb el *Premier*. Agraïxo al Primer Ministre de Manitoba, **Gary Doer**, l'atenció d'aclarir-me personalment -via correu electrònic- aquest i altres extrems.

²⁰ Cal tenir present que aquesta província és oficialment bilingüe, atesa l'important pes dels acadians. Així les relacions amb França són força intenses, i en gran mesura, són fomentades per Ottawa per fer de contrapès al Quebec.

com de què aquesta tingui un funcionament òptim i de reforçar la unitat nacional.

- També en el cas de la província de **Nova Escòcia**, el *Premier* assumeix la responsabilitat de Ministre d'Afers Intergovernamentals i, en conseqüència, encapçala la divisió d'*Intergovernmental Affairs* de l'*Executive Council Office*. La seva missió genèrica és preservar i promoure els interessos de la província en llurs relacions amb altres governs. Per aconseguir-la, té assignats els següents objectius i fites estratègiques: (a) desenvolupar el posicionament de (el govern de) Nova Escòcia tant respecte (la qüestió de) la unitat nacional, com en els afers constitucionals i de governabilitat canadencs, i de coordinació amb els governs federal, provincials i territorials en aquests assumptes; (b) identificar, investigar i desenvolupar oportunitats per tal d'obtenir el màxim de serveis i beneficis federals; (c) assegurar que els interessos de Nova Escòcia són protegits i promoguts durant el procés de renovació de la política social que estan duent a terme els governs federal, provincials i territorials; (d) promoure un major increment de la cooperació regional amb altres províncies atlàntiques i amb els estats de Nova Anglaterra en afers socials i de desenvolupament econòmic; (e) donar suport al desenvolupament del comerç i la inversió i assegurar que els departaments i les agències (del govern) de Nova Escòcia són coneixedors de les innovacions internacionals; (f) promoure la creació d'una cultura de la informació a l'interior del govern de Nova Escòcia, per tal d'assegurar la circulació oportuna de la informació intergovernamental rellevant entre i pels membres de tots els departaments i agències.

- En el cas de la província de **Terranova i Labrador**, l'*Intergovernmental Affairs Secretariat (IAS)*, està adscrit a l'*Office of the Executive Council*. Això no obstant, a diferència dels anteriors, la responsabilitat de ministre d'afers intergovernamentals no l'assumeix el *premier*, sinó un altre membre del govern. A nivell genèric, són funcions de l'IAS: (a) la coordinació de les activitats intergovernamentals i proposar aproximacions estratègiques a les relacions federals-provincials; (b) participació en la negociació d'acords de finançament federal-provincial conjuntament amb els departaments sectorials; (c) assumeix la responsabilitat

principal en aquells afers que no cauen sota la competència d'altres departaments, com per exemple, en qüestions de defensa, desenvolupament regional i relacions internacionals; (d) prepara la documentació necessària per a la participació en les diferents CPM; (e) també avalua, en col·laboració amb els departaments sectorials, les implicacions per a Terranova i Labrador de les polítiques i iniciatives federals. L'IAS consta de quatre seccions: Polítiques socials i fiscals; Polítiques econòmiques i de recursos naturals; Programes de Desenvolupament Regional; i Afers Constitucionals i Francòfons.

La secció de **Polítiques socials i fiscals**, té per mandat: (a) el seguiment constant i l'anàlisi dels afers intergovernamentals de caràcter social i social, tals com l'educació, els programes de mercat de treball, salut, serveis socials, política de foment de la dona, habitatge, justícia, transferències fiscals i acords fiscals; (b) assegurar que els interessos de la província en les àrees social i fiscal són defensats, promocionats i presentats d'una manera consistent; (c) coordinació de la negociació intergovernamental en les àrees social i fiscal; (d) coordinació en afers d'immigració, en col·laboració amb altres departaments sectorials.

La secció de **Polítiques econòmiques i de recursos naturals**, per la seva banda, assumeix la competència en: (a) el seguiment permanent i l'anàlisi dels afers intergovernamentals de caràcter econòmic i de recursos, tals com el transport, pesca i oceans, agricultura, medi ambient, turisme, parcs naturals, energia, boscos, mines, telecomunicacions, comerç indústria, vida salvatge, terres públiques i defensa nacional; (b) l'avaluació, juntament amb altres departaments sectorials les implicacions de les polítiques i iniciatives federals per a Terranova i Labrador; (c) la coordinació de la negociació intergovernamental en les àrees econòmica i de recursos naturals; (d) la participació en el desenvolupament d'acords i iniciatives intergovernamentals; (e) assegurar que els interessos de la província en les àrees econòmica i de recursos naturals són presentats i promocionats d'una manera adequada; (f) preparar la documentació necessària per a les trobades F-P-T de primers ministres i ministres, incloent-hi la CAPMPT, la CGNAPPO, la CfPA, i, òbviament, la CPMFPT.

La secció de **Programes de Desenvolupament Regional**, té encomanades les següents tasques: (a) la participació en el disseny, desenvolupament, implementació i avaluació de les polítiques i els programes

destinats a reduir les disparitats econòmiques existents entre la província i altres àrees del país; (b) el seguiment de les polítiques i programes federals de desenvolupament regional i la participació activa en la negociació dels acords de costos compartits federals-provincials sobre desenvolupament econòmic; (c) la negociació d'acords i la implicació en la gestió dels comitès que deriven dels acords de costos-compartits actualment vigents que pretenen el desenvolupament econòmic de la província; (d) l'assumció d'un rol capdavanter en la formulació de polítiques de desenvolupament regional, principalment adreçada a influenciar les polítiques de desenvolupament regional federals en una direcció que beneficiï la província.

Finalment, la secció d'**Afers Constitucionals i Francòfons** s'encarrega de les següents competències: (a) el seguiment permanent, anàlisi i coordinació de tots els afers de naturalesa constitucional, amb una especial atenció als referents a la unitat nacional; (b) el proveïment de consell, guiatge i suport al govern de la província sobre afers francòfons i de la llengua francesa; (c) la coordinació, negociació i implementació d'acords federals-provincials relatius a les llengües oficials; (d) el manteniment d'un contacte estret amb el govern del Quebec sobre les iniciatives intergovernamentals més rellevants²¹.

Abans de concloure la referència concreta al cas de Terranova i Labrador, em sembla adient assenyalar que, malgrat que es tracta d'una de les províncies demogràficament més petites del Canadà, d'ençà la seva incorporació tardana, a la federació canadenca, ha desenvolupat un cert protagonisme en la dinàmica política canadenca dels darrers anys (**McCORQUODALE:1994:85-108**).

- La darrera de les províncies atlàntiques del Canadà, l'**Illa del Príncep Eduard**, estructura les seves relacions intergovernamentals d'una manera molt similar a la d'altres que ja hem vist. Per començar, el seu ministre de relacions intergovernamentals no és altre que el propi *Premier*. Així la unitat d'*Intergovernmental Affairs* es troba ubicada a

²¹ Cal tenir en compte que, històricament, Terranova i el Quebec mantenen un contenciós fronterer en la península del Labrador.

l'interior de l'*Executive Council Office* i compta amb un sots-ministre d'affers intergovernamentals com el seu responsable directe. Val a dir, que en aquest cas, sí que podem parlar d'una ARI molt modesta, fet que s'entén si tenim en compte l'escassa dimensió del conjunt de la província.

- Per acabar aquest repàs entorn les diferents ARI canadenques, només manca referir-nos als tres governs territorials canadencs. El primer que s'ha de dir és que tots ells disposen d'una unitat intergovernamental. Així el govern del **Territori del Yukon**, dins la seva *Executive Council Office* disposa d'una secció d'*Intergovernmental Relations/Land Claims Chief Negotiator*. Les funcions d'aquesta secció, encapçalada per un sots-ministres adjunt són bàsicament tres: (a) coordinar i donar suport a les activitats derivades de les relacions del govern de Yukon amb els governs de les Primeres Nacions i amb altres governs tan a dins com a fora del Canadà; (b) encapçalar les negociacions que portin al retorn de les responsabilitats federals; (c) acabar amb les reivindicacions de terres més rellevants. Pel que fa al **Territori del Nord-Oest**, la secció d'*Intergovernmental Affairs* s'ubica a l'interior del *Department of Executive*, i el seu màxim responsable polític no és altre que el propi *Premier*. Finalment, el molt recentment creat territori de **Nunavut**, també disposa d'un *Department of Executive and Intergovernmental Affairs*, dirigit pel propi *Premier* o líder territorial. Aquest organisme s'encarrega de: (a) el desenvolupament de les relacions del govern territorial amb tota la resta de governs, d'associacions autòctones i amb el públic; (b) de les reivindicacions de terres i altres de les més rellevants reivindicacions autòctones; i (c) de les comunicacions, estadístiques i avaluació.

(5) EL SECRETARIAT DE LA CONFERÈNCIA INTERGOVERNAMENTAL CANADENCA (CICS-SCIC)

No podem acabar de fer el repàs de les ARI canadenques sense esmentar una entitat que en els darrers decennis ha estat clau per al desenvolupament de les relacions intergovernamentals, en general, i del federalisme executiu, en particular.

El Secretariat de la Conferència Intergovernamental Canadenc (Canadian Intergovernmental Conference Secretariat/ *Sécrétariat de la Conférence Intergouvernementale Canadienne*) va ser establert arran d'un acord pres en una CPMFP, el mes de maig de 1973²². En virtut d'un decret (*order-in-council*) del govern federal, del mes de novembre del mateix any, esdevingué un departament del govern federal. Això no obstant, aquesta adscripció, era deguda a motius bàsicament administratvofinancers. En la pràctica es tracta d'una agència mixta on intervenen tant el govern federal com els diferents governs provincials²³. Això es pot veure clarament si tenim en compte els següents factors. En primer lloc, perquè al seu pressupost contribueixen tant el govern federal -en prop d'un 75%- com les províncies, en el 25% restant, que es distribueix en base al cens de població (dades 1999-2000). En segon lloc, perquè la composició del seu *staff*, és també mixta, amb personal seleccionat i aportat per ambdós nivells de poder. Així, aproximadament la meitat del personal del CICS-SCIC (61 individus) prové de la funció pública provincial. En tercer lloc, perquè el SCIC ret comptes a tots els governs. I en quart lloc, perquè és controlat per alts funcionaris federals i provincials designats pels seus respectius primers ministres. Òbviament, aquesta composició mixta no es troba exempta de problemes, els quals sovint apareixen com a conseqüència dels conflictes que es donen entre els diferents governs.

²² Per elaborar aquest apartat he consultat diferent documentació oficial del CICS-SCIC així com també la seva pròpia pàgina web: www.scics.gc.ca. Igualment agraeixo l'ajuda proporcionada per Ghislaine Labonte, del CICS-SCIC.

²³ Tot i que de composició i funcions molt diferents, podem establir un cert paral·lelisme entre el CICS-SCIC i l'extinta Comissió Consultiva sobre les Relacions Intergovernamentals dels Estats Units (*Advisory Council on Intergovernmental Relations, ACIR*). Sobre aquest últim organisme, desaparegut el 30 de setembre de 1996, veure (KINCAID:1991:43-65).

El mandat del SCIC consisteix bàsicament en la planificació, preparació, implementació i servei de les conferències intergovernamentals principals que cada any se celebren, des de la perspectiva de totes les tasques administratives, tècniques, logístiques, etc., que aquestes generen. D'aquesta manera, els actors principals només s'han de preocupar de les qüestions substantives, és a dir, de les exclusivament polítiques. Així, els serveis que proveeix el SCIC, inclouen la preparació dels escenaris on es desenvolupen les trobades; la secretaria; interpretació i traducció; impressió, distribució i control de documents; transcripció de les actes; relació amb els mitjans de comunicació; seguretat; proveïment dels equips tècnics i humans necessaris, etc. Igualment, a la seu central del SCIC a Ottawa, existeix un Centre de Documentació Intergovernamental, compost per 29.739 documents de diversos tipus (a data del 31 de març del 2000), al servei prioritàriament dels governs, però que també poden ser consultats -no tots, però- via electrònica des de diversos centres de recerca, universitats, parlaments, etc. pel públic.

El SCIC només s'ocupa de servir les trobades intergovernamentals de més rellevància. És a dir, aquelles en les que participen bé els Primers Ministres, bé els Ministres, bé els Sots-ministres, siguin de nivell federal-provincial-territorial (FPT) o de nivell provincial-territorial (PT). D'ençà la seva creació i fins el 31 de març del 2000, havia participat en el servei de 2.117 trobades intergovernamentals al més alt nivell. Des d'aquest punt de vista, les estadístiques que regularment publica són una excel·lent font d'informació de la pròpia evolució de les relacions intergovernamentals canadenques i són les que en la tercera part de la recerca fem per subratllar una altra de les nostres tesis centrals de la recerca: la de la revitalització de l'intergovernamentalisme en general i del federalisme executiu en particular en els darrers tres o quatre anys.

En definitiva, podem dir que l'existència d'un òrgan específic per a la preparació tecnològica de les principals cimeres intergovernamentals canadenques, ve a subratllar la importància de les relacions entre els executius canadencs en la dinàmica política del país.

En els **QUADRES 7.XIV(a) i 7.XIV(b)**, reproduïm les conferències servides del CICS-SCIC al llarg dels dos darrers anys fiscals 1998-1999 i 1999-2000, classificant-les per any, nivell, tipus i sector. De l'anàlisi d'aquesta Taula podem concloure el següent.

Quant a la comparació entre els dos **anys fiscals**, veiem com s'ha produït un lleuger increment del nombre de conferències servides. Es tracta d'un fenomen digne de ser remarcat. Això no obstant, una anàlisi més aprofundida d'aquesta evolució la deixem per a més endavant, atès que constitueix un dels elements principals de la nostra hipòtesi de treball, segons el qual, després d'uns anys de crisi en la dinàmica de les relacions intergovernamentals canadenques, en general, i del federalisme executiu en particular, els darrers quatre anys estem assistint clarament a una seva revitalització. L'anàlisi detallada d'aquesta evolució, però, l'efectuem en la tercera part de la recerca.

Pel que fa al **nivell**, es veu clarament que les CPM (tant de tipus FPT com de tipus PT) representen una clara minoria respecte les conferències intergovernamentals de nivell ministerial i sots-ministerial (tant FPT com PT), que són clarament hegemòniques. En aquest sentit, remarcuem el fet que, malgrat representar tot just el 5% del total de les conferències considerades, la transcendència, sobretot mediàtica, de les CPM és molt superior a la immensa majoria de la resta. Per descomptat que en aquesta constatació té molt a veure que els protagonistes de les CPM siguin els líders polítics del país, és a dir, els primers ministres, en mans dels quals, com ja s'ha dit a bastament en aquesta recerca, es concentra una gran part del poder i la influència política del país.

Si ens fixem en el **tipus** de conferències intergovernamentals, és a dir, diferenciant-les pel seu caràcter vertical (FTP) o horitzontal (PT), destaquem dos aspectes rellevants. El primer és el clar predomini de les conferències FTP, les quals representen el 69% del total aproximadament. Aquesta hegemonia sembla indicar que existeix un important grau de col·laboració entre els dos nivells de poder. Tanmateix, és interessant remarcar, que aquesta hegemonia es capgira quan limitem l'observació a les CPM. És a dir, que pel que fa a les CPM, són més nombroses les

QUADRE 7.XIV (a)
CONFERÈNCIES INTERGOVERNAMENTALS
(ANY FISCAL 1998-1999)

Sectors	Primers Ministre	Ministres FPT	Sots-Ministres FPT	Premiers	Ministres PT	Sots-Ministres PT	Total
Agricultura	---	2	---	---	1	---	3
Educació	---	---	2	---	3	2	7
Emergències	---	---	---	---	1	1	2
Medi Ambient	---	4	2	---	---	---	6
Finances	---	---	---	---	1	---	1
Pesca	---	3	1	---	1	---	5
Sanitat	---	2	5	---	1	---	8
Patrimoni	---	2	2	---	---	---	4
RR.HH i Serv.Socials	---	7	6	---	5	3	21
Indústria	---	2	1	---	1	---	4
Afers Inter-governament.	1	---	---	3	---	---	4
Justícia	---	1	2	---	1	---	4
Vivenda	---	---	---	---	1	---	1
Afers Autòctons	---	1	---	1	1	---	3
Recursos Naturals	---	4	2	---	---	---	6
Administració	---	---	2	---	---	---	2
Esport i Lleure	---	1	2	---	1	2	6
Estatut Dona	---	2	4	---	---	---	6
Transport	---	2	4	---	---	---	6
TOTAL	1	33	35	4	18	8	99

OUADRE 7.XIV (b)
CONFERÈNCIES INTERGOVERNAMENTALS
(ANY FISCAL 1999-2000)

Sectors	Primers Ministre	Ministres FPT	Sots-Ministres FPT	Premiers	Ministres PT	Sots-Ministres PT	Total
Agricultura	---	4	2	---	1	---	7
Educació	---	---	2	---	3	2	7
Medi Ambient	---	4	4	---	---	---	8
Finances	---	---	---	---	2	---	2
Pesca	---	4	1	---	---	---	5
Sanitat	---	3	4	---	2	1	10
Patrimoni	---	1	1	---	---	---	2
RR.HH i Serv.Socials	---	7	4	---	3	2	16
Indústria	---	1	3	---	---	---	4
Afers Inter-governament.	---	---	---	5	---	3	8
Justícia	---	1	4	---	1	2	8
Vivenda	---	---	---	---	2	3	5
Afers	---	---	---	---	---	---	---
Autòctons	---	2	1	---	---	---	3
Recursos Naturals	---	3	1	---	---	---	4
Administració	---	---	2	---	---	---	2
Esport i Lleure	---	1	1	---	1	1	4
Estatut Dona	---	1	3	---	---	---	4
Transport	---	2	4	---	---	---	6
TOTAL	0	34	37	5	15	14	105

FONT:
 CICS-SCIC, *Report to Governments 1998-1999*, Maig 1999; CICS-SCIC, *Report to Governments 1999-2000*, Maig 2000.

de tipus PT, això és, les CPMPT, que les de tipus FPT, és a dir, les CPMFPT. Aquest fet assenyala clarament la vitalitat de l'interprovincialisme, tant d'abast pancandenc com d'abast regional. Aquest dinamisme pensem que és clarament un signe d'identitat del federalisme canadenc, sobretot en comparació amb la majoria d'altres federacions.

Pel que fa als **sectors** en els quals han tingut lloc les conferències intergovernamentals, és obvi que el resultat està molt condicionat per quins són els temes (*issues*) que encapçalen l'agenda política intergovernamental. Com es pot veure en la Taula, de lluny, el tema més tractat és el dels Recursos Humans i Serveis Socials, donat que va ser al llarg dels dos anys considerats quan es va negociar el molt important Acord Marc d'Unió Social (AMUS). A continuació, a certa distància, altres sectors que també reberen una certa consideració van ser Sanitat, Medi Ambient i Transports, etc¹.

7.4. CONCLUSIONS CAPÍTOL SETÈ

L'objectiu d'aquest capítol ha estat el d'aproximar-nos al coneixement concret dels elements centrals del federalisme executiu canadenc: les conferències de primers ministres, les conferències interministerials i les agències de relacions intergovernamentals. Hem desenvolupat una recerca exhaustiva que ens ha portat a assenyalar els seus trets característics i les rica tipologia que trobem en el seu interior.

L'estudi de les conferències de primers ministres (CPM) obliga a establir molt clarament les diferents classes que existeixen dins el federalisme canadenc. En aquest sentit, hem distingit entre aquelles CPM de caràcter vertical i les de caràcter horitzontal.

Dins el primer grup trobem les conferències de primers ministres federal-provincials (CPMFP) ampliades darrerament a les conferències de primers ministres federal-provincials-territorials (CPMFPT). Sens dubte es

¹ El sector d'Afers Intergovernamentals, fa referència a aquelles conferències que tractaren en un mateix ordre del dia, diversos temes. És a dir, conferències pluritemàtiques.

tracta d'una instància d'una enorme rellevància política en el funcionament del federalisme canadenc dels darrers anys. Tal i com hem assenyalat, no pocs observadors l'han arribat a considerar com l'autèntic govern del Canadà, en detriment singularment del govern i del parlament. La raó és que ha estat en ella on s'han discutit i negociat alguns dels aspectes més rellevants de l'evolució del federalisme canadenc, tals com la pròpia reforma constitucional de 1982, l'acord del Llac Meech de 1987 i, en menor mesura, l'acord de Charlottetown de 1992. Aquesta rellevància de la CPMFPT ha aixecat no poques crítiques, entorn el suposat dèficit democràtic que, segons sembla, totes les instàncies intergovernamentals pateixen (secretisme, elitisme, manca d'imputabilitat, etc.). La qüestió clau, però, és preguntar-se perquè la CPMFPT ha assolit aquest rol, que ens atrevim a considerar com a únic en el context de les federacions que existeixen arreu del món. En capítols anteriors ja hem avançat una resposta: la configuració institucional i constitucional (federalisme i parlamentarisme d'estil Westminster) hi té, sense cap mena de dubte una responsabilitat molt destacada. Tanmateix, també cal tenir en compte, i nosaltres aquí ho hem remarcat emfàticament, el protagonisme del nacionalisme quebequès, en les seves diferents etapes, com un dels agents principals en la revitalització de la pròpia CPMFPT, sobretot a partir de 1960. Òbviament, això introdueix l'altre element fonamental d'aquesta recerca, com és el debat sobre la qüestió nacional, del qual ens ocupem en la tercera part.

Pel que fa a les CPM de caràcter horitzontal, en trobem de diferents tipus. Sense cap mena de dubte, les més rellevants són les d'abast pancanadenc, és a dir, les Conferències de primers ministres provincials i (més endavant) territorials (CPMP/CPMPT) altrament conegudes com a Conferències de *Premiers*, i que com el seu nom indica, aplega a tots els caps d'executius de les províncies i els territoris canadencs. Es tracta d'una instància amb més antiguitat que l'anterior i que si bé durant molts anys va tenir una existència somorta, d'ençà 1960 va revitalitzar-se i en l'actualitat gaudeix d'un gran protagonisme polític que fins i tot pot arribar a condicionar la CPMFPT, o si més no a marcar-li l'agenda política. Per descomptat que en aquesta revitalització també va jugar un paper principal el Quebec. Per això, sobretot des d'Ottawa sempre s'ha vist aquest tipus d'instància amb certa suspicàcia i desconfiança. Tanmateix, les províncies anglòfones no han dubtat

reiteradament d'abandonar el Quebec en les seves reivindicacions sobiranistes i pactar amb el govern federal acords de gran rellevància política, començant per la pròpia reforma constitucional de 1982 o, darrerament el molt important Acord Marc sobre la Unió Social (AMUS), tal i com estudiem en la tercera part.

Altres tipus de CPMPT són les d'abast regional canadenc. En aquest capítol, concretament hem presentat les tres més rellevants: el Consell de *Premiers* de les Marítimes (CPMt), el Consell de *Premiers* de l'Atlàntic (CPA) i la Conferència de *Premiers* de l'Oest (CPO). Es tracta de tres instàncies adreçades al desenvolupament regional per tal d'assolir una major presència en la política federal canadenc, sobretot respecte el Canadà central (Ontàrio i Quebec). També és de gran interès conèixer els programes conjunts que les províncies participants desenvolupen a l'interior d'aquestes instàncies.

Finalment, també ens ocupem d'un darrer tipus de CPMPT, la d'abast internacional. En aquest cas, analitzem la Conferència dels Governadors de Nova Anglaterra i dels *Premiers* de les províncies del Canadà Oriental. Es tracta d'una instància el principal punt d'interès de la qual és la seva pròpia naturalesa transfronterera, tan pròpia d'un entorn marcat per la globalització i la superació de les fronteres tradicionals. Tot i que no ens ocupem particularment, també assenyalem les relacions dels *Premiers* de les províncies occidentals canadenques, amb la *Western Governors Association (WGA)* que aplega els governadors dels estats de l'Oest dels Estats Units.

En el segon apartat d'aquest capítol analitzem altres tipus de conferències intergovernamentals. Concretament, les protagonitzades pels ministres i sots-ministres dels governs federal, provincials i territorials. Es tracta d'unes instàncies amb un rellevància mediàtica inferior a les protagonitzades pels primers ministres. Això no obstant, la seva importància real és molt gran. Per una banda, assenyalem que constitueixen el gruix (95%) de les relacions intergovernamentals de més nivell, i doncs, les que porten el dia a dia de la interacció entre els diferents nivells de govern. Per altra banda, destaquem que algunes d'elles tenen un rol molt important en la dinàmica política canadenc. És el cas, sense cap mena de dubte, del Consell de Ministres de l'Educació del Canadà (CMEC). D'altres, no menys importants, han protagonitzat episodis d'innovació en la política intergovernamental, que

semblen cridats a ser emulats per altres instàncies. És el cas del Consell Canadenc de Ministres del Medi Ambient (CCME). Significativament, el protagonisme del Quebec en aquestes instàncies que podem qualificar de sectorials és molt menys important que en les anteriors.

Finalment, el darrer apartat d'aquest capítol el dediquem a l'estudi descriptiu i valoratiu de les anomenades Agències de Relacions Intergovernamentals (ARI). Concretament fem una valoració, primer, global i, després, individualitzada de les diferents ARI provincials i federals. Tal i com assenyalem reiteradament, el desenvolupament de les ARI al Canadà tampoc té paral·lel arreu del món, si bé sí que té casos semblants (Austràlia). Es tracta d'instàncies governamentals que tenen per mandat un seguit de funcions que genèricament són la coordinació, el consell, la informació, etc., sense oblidar que també assumeixen dossiers calents: constitució, unitat nacional, relacions internacionals o amb els pobles autòctons, etc. El nostre interès principal se centra en alguns casos concrets: Quebec, Alberta i Canadà, si bé també estudiem els principals trets de la resta de províncies i territoris. Les raons són ben clares, Quebec i, també Alberta, han estat les dues províncies més innovadores i més actives en el desplegament de les seves respectives ARIs. Per la seva banda, Canadà, és a dir, el govern federal, també ha tingut un gran rol en la formació d'agències d'aquesta mena, les quals han jugat un paper clau en les diferents rondes constitucionals que s'han donat en els darrers anys al Canadà.

Amb aquest capítol concloc la Segona Part d'aquesta tesi. El meu objectiu és que a aquestes alçades ja es tingui una idea clara del que representa materialment el federalisme executiu canadenc. Tanmateix cal ara passar d'una aproximació estàtica a una altra de més dinàmica, on es vegi el federalisme executiu **en acció**. És el que fem en la Tercera, i última, part de la recerca.

