

El federalisme executiu i el debat sobre la qüestió nacional al Canadà

**Departament de Ciències Polítiques i Socials
Universitat Pompeu Fabra**

=====

**El federalisme executiu i el debat
sobre la qüestió nacional al Canadà**

=====

Tesi que presenta Josep Sort i Jané per optar al títol
de doctor en Ciències Polítiques i de l'Administració

Director de la tesi Dr. Klaus-Jürgen Nagel
Profesor Titular
Universitat Pompeu Fabra

Barcelona, Catalunya, 2001

Dipòsit legal: B.42354-2002
ISBN: 84-688-0476-2

SUMARI

VOLUM I

<u>SUMARI</u>	007
<u>PRÒLEG I NOTES D'AGRAÏMENTS</u>	009
<u>LLISTAT D'ABREVIACIONS</u>	015
<u>INTRODUCCIÓ GENERAL</u>	017
<u>PRIMERA PART:</u>	
<u>LES RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS</u>	
<u>EN LES FEDERACIONS MULTINACIONALS</u>	051
<u>Capítol Primer</u>	
Federalisme i Relacions Intergovernamentals:	
Una aproximació interpretativa	053
<u>Capítol Segon</u>	
Nació, Estat i Federació Multinacional	085
<u>Capítol Tercer</u>	
Relacions Intergovernamentals i Federacions	
Multinacionals	117
<u>SEGONA PART:</u>	
<u>ESTUDI DEL FEDERALISME EXECUTIU CANADENC</u>	161
<u>Capítol Quart</u>	
Principals trets del sistema polític canadenc	163
<u>Capítol Cinquè</u>	
Els tres pilars del sistema polític canadenc	215
<u>Capítol Sisè</u>	
Introducció al federalisme executiu canadenc	271
<u>Capítol Setè</u>	
El federalisme executiu canadenc: els seus	
elements centrals	353

VOLUM II

<u>TERCERA PART:</u> <u>EL FEDERALISME EXECUTIU I EL DEBAT SOBRE</u> <u>LA QÜESTIÓ NACIONAL AL CANADÀ</u>	451
<u>Capítol Vuitè</u> La reforma constitucional de 1982	455
<u>Capítol Novè</u> L'Acord del Llac Meech: Un exemple pur de federalisme executiu	495
<u>Capítol Desè</u> L'Acord de Charlottetown: La derrota del federalisme executiu	533
<u>Capítol Onzè</u> Crisi del Federalisme executiu?	575
<u>CONCLUSIONS GENERALS</u>	691
<u>APÈNDIXS</u>	713
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	843
<u>ÍNDEX DE QUADRES</u>	975
<u>ÍNDEX GENERAL</u>	977

PRÒLEG I NOTA D'AGRAÏMENTS

Aquesta recerca és el producte d'un treball desenvolupat al llarg dels darrers onze anys. La meua dedicació a la seva elaboració, però, ha conegut alguns anys de més i d'altres de menys intensitat. Aquests últims, motivats en part per qüestions familiars i domèstiques, ja que, sortosament, la vida d'una persona no és només la seva activitat professional. Però també motivats per una certa desorientació sobre quin camí havia de seguir a l'hora d'elaborar-lo. Per descomptat, penso que això ha passat a molta altra gent en la mateixa tesitura.

A continuació dedico unes línies a situar aquest treball en el context de la meua carrera acadèmica i àdhuc biogràfica. En elles esmento tots aquells professors i professores, així com d'altres persones que, de forma directa o indirecta m'han ajudat a arribar a la seva presentació. A tots ells i elles, el meu agraïment i reconeixement més sincer.

Després de cursar la carrera d'Història Contemporània a la Universitat de Barcelona (1982-87), vaig passar a la Universitat Autònoma de Barcelona a estudiar la Llicenciatura en Ciències Polítiques i Sociologia (1987-1990), formant part de la segona promoció de la, llavors, nomenada Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia. Va ser en el cinquè curs d'aquests estudis, quan vaig començar a interessar-me per la qüestió del Quebec/Canadà. Així, en l'assignatura Sistemes Polítics Comparats, impartida pel Dr. Joan Botella, vaig presentar el treball Estudi comparatiu entre el Partit Quebequès i Convergència Democràtica de Catalunya. Òbviament, la seva elaboració em va permetre un primer coneixement de la política quebequesa.

Aquest interès va continuar un cop vaig inscriure'm en el primer programa de Tercer Cicle que el Departament de Ciències Polítiques de la UAB va engegar (1990-92). A l'UAB, m'influenciaren, tant en els estudis de Llicenciatura com en els de Tercer cicle, diversos professors que no puc deixar

d'esmentar. Són els casos dels Dr. Joan Botella, Dr. Joaquim M. Molins i López-Rodó, Dr. Joan Subirats, Dr. Josep M. Colomer, i, pertanyents a d'altres departaments, el Dr. Albert Balcells i el Dr. Manuel Ballbé.

Va ser en el context dels estudis de Tercer Cicle a l'UAB, quan, l'any 1991, va tenir lloc un fet clau: l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, em va concedir una beca per estudiar el conflicte constitucional al Canadà, la qual cosa em va permetre fer una estada de prop de deu mesos ininterromputs com a stagiare en recherche al Departament de Ciència Política de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Vull agrair en aquest sentit, a aquelles persones que van fer possible aquella inoblidable experiència: el llavors President de l'Institut d'Estudis Autònoms, dissortadament ja traspasat, en Josep Maria Vilaseca i Marcet, així com al secretari, Lluís Alonso, del qual remarco el seu enorme interès i sensibilitat al llarg d'aquests anys per la meua carrera acadèmica, sempre donant-me ànims i consells.

Durant la meua estada al Quebec, vaig cursar diverses assignatures dels estudis de doctorat en ciència política que després em van convalidar. Això em permeté contactar amb professors quebequesos, als quals també vull fer extensiu el meu agraïment: Dr. Yves Bélanger, Dr. Michel Pelletier, Dr. André Bernard i Dr. Roch Denis. Aquest últim, per cert, acaba de ser escollit nou rector de l'UQAM. També he d'esmentar, l'ajuda que em proporcionà el director del departament de ciència política de l'UQAM, Dr. Philippe LePrestre. Òbviament, vaig aprofitar l'avinentesa per contactar amb professors d'altres universitats quebequeses, tals com la McGill University (Dr. Alain G. Gagnon) o l'Université de Montréal (Dr. Denis Monière, Dr. José Woehrling). El producte de la meua estada es va concentrar en dos treballs de recerca. El primer va ser El conflicte constitucional al Canadà (1992), que sota la supervisió del Dr. Jordi Capo i la tutoria del Dr. Yves Bélanger, vaig presentar com a memòria de recerca de la Beca a l'Institut d'Estudis Autònoms. Per la seva banda, el segon, titulat El Federalisme Executiu al Canadà: L'Acord del Llac Meech (1993), va ser dirigit pel Dr. Joaquim Molins i López-Rodó, i el vaig presentar per a l'obtenció del títol de Magíster en Anàlisi Política, que em concedí la UAB. El tribunal que va avaluar aquest treball era compost pel Dr. Joan Botella, el Dr. Francesc Morata i pel Dr.

Manuel Parés i Maicas. No cal dir, el títol és ben explícit, que aquest treball constitueix el precedent directe del que ara presento.

El següent pas que vaig fer va ser optar pels estudis de doctorat a la llavors recentment constituïda Universitat Pompeu Fabra. Així vaig ser admès en la primera edició del Programa de Doctorat en Teoria Política i Social d'aquesta Universitat, corresponent al bienni 1993-95, i que tenia la Dra. Rosa Virós, com a directora. Agraïxo a la Dra. Virós, el suport i l'atenció que en aquells anys em va donar, així com també la felicitat per la seva recent elecció com a nova rectora de la Universitat Pompeu Fabra. Tanmateix, qüestions familiars i personals no em van permetre seguir el programa. Per sort, un cop superats aquests obstacles i, en part, dubtes, vaig reenganxar-me en la tercera edició del programa, corresponent al bienni 1995-97, ara dirigit pel Dr. Ferran Requejo. Durant aquests dos anys vaig cursar un seguit d'assignatures que em van suscitar molt interès. Em refereixo, concretament, a les impartides o dirigides pel propi Dr. Ferran Requejo (Teories de la Democràcia, Teoria política en els anys noranta, Multiculturalisme i revisió del Liberalisme), les impartides pel Dr. Jacint Jordana (Nou Institucionalisme i el Govern de l'Economia i Teoria de les Relacions Industrials), la del Dr. Josep Termes (Història d'Europa en el segle XIX), i la del Dr. Klaus-Jürgen Nagel (Teories del Nacionalisme). Vull destacar també la influència que va exercir sobre meu un dels professors convidats del programa. Concretament, el Dr. Guy Laforest de la Université Laval de Quebec, la relació amb el qual s'ha mantingut en els darrers anys.

Paral·lelament a aquests estudis, vaig obtenir una nova beca de curta durada, aquest cop concedida per l'Asociación Española de Estudios Canadienses (AEEC), que em va permetre fer un stage de recerca a la York University de Toronto, durant el mes de juliol de 1996. En aquest sentit, vull agrair també l'ajut que em proporcionaren llavors la secretària de l'AEEC, Marisa Calés, així com l'actual directora del Centre d'Estudis Canadencs de la Universitat de Barcelona, Dra. Esther Mitjans i el Dr. Xavier Arbós, que després seria elegit President de l'Associació Internacional d'Estudis Canadencs. Per descomptat, no puc oblidar-me d'agrair l'atenció i el suport que em proporcionà durant l'estada, el Dr. Kenneth McRoberts, un dels màxims especialistes en l'anàlisi sobre les relacions Quebec/Canadà, President de

l'Associació Canadenca de Ciència Política i actualment rector d'un dels campus de la York University. Com no podia ser altrament, també vaig contactar amb professors i especialistes tant de la pròpia York University (Dr. Patrick Monahan), com de la University of Toronto (David Cameron), Queen's University (P.M.Leslie, Patrick Fafard, Douglas M. Brown), McMaster University (William Chandler) o del Canadian Urban Institute (Don Stevenson). A tots ells estic molt agraït pel temps que em dedicaren, i per les observacions i opinions que em proporcionaren.

Finalment, l'any 1998, marca la darrera etapa en l'elaboració de la recerca. Un cop superats els dubtes que encara tenia, vaig delimitar clarament l'objecte d'estudi i vaig proposar al Dr. Klaus-Jürgen Nagel que fos el meu director de tesi. Particularment a ell, li vull agrair tota la dedicació que m'ha mostrat, els seus comentaris i les seves anàlisis. Amb el Dr. Nagel, comparteixo un mateix recorregut acadèmic, que es caracteritza perquè ambdós hem arribat a la ciència política procedents de l'àmbit de la història. Penso que això marca i que crea unes complicitats evidents.

Sota la direcció del Dr. Nagel, he treballat intensament aquests últims tres anys en l'elaboració final de la tesi. Així, el mes de juliol de 1999 vaig llegir el treball de recerca del programa de doctorat, que duia per títol El federalisme executiu i el debat sobre la qüestió nacional al Canadà. Agraïxo molt sincerament els comentaris que em feren, a banda del propi Dr. Nagel, la Dra. Rosa Virós i el Dr. Àngel Castiñeira. Òbviament aquest treball constitueix la base sobre la qual he elaborat la meua tesi, seguint les observacions i crítiques que en el seu moment em feren. També vull agrair als funcionaris i polítics, quebequesos i canadencs, que m'han proporcionat informació i fet observacions valuoses durant la recerca, els noms dels quals figuren en els apartats corresponents. El meu agraïment també s'adreça, de manera particular, als membres del Tribunal d'aquesta tesi, tots els quals han mostrat un gran interès i predisposició.

Fins aquí, doncs, el meu recorregut acadèmic que ha tingut per objecte situar, fins i tot des d'un punt de vista biogràfic, aquesta recerca. Penso que és rellevant remarcar el fet que la meua formació s'ha vist completada per diverses disciplines científiques, i que això es palesa en la tesi. Aquestes disciplines són

la Història, el Dret¹, la Ciència Política i l'Administració -òbviament, la Sociologia, l'Economia, la Filosofia i, més darrerament, com a conseqüència de la meua experiència docent, les Ciències de la Comunicació. Aquesta pluridisciplinarietat considero que, en uns temps de superespecialització, resulta -o almenys per mi ha resultat- especialment enriquidora i suggerent.

Però a banda dels ja esmentats, és evident que moltíssimes més persones m'han ajudat d'alguna manera o altra i, per això ara toca referir-s'hi. En primer lloc, hi ha aquelles que, gràcies a la seva confiança, m'han permès a tirar materialment endavant, i que no només això, sinó que també han seguit amb interès i donant-me ànims per no defallir. Em refereixo, al Dr. Miquel Tresserras, degà de la Facultat de Ciències de la Comunicació Blanquerna de la Universitat Ramon Llull; al Dr. Fèlix Guillén, coordinador del subcentre de la UNED de Cornellà de Llobregat; i a la Sra. Dolors Ferrer, en el seu moment, cap de normalització lingüística de l'Institut de Ciències de l'Educació de la Universitat de Barcelona.

Per altra banda, he d'agrair també el suport rebut per part d'un conjunt d'amics i amigues, de col·laboradors, que al llarg d'aquests anys m'han ajudat de moltes maneres. Es tracta de la Montserrat Bas, l'Albert Jovani, Elisabeth Wörle, Annik Lapointe, Bruno Marcotte, Yannick Viau, Teresa Cavarroques, Rubèn Soler, Montserrat Bartomeu, Josep Cuscó i Leo Altadill. També vull agrair a l'amic, Dr. Jordi Busquet, la paciència de llegir-se part del manuscrit i les observacions que m'ha fet al respecte. En un altre nivell, no puc deixar d'esmentar el suport i la il·lusió que he rebut des de fa molts anys d'un amic personal com és l'Agustí Barrera i Puigví. Igualment, vull recordar la figura d'en Xavier Casassas i Miralles, mort l'any 1994, sindicalista, fundador i president de l'Associació Catalunya-Quebec, entitat que jo ara vicepresideixo. En Casassas, a més de ser una de les figures destacades del sindicalisme nacional català, va ser probablement el català que més contactes va tenir amb el

¹ Quan encara no havia acabat la carrera d'Història, vaig començar la carrera de Dret a la Universitat de Barcelona, però aviat la vaig abandonar. D'entre els pocs professors que vaig tenir, vull recordar el Dr. Josep M. Gay (Història del Dret) i el Dr. Jaume Colomer (Dret Polític I), tots dos dissortadament traspassats.

Quebec al llarg dels anys setanta, vuitanta i primers noranta. La seva desaparició va deixar un buit que encara a hores d'ara intentem omplir.

Òbviament, no puc acabar aquestes línies sense referir-me a aquells que més a prop han viscut, àdhuc han patit, tot el procés d'elaboració d'aquesta tesi.

Als meus pares, en Josep Sort i Ros i l'Anna Jané i Benavides, els dec pràcticament tot, perquè ells ens ho han donat tot -a mi, i als meus germans, en Pau i en David. Sense el seu suport i la seva confiança de ben cert que tot això no hauria estat possible.

I, finalment, a la meva esposa, Magda Cuscó i Altadill i al nostre fill, en Pep Sort i Cuscó. A la Magda, perquè malgrat els contratemps i els sacrificis, ha aguantat ferma i perquè manté el seu caràcter inconformista i rebel que tant em va seduir en el seu moment. I al Pep, perquè quan algú li torni a preguntar quin desig vol, contesti que vol un videojoc, un patinet o una game boy i que mai més torni a contestar que "el papa acabi el doctorat".

Josep Sort i Jané
Estiu 2001

INTRODUCCIÓ GENERAL

Sumari

- 0.0. Presentació
- 0.1. El Federalisme Executiu al Canadà
- 0.2. El debat sobre la qüestió nacional
- 0.3. Federalisme executiu i qüestió nacional al Canadà
- 0.4. La política constitucional
- 0.5. Enfocament analític i metodològic
- 0.6. Rellevància d'aquesta recerca
- 0.7. Estructura de la recerca

0.0. PRESENTACIÓ

Des de la ciència política s'ha considerat el federalisme com un model constitucional que proporciona mecanismes polítics a l'interior dels quals les tensions entre els diferents segments d'una societat plural es poden acomodar en el marc d'un únic estat sobirà (**LIJPHART:1979:499**). La recerca que ara iniciem pretén contrastar aquesta afirmació genèrica, i esbrinar si es tracta d'una afirmació de validesa universal, o bé podem trobar casos **concrets** on el federalisme és incapaç

d'aconseguir aquesta "acomodació"¹.

Hem de tenir en compte que en els darrers anys s'ha assistit a la crisi i trencament (*break-up*) de diferents estats federals o federacions, que han deixat pas a un nombre considerable de nous estats sobirans². El fet que en la major part d'aquests trencaments, la dimensió nacional ha tingut un protagonisme principal o rellevant, ens indica que aquesta dimensió és reàcia a ser arranjada a través de mecanismes federals³. És per això que opto per centrar-hi la meua anàlisi, i per plantejar la següent pregunta: **¿Quines són les causes que expliquen la dificultat, àdhuc el fracàs, del federalisme a l'hora d'acomodar la pluralitat nacional en un únic estat sobirà?** Fixem-nos que en formular aquesta qüestió delimito molt l'objecte d'estudi, car em refereixo exclusivament a les anomenades **federacions multinacionals**⁴, és a dir, per una banda, a aquells estats organitzats

¹ No plantejo, doncs, la hipòtesi d'una **total** incapacitat del federalisme per acomodar una societat plural.

² Tanmateix, el fet que en la majoria d'aquests casos (URSS, Iugoslàvia, Txecoslovàquia) es tractava d'estats no democràtics, introdueix un element de distorsió que no podem pas ignorar. Sobre les crisis de les federacions multinacionals ex-comunistes (YOUNG:1994a, 1995a; SÈVE:1995a:87-108, 1995b:83-194; BÚTORA-BÚTOROVA:1995:109-134; LETAMENDIA:1997:190-206; BURLATSKY:1998:139-160; SPENCER:1998a:161-183; PITHART-SPENCER:1998:185-204; LEFF:1999:205-235). Pel que fa al debat entom la secessió veure (BROSSARD:1976; HANNUM:1990; BUCHANAN:1991; YOUNG:1994b:773-792; DION:1995a:533-551, 1996:269-282; LEHNING:1998; MOORE:1998; SPENCER:1998b; HANNUM:1998:13-18; BARTKUS:1999; BAUBÖCK:2000:366-394).

³ De fet, la **qüestió nacional**, terme en el qual incloc la reflexió entom les teories de la nació i el **nacionalisme**, ha esdevingut en l'actualitat un objecte central de reflexió acadèmica, sobretot com a contrapunt a la globalització. Així, segons l'antropòleg de la Universitat de València, Joan Francesc Mira, "*Mai el món havia viscut el fet nacional com ara*" (*Avui*, 1 de juliol de 1997, contraportada). Veure en aquest sentit, el seu magnífic treball sobre la nació (MIRA:1985). Per la seva banda, John Beverly, professor de literatura, comunicació i estudis culturals de la Universitat de Pittsburgh, afirma que, "*En un món global, la nació és un punt de referència*" (*Avui*, 2 de maig de 1998, contraportada). Sobre les dificultats en l'anàlisi del nacionalismes (CARDÚS:1997:9-13).

⁴ En aquesta tesi diferencio expressament els conceptes d'estat **multinacional** i d'estat **plurinacional**. Penso que d'aquesta manera s'eviten duplicacions innecessàries i a l'hora es millora la precisió lèxica. En no conèixer cap proposta en aquest sentit, avanço la següent: entendre l'estat **multinacional** com la denominació **genèrica** dels estats compostos per més d'una nació, i en conseqüència, contraposat al concepte d'estat mononacional. Per la seva banda, l'estat **plurinacional** entendre'l com un cas **particular** d'estat multinacional, diferent de l'estat **binacional** (o

d'acord amb els principis federals, a l'interior dels quals es donen dos o més processos competitius de *nation-building*. Descarto, doncs, tant aquells estats multinacionals no organitzats de forma federal⁵, com també aquelles federacions de caràcter mononacional⁶.

En conseqüència, de la curta llista que formen els casos empírics de federacions multinacionals actualment existents, i a la qual després m'hi referiré amb una certa extensió, he optat per escollir el cas canadenc, per la senzilla raó que de tots ells és el que fa més anys que constitueix una federació multinacional i, en conseqüència, aparentment és qui més ha reeixit en la política d'acomodació. Efectivament, com és ben conegut, el Canadà esdevingué una federació l'any 1867. Al llarg d'aquests més de cent trenta anys d'existència, la federació canadenca ha hagut de fer front a la reivindicació del moviment nacionalista del Quebec, el qual, particularment en els darrers quaranta anys, ha registrat un creixement constant i fins i tot, en dues ocasions (1980 i 1995) ha arribat a convocar sengles referèndums d'autodeterminació, que si bé han estat guanyats pels pro-federalistes, assenyalen clarament un increment del suport a l'opció sobiranista per part de la societat quebequesa. Així, mentre que en el referèndum de 1980, l'opció sobiranista aconseguí un 40% dels vots (enfront un 60% de la federalista), només quinze anys després el resultat va ser molt més ajustat, atès que els sobiranistes assoliren el 49.4% enfront el 50.6% dels federalistes, de manera que als primers només el separaren poc més de 25.000 vots per obtenir la victòria (**SORT:1996a:187-194**). Amb aquests precedents, penso que és raonable focalitzar la meua atenció en el cas canadenc, donat que es tracta de l'exemple on s'ha arribat molt lluny en el qüestionament del federalisme en un context estatal multinacional, amb l'afegit que es tracta d'un sistema polític plenament legitimat des de la perspectiva democràtica a nivell internacional i

bicomunitari). Òbviament, aquell és format per més de dues nacions i aquest últim per únicament dues. Aquesta diferenciació és oportuna donat que llurs dinàmiques polítiques són prou diferenciades.

⁵ Encara que darrerament hagin adoptat models de descentralització regional tals com l'Estat autonòmic espanyol, o el procés de *devolution* al Regne Unit. Per una anàlisi recent dels estats multinacionals en el seu conjunt, veure (**MacIVER:1998**).

⁶ És el cas d'Alemanya, Austràlia, els Estats Units, etc.

consolidat⁷.

Del cas canadenc, aquesta recerca estudia dos aspectes centrals del seu sistema polític: a) el model de relacions intergovernamentals, i b) el debat sobre la qüestió nacional. No són dos aspectes desvinculats l'un de l'altre. Tot al contrari, en aquesta recerca sostinc que hi ha una profunda interrelació entre ambdós. La meua tesi és que **ha estat el protagonisme dels successius governs quebequesos en la lluita per la defensa i reforçament de la seva "autonomia política", el que ha afaïçonat de manera innegable el desenvolupament del model concret de relacions intergovernamentals canadenc**. Aquest afaïçonament ha consistit, concretament, en evitar que el Canadà caigués en els darrers decennis (sobretot en d'ença 1960) en la deriva centralitzadora d'altres estats federals (Estats Units, Alemanya), on l'hegemonia del nivell federal respecte les unitats federades és avui en dia inqüestionable (**ORBAN:1984, 1992; ZIMMERMAN:1992; BERNARD:1993a**). Abans d'aprofundir en aquesta interrelació, però, presento sintèticament i per separat, els dos aspectes esmentats.

0.1. EL FEDERALISME EXECUTIU AL CANADÀ

El model de relacions entre nivells de poder, és a dir, de relacions intergovernamentals, que s'ha donat al Canadà en els darrers decennis respon als trets genèrics del que dins la literatura sobre federalisme i relacions intergovernamentals, s'anomena **federalisme executiu o intergovernamental (WATTS:1989; CROISAT-QUERMONNE:1999²)**.

Una definició sintètica de federalisme executiu ens la proporciona R.L.Watts, segons el qual, el federalisme executiu es caracteritza pel fet que els **processos de negociació intergovernamental són dominats pels executius dels diferents nivells de poder a l'interior d'un sistema federal (WATTS:1989:3)**. Val a dir, que el federalisme executiu o intergovernamental, no és un cas que només es doni al

⁷ Veure en aquest sentit un treball recent que constata l'elevat grau de fragmentació del Canadà (**CLARKE-KORNBERG-WEARING:2000**). Més endavant, ens referim breument als recents esdeveniments que s'estan desenvolupant en la República Federal de Iugoslàvia, i que poden portar a la celebració el 2002 d'un referèndum d'autodeterminació a la República federada de Montenegro.

Canadà. De fet, el trobem en la majoria de **federacions parlamentàries (SHARMAN:1990)** on tant a nivell federal com a nivell provincial (o de l nder, o d'estat) existeix una **fusió de poders** entre el legislatiu i l'executiu, i on en conseq ncia, els titulars de les funcions executives (primer ministre, ministres i alts funcionaris) dels dos nivells de poder esmentats, es beneficien d'un suport legislatiu incondicional de partits o coalicions disciplinades, que els permeten esdevenir els actors principals en la negociació i, si s'escau, en la presa de decisions intergovernamentals, dins el marc de l'anomenada "diplomàcia federal-provincial" **(SIMEON:1972)**⁸.

Els principals exemples de federalisme executiu els trobem, doncs, en aquells estats que combinen institucionalment el model federal (divisió del poder en dos nivells de govern) i el sistema parlamentarista (executiu responsable davant el legislatiu, fusió de poders, etc.). Segons Watts, hi ha federalisme executiu, doncs, al Canadà, Austràlia, Alemanya, Àustria,  ndia, Mal sia i l'Estat espanyol **(WATTS:1996¹; 1999²:49)**⁹. Per contra, no hi ha federalisme executiu en aquells casos de federacions on les assemblees legislatives (o alguns dels seus òrgans, per exemple, els comitès) conserven atribucions importants per a l'elaboració i la implementació de les decisions conjuntes (Estats Units, Suïssa) **(CROISAT-QUERMONNE:1999²:82)**.

Lògicament, però, el federalisme executiu **canadenc**, a l'hora que comparteix els elements institucionals esmentats amb els cas alemany o australià, amb els quals se l'ha comparat reiteradament¹⁰, presenta unes especificitats o trets diferencials que

⁸ S  que és cert, però, que és al Canadà on més s'ha teoritzat aquest concepte.

⁹ Discrepo, com ho fan altres veus, de Watts respecte el fet de considerar l'estat aut nomic espanyol com un cas d'estat federal o una federació, malgrat contenir determinats "mecanismes federalitzants". Aix , considero, plenament encertada la següent opinió: "*The Spanish system cannot be described as federal in the strict sense applied by jurisprudence for the simple reason that the so-called nationalities and regions do not have any originating power (that is sovereign, however limited), nor therefore constituent competence, as have the member states of a federal state, to give themselves -or reform- their Statutes... The Statutes of Autonomy are not norms that the Communities give to themselves, but are norms of the state which are approved by the Spanish Parliament, recognising to each region a certain sphere of autonomy (limited power)*" **(BRASSLOFF:1989:39)**.

¹⁰ La bibliografia comparativa del Canadà amb Alemanya i/o Austràlia  s força extensa

el singularitzen i que són els que han atret la nostra atenció.

De forma sintètica, atès que ja es desenvolupa amb més profunditat en els capítols posteriors, en el cas canadenc, la interacció entre els diversos governs o executius -tant el federal com els provincials¹¹, ha assumit un protagonisme central no només en els afers de caràcter interjurisdiccional (competències, per exemple), sino respecte a altres afers fonamentals inclosos al capdamunt de l'agenda política canadenc. Així determinats òrgans intergovernamentals, tot i el seu caràcter informal, han esdevingut les instàncies -arenes- on s'han discutit, negociat i decidit algunes de les qüestions centrals de la política canadenc (la Constitució, l'Economia, el Medi Ambient, la Política Social o àdhuc la Política Estrangera), en detriment d'altres instàncies o actors institucionals com poden ser els Parlaments, -i singularment, el Parlament federal canadenc, que inclou la Cambra dels Comuns i el Senat- els partits polítics o els grups de pressió, etc.

D'entre aquests òrgans intergovernamentals, mereix una menció especial el cas de les **Conferències de Primers Ministres (CPM)**, que apleguen el Primer Ministre del Canadà, els deu *Premiers* provincials¹² i els líders territorials. Un altre cas és el de les **Conferències de *Premiers* (CP)**, que apleguen els esmentats caps de govern provincials i els líders territorials. Ambdues instàncies, de caràcter informal

(CHANDLER-ZÖLLNER:1989; HODGINS-EDDY-GRANT-STRUTHERS:1989; ALEXANDER-GALLIGAN:1992; McKENNA:1993; NOSSAL-COOPER-HIGGOTT:1993; JAUMAIN:1997). També mereix un esment l'anàlisi comparatiu entre Canadà-Alemanya-Estats Units i Suïssa (ORBAN:1984, 1992). Veure també els següents treballs, de gran importància, des de la perspectiva comparativa: (ELAZAR:1987, 1994²a; BROWN-JOHN: 1988; BURGESS:1990a; ZIMMERMANN:1992; BURGESS-GAGNON:1993; VILLIERS:1994; WATTS:1996¹, 1999²a).

¹¹ Així al Canadà es parla de l'existència d'**onze govems forts**: el federal i els deu provincials (Terranova, Illa del Príncep Eduard, Nou Brunswick, Nova Escòcia, Quebec, Ontàrio, Manitoba, Saskatchewan, Alberta i la Colòmbia Britànica). Val a dir, que darrerament, els govems dels tres Territoris canadencs (Nord-Oest, Yukon i Nunavut), també assumeixen un protagonisme creixent, tot i que constitucionalment, tal i com veurem més endavant, mantenen una subordinació respecte el govem federal.

¹² És un costum emprar el concepte "Primer Ministre" per a referir-se al cap del govem federal i el concepte *Premier* en referència al cap del govem provincial. Això no obstant, aquesta diferenciació no és acceptada per tothom. Particularment al Quebec francòfon és molt estrany referir-se al seu Primer Ministre com a *premier*, que en certa mesura és considerada com de menys status.

tanmateix, es troben situades al cim d'una atapeïda xarxa intergovernamental composta per centenars d'ens intergovernamentals (**BROWN-JOHN:1991a, 1991b:233-260**). La CPM ha estat l'arena on s'han debatut, negociat, pactat i, eventualment aprovat, decisions cabdals en la política canadenca dels darrers anys, fins al punt que se l'ha arribada a considerar com l'autèntic "govern" del Canadà¹³. Per altra banda, l'empenta de la CPM canadenca també ha repercutit en la postergació de les cambres legislatives -federal i provincials- a exercir sovint una mera funció "notarial", consistent en "aixecar acta", mitjançant una votació de tràmit, d'unes iniciatives legislatives, àdhuc de caràcter constitucional¹⁴, que han estat debatudes "de debò" fora del recinte legislatiu. Fins i tot els propis partits polítics, són també "marginats" del debat democràtic en benefici dels governs. És a dir, que el que prima és l'acord intergovernamental per damunt de l'interpartidista.

En definitiva, podem dir que, fins fa relativament pocs anys, al Canadà, el "monopoli dels governs" en la presa de decisions sensibles per al futur del país, ha estat, molt important¹⁵. Aquest tret, ha diferenciat clarament el cas canadenc dels altres casos de federalisme executiu -i molt particularment del cas alemany. Per tal de comprendre aquesta evolució, és necessari analitzar l'altre pilar de la nostra recerca.

¹³ La qual cosa implica que el govern federal -"Ottawa"- se'l té com un actor més, al costat dels governs provincials i territorials.

¹⁴ Un dels aspectes que més han estat debatuts, al llarg dels anys, a l'interior de les successives CPM i també de les CP ha estat la qüestió constitucional, a la qual centrem, en aquesta recerca, una atenció especial en els capítols posteriors: "*In Canada, constitutional change has been subject to discussion by the provinces with the federal government, in a format of intergovernmental negotiations known as executive federalism*" (**CAMERON-SMITH:1992:2**).

¹⁵ Diem "fins fa poc" perquè, com analitzem més endavant, en els darrers anys, sobretot arran dels debats entorn els acords de Meech i Charlottetown, la crítica a l'anomenat "déficit democràtic" del federalisme executiu, ha esdevingut una qüestió central en la dinàmica política canadenca, i particularment en el Canadà anglès.

0.2. EL DEBAT SOBRE LA QÜESTIÓ NACIONAL

Pel que fa al debat sobre la qüestió nacional¹⁶, ens referim òbviament a la persistent crisi político-constitucional que el Canadà ha viscut en els darrers quaranta anys, i que ha donat lloc a diverses "rondes" de negociació constitucional i a dues consultes referendàries (1980 i 1995) que han estat a punt de provocar el trencament de la unitat estatal¹⁷. Això ha fet que el Canadà hagi viscut en una situació de permanent incertesa sobre el seu futur, malgrat ser el país amb un índex de desenvolupament humà més alt del món (PNUD:1999), i formar part dels principals òrgans internacionals i mundials, incloent-hi el selecte G-7¹⁸.

La causa d'aquesta inestabilitat és l'existència d'un **conflicte de visions sobre la comunitat política**¹⁹. Mentre que per a una majoria de canadencs, el seu país és una nació, i en aquest sentit es mostren favorables a reforçar els lligams de cohesió pancanadencs, una minoria de ciutadans del Canadà, consideren que aquest és un estat plurinacional, compost per diverses nacions, i mostren una lleialtat primera envers alguna d'aquestes nacions. És el cas d'una proporció significativa, d'habitants

¹⁶ Hem optat per aquesta denominació, en detriment de la de "debat sobre la unitat nacional", per dues raons. La primera perquè "la qüestió nacional" és un terme clàssic dins la ciència política i en la història del pensament polític i social. La segona, perquè, té una connotació neutral. Per contra, l'expressió "debat sobre la unitat nacional" pressuposa una fita encara no assolida. Tanmateix, és una fita per a una de les parts en conflicte. No debades, els federalistes l'empren de forma recurrent, mentre els sobiranistes pràcticament no l'usen mai.

¹⁷ A més a més d'un altre referèndum pancanadenc, l'any 1992, on, per primera vegada en la història, els ciutadans del Canadà eren consultats sobre una reforma constitucional (RUSSELL:1993²a; McROBERTS:1997a).

¹⁸ Per a una visió crítica veure (ETXEZARRETA:1999).

¹⁹ Coincidim, en gran mesura, amb el diagnòstic de Resnick quan afirma que: "*The heart of the problem as I see it is that there are different national visions within Canada. The majority English Canada view (within which grouping I include the close to 40% of Canada's population of neither British nor French origin) looks to a reasonably strong federal government able to provide economic coordination, national standards in social services, and cultural institutions for Canadians in whatever province or region they may live (...) The majority of the French-speaking population of Quebec, whether sovereigntist or not, supports a major transfer of power from Ottawa to Quebec (...) A third, numerically small, but strategically crucial group -aboriginal peoples- have come full fledged advocates of their own particular national recognition. Historically, native people have been excluded from political participation since well before Confederation*" (RESNICK:1994a:193-194).

en la província del Quebec, l'única de majoria francòfona del Canadà, que o bé es consideren exclusivament quebequesos o bé avantposen la identificació amb la seva província -que consideren una nació o poble distint- a la identificació amb el Canadà. També és el cas de gran part de la població autòctona del Canadà, que s'autoperceben com a integrants de les anomenades **Primeres Nacions**, per a les quals reivindiquen un dret inherent a l'autonomia governamental (**SORT:1998b:4-7**).

Aquest **conflicte de visions** sobre la naturalesa política del Canadà ha centrat en gran mesura la dinàmica política en els darrers anys i ha comportat una gran rellevància de l'anomenada **política constitucional**, és a dir, del debat entorn els valors superiors, la identitat nacional, els drets i les llibertats i la configuració orgànica del Canadà (**McROBERTS:1993a:249 i ss.**).

Per això, tal i com he afirmat més amunt, **sostinc la hipòtesi que hi ha una profunda interrelació entre la configuració del model de relacions entre poders existent al Canadà en els darrers decennis i la força del debat sobre la qüestió nacional**. Així, l'èmfasi dels successius governs provincials quebequesos per preservar, inicialment (1867-1959), la seva "autonomia política" enfront el creixent intervencionisme federal (**CHEVRIER:1996**), i, després (a partir de 1960), per eixamplar al màxim la seva "sobirania política", ha afaïonat de manera innegable el model de relacions entre els dos nivells de poder canadencs²⁰. Efectivament, l'afany primer interprovincialista i després progressivament bilateralista (relació Canadà-Quebec, "d'estat a estat") dels successius governs quebequesos, sobretot a partir de la dècada dels seixanta, ha tingut una doble repercussió de gran transcendència.

Per una banda, Quebec ha desenvolupat un rol capdavanter en la innovació intergovernamental i en l'establiment d'una relació quasi-diplomàtica amb el govern federal. La seva rellevància ha estat tan gran que fins i tot la majoria de la resta de

²⁰ La bibliografia sobre les transformacions ocorregudes al Quebec durant la segona meitat del segle XX, no cal dir que és aclaparadora, i ja l'anirem presentant al llarg d'aquesta recerca. Per començar algunes de les referències més rellevants són les següents: (**ORBAN:1976; MONIÈRE:1977; DENIS:1979; RIOUX:1980; BERGERON:1980a, 1980b; BOISMENU:1980; DION:1987; McROBERTS:1988³; LINTEAU-DUROCHER-ROBERT-RICARD:1989; LANGLOIS:1990; DUMONT:1990; DION:1993; DUMONT:1993; LATOUCHE:1993; GUINDON:1998:33-78**).

províncies canadenques han acabat emulant, en alguna mesura, la seva actuació.

Per l'altra, l'activisme del nacionalisme quebequès (**BALTHAZAR:1986; GOUGEON:1993**) ha esdevingut un veritable obstacle per als successius governs federals, que sempre han intentat assumir un rol predominant respecte els governs provincials, seguint l'evolució que s'ha donat en altres estats federals, com és el cas dels Estats Units o Alemanya²¹. En aquest sentit, compartim l'opinió de Will Kymlicka, que afirma taxativament que,

"(...) were it not for Quebec, there is a good reason to believe that Canadian federalism would have succumbed to the same forces of centralization that won out in the United States" (KYMLICKA:1998a:24)

0.3. FEDERALISME EXECUTIU I QÜESTIÓ NACIONAL AL CANADÀ

Per explicar la interrelació entre el model canadenc de federalisme executiu i el debat sobre la qüestió nacional a l'interior d'aquest estat, prenem com a referències la doble distinció entre federacions multinacionals i federacions territorials²², per una banda, i entre federalisme interestatal i federalisme intraestatal²³, de l'altra.

0.3.1. Federalisme multinacional versus federalisme territorial

La distinció entre **federalisme multinacional** i **federalisme territorial** és més de base sociopolítica que no pas jurídicoinstitucional. Una federació multinacional és aquella on trobem "*more than one major linguistic or cultural grouping with legitimate claims to be considered a distinct national community within*

²¹ De fet, aquest rol preeminent del govern federal sí que és acceptat per les altres nou províncies de majoria anglòfona com ho demostra el recent acord sobre la Unió Social (febrer del 1999), assolit malgrat l'expressa oposició del govern quebequès.

²² **RESNICK:1994a:189-202 i 1994b;; KYMLICKA:1998a:15-50 i 1998b.**

²³ **CAIRNS:1979a; SMILEY-WATTS:1986; SMILEY:1987; McROBERTS:1993b:149-177.**

that federation" (RESNICK:1994c:71)²⁴. Podem dir, doncs, que en les federacions multinacionals existeix un conflicte organitzat entorn una clivella de caràcter nacional, que afecta el funcionament de les institucions i la configuració, entre d'altres, del sistema de partits, dels grups socioeconòmics, de l'estructura dels mitjans de comunicació, etc. (LANE-ERSSON:1987:40 i ss.). Per contra en les federacions territorials, es dóna un acord bàsic entorn la nacionalitat subjacent del conjunt de l'estat, i en conseqüència, totes les unitats constituents gaudeixen d'uns poders idèntics. Alguns exemples de federacions multinacionals, tot i que més endavant ens hi referim amb més extensió són el Canadà, Bèlgica, l'Índia, entre d'altres. Pel que fa a exemples de federacions territorials -que també podem anomenar mononacionals- són els Estats Units, Austràlia o Alemanya²⁵.

La dinàmica política de les federacions multinacionals i les federacions territorials és clarament diferent. En el cas de les primeres, la dinàmica política està condicionada -en major o menor mesura, sempre en funció d'una correlació de forces concreta- pel pols entre la nació dominant i la o les nacions subalternes -nacions

²⁴ Val a dir que aquesta definició de Resnick sembla considerar les nacions des d'una perspectiva exclusivament ètnico-lingüística o cultural. De fet, la gran majoria de moviments nacionalistes (de nacions sense estat), i particularment, en el cas quebequès, els podem considerar clarament com a moviments cívics, atès que són clarament democràtics, integradors i pluralistes (SARRA-BOURNET:1998). Per la seva banda, Kymlicka defineix la nació, en un sentit sociològic, de la següent manera: "*means a historical community more or less institutionally complete, occupying a given territory or homeland, sharing a distinct language and culture*" (KYMLICKA:1998c:114). Per completar aquesta definició, aclareix que el concepte "*more or less institutionally complete*" significa: "*containing a set of societal institutions, encompassing both public and private spheres, which provide members with meaningful ways of life across the full spectrum of human activities, including social, educational, religious, economic and recreational life*" (143).

²⁵ Evidentment, tal i com recorda Kymlicka, cal matisar aquest consens o acord respecte la nacionalitat, sobretot en els casos dels Estats Units i d'Austràlia. Efectivament, en el primer d'aquests estats, hi troben un conjunt de minories nacionals que van ser incorporats als Estats Units bé mitjançant conquesta o colonització. És el cas dels Indis, Puerto Rico, els Chicanos de Texas, Nou Mèxic i Califòrnia, els nadius de les Hawaii, els Chamorros de Guam i diversos altres illencs del Pacífic (KYMLICKA:1995a:11; 1999c:22-23). En el cas australià, també cal tenir en compte la presència dels aborígens. Amb tot, és ben evident que el pes (polític, econòmic, social, etc.) d'aquestes minories nacionals és molt diferent al que representen per exemple els Quebequesos al Canadà, o els Catalans a l'interior de l'estat espanyol. Per la seva banda, a Alemanya, hi ha el cas de Baviera, on podem parlar d'un fort sentiment particularista-regionalista, però no específicament nacionalista.

sense estat (**GUIBERNAU:1999a**)- entorn el reconeixement juridicoconstitucional de la plurinacionalitat estatal²⁶. Dit d'altra manera, en les federacions multinacionals, acostuma a haver-hi un conflicte entre la multinacionalitat sociopolítica, o *de facto*, i la mononacionalitat juridicoconstitucional, o *de iure*.

Per contra, en les federacions territorials, no hi ha una exigència de reconeixement "nacional" de cap de les unitats constituents²⁷. Totes i cadascuna de les unitats constituents s'autoperceben com una "regió" o, àdhuc com un "estat", que això no obstant, és "part indestriable" d'una nació més gran²⁸.

0.3.2. Federalisme intraestatal *versus* federalisme interestatal²⁹

Un dels àmbits directament afectats per la distinció entre federacions multinacionals i federacions territorials és precisament el de la configuració de les relacions entre nivells de poder. Teòricament, una federació multinacional ha de tendir envers un model de relacions entre nivells de poder de tipus interestatal (federalisme interestatal), mentre que una federació territorial ho hauria de fer cap a un model de tipus intraestatal (federalisme intraestatal)³⁰. Vegem-ne les implicacions.

²⁶ O en tot cas, pel reconeixement de l'especificitat de les nacions minoritàries. En el cas que no es produeixi aquest reconeixement nacional, o que es doni un reconeixement poc satisfactori per a la nació minoritària, s'obre la porta a la reivindicació independentista o secessionista.

²⁷ Sí que es poden donar demandes de reconeixement fonamentades en aspecte geogràfics, socials o àdhuc econòmics, però no estrictament vinculats a reivindicacions d'autogovern de caire nacionalista.

²⁸ La qual cosa no vol dir, per descomptat, que en aquestes federacions no existeixin altres tipus de línies de conflictes o clivelles, d'ordre econòmic, social, religiós, etc.

²⁹ La formulació originària d'aquesta dicotomia intraestatal i interestatal la trobem a (**LOEWENSTEIN:1965:405-407**).

³⁰ En un context multinacional, sempre que la correlació de forces ho permeti, la o les nacions minoritàries són partidàries d'establir unes relacions d'igual a igual entre les diferents nacions i, específicament, amb la nació majoritària. És a dir, s'opta per un model (para)diplomàtic. D'aquesta manera s'evita o s'esmoreeix la influència de la major força (demogràfica i/o econòmica i/o militar, etc.) d'aquesta damunt les dinàmiques internes -i la cohesió- d'aquella o d'aquelles. Això no és obstacle perquè, sempre en funció de la correlació de forces, cadascuna de les nacions decideixi autònomament quines competències cedeix al poder federal i quines conserva.

El **federalisme interestatal** és un model d'organització dels nivells de poder, segons el qual les institucions polítiques (executius, cambres legislatives) de les unitats constituents (províncies, *länder*, estats, cantons, etc.), s'erigeixen en els principals portaveus i canalitzadors de les demandes dels seus respectius ciutadans. En d'altres paraules, les institucions "provincials" fan de mitjanceres (*brokers*) entre els ciutadans i les institucions federals. Això és així per què les institucions polítiques provincials (en el cas canadenc) gaudeixen d'un gran suport popular³¹. Aquesta configuració dóna lloc a diverses implicacions.

La primera és el gran protagonisme dels governs (o dels parlaments) de les unitats constituents en la dinàmica política general, en detriment de les institucions federals o centrals, començant pel propi govern federal i seguint pel Parlament bicameral. Així, el govern federal no és considerat com el garant únic de l'interès general, sinó únicament com l'encarregat de vetllar pel reforçament i eixamplament de les seves competències particulars. En la pràctica, el govern federal és considerat com una "criatura", producte de la voluntat dels governs federats, i una de les comeses d'aquests és precisament evitar que aquesta criatura creixi massa³².

Pel que fa al parlament bicameral, la cambra baixa federal deixa de ser en gran mesura el marc o l'arena on es discuteixen les "qüestions d'estat", els grans "debats nacionals" en benefici de les instàncies federals-provincials, formals o informals. Per la seva banda, la cambra alta o senat que, com és ben conegut, en els estats federals assumeix el rol de cambra de representació territorial, acostuma a tenir un perfil baix, atès que molt sovint els seus membres són simples portaveus, delegats o representants dels governs federats. Una segona implicació del federalisme interestatal és que, teòricament, l'òrgan encarregat d'arbitrar les disputes entre el poder federal i les unitats constituents ha de ser de composició mixta -és a dir, que els dos nivells de poder han de participar en la tria dels seus membres. En tercer lloc,

³¹ Sobretot aquelles que s'autoperceben com a principal garantia del manteniment d'una identitat nacional, minoritària, pressumptament amenaçada per la identitat majoritària estatal. Aquest és el rol que porten a terme les elits polítiques nacionalistes (de les nacions sense estat).

³² Una disposició institucional l'objectiu de la qual és precisament evitar aquest creixement, acostuma a ser l'assignació de les competències residuals als poders federats. Tanmateix, aquesta eventualitat, com veurem més endavant, no sempre es dóna, resultant-ne beneficiat, en alguns casos concrets, el nivell federal.

en el federalisme interestatal tenen un gran pes els òrgans intergovernamentals o quasi-confederals, formats pels representants de les unitats constituents. El federalisme interestatal, doncs, en la pràctica, esdevé un model que té semblances amb el conegut, dins la literatura acadèmica del federalisme als Estats Units, com a *state-centered federalism*. Aquest model alerta del perill d'una excessiva concentració de poder en mans del govern i l'administració federals. Per contra considera que les unitats constituents (els estats, en el cas nordamericà, les províncies, en el cas canadenc) són més propers als ciutadans i més capaços d'adaptar-se als problemes o a les preferències dels ciutadans. A més a més, el predomini de les unitats constituents pot afavorir la innovació i l'experimentació de noves polítiques públiques i generar efectes d'estimulació i àdhuc d'emulació, amb els consegüents beneficis per al benestar dels ciutadans (NICE-FREDERICKS EN:1995:5-6; OSBORNE:1988).

Tot plegat fa que en el model de federalisme interestatal, la capacitat de les institucions federals d'esdevenir autèntiques representatives de la voluntat dels ciutadans sigui més aviat feble, atès que entre elles i els ciutadans, s'interposa el paper decisiu, com acabem de veure, de les institucions de les unitats constituents. Aquestes no només "autènticament" representen les preferències populars, sinó que també condicionen directament moltes de les decisions del govern federal. La conseqüència d'aquesta constatació és, no cal dir-ho, un baix nivell d'identificació popular amb les institucions federals, la qual cosa, des de la perspectiva federal implica un seriós problema d'integració i cohesió estatal.

Precisament, per evitar això, s'ha formulat el model del **federalisme intraestatal**. L'objectiu principal d'aquest és, concretament, fer el màxim de permeables les institucions federals a les influències dels diferents territoris, de manera que aquelles esdevinguin un autèntic referent per a tots els ciutadans del país, visquin on visquin. Aquesta identificació, permet de **pontejar** (*bypass*) la influència o el paper d'intermediari dels poders de les unitats constituents i rellegar-les a una posició secundària.

Així, R.L. Watts, de la Queen's University, un dels principals experts en federalisme comparat, considera que tant necessari és que un sistema federal permeti l'expressió de la diversitat, com que també que existeixin institucions que assegurin l'establiment d'interessos comuns,

"It is clear that more regional autonomy may contribute to the accommodation of diversity, but by itself it is likely to be insufficient. It needs to be accompanied by the institutional encouragement of common interests that provide the glue to hold the federation together" (WATTS:1999²a:16)

Aquests objectius es poden aconseguir a través de dues vies: la centralista i la regionalista.

(i) La **configuració centralista** del federalisme intraestatal consisteix en fer de les institucions federals o centrals el *locus* d'actuació política i de referència de tots els ciutadans i dels moviments socials, independentment de la seva procedència territorial, i obviant -o relegant- tot protagonisme dels poders no federals. De fet, el que es tracta és de presentar els poders federals com a autènticament **nacionals**, és a dir, responsables de l'interès general -i no només d'aquelles competències que la pròpia constitució els assigna. En aquest sentit, determinades institucions centrals assumeixen una enorme rellevància: és el cas del Cap de l'Estat (sobretot en les federacions republicanes presidencialistes), el qual esdevé com una mena de "pare protector" de tota la ciutadania³³; és també el cas de la cambra alta (senat), que es converteix en un element clau de representació dels interessos dels diferents territoris en la capital de l'estat. D'aquesta manera, els senadors, sobretot si són escollits **directament** pels ciutadans, competeixen o fins i tot s'imposen als propis caps dels executius de les unitats constituents (per exemple, els governadors, en el cas nordamericà) com a màxims portaveus dels interessos locals en la política federal³⁴. Una altra institució molt rellevant en aquesta comesa de crear "identificació" amb les institucions federals és, sense cap mena de dubte, el poder judicial, i particularment els tribunals (*courts*) i entre aquests, la màxima instància judicial, el Tribunal Suprem (o Cort Suprema), sobretot quan també assumeix la competència respecte els conflictes entorn la constitucionalitat de les lleis, la defensa dels drets fonamentals i l'arbitratge en els querelles interjurisdiccionals i interorgàniques (ORBAN:1991;

³³ En aquest sentit, hi ha el cas claríssim del President Kennedy, la popularitat -i el mite- entorn el qual va ajudar molt a "nacionalitzar" la política nord-americana, si més no durant un llarg període.

³⁴ Tornant al cas nordamericà és ben conegut que tant el càrrec de senador com el de governador són dos excel·lents trampolins a la presidència dels Estats Units.

BZDERA:1993). Un altre recurs emprat és el de nomenar ministres "regionals", és a dir, membres del govern que s'encarreguin no d'afers sectorials, sinó que tenen per comesa canalitzar les relacions entre l'executiu i una determinada unitat constituent o regió, sobretot quan aquesta presenta una determinada problemàtica política³⁵. Finalment, la darrera institució que també cal assenyalar és, sense cap mena de dubte, la més important. Em refereixo a la pròpia Constitució del país, les successives modificacions de la qual, poden arribar a capgirar la voluntat inicial dels "Pares Fundadors". La Constitució assumeix un rol de referent ineludible, on destaca de forma molt important la part dogmàtica que conté els principis o pilars bàsics a l'entorn dels quals es desenvolupa el sistema polític -i de forma especial la declaració de drets o *bill of rights*. Gosem dir que, en determinades conjuntures i en determinats entorns culturals, la Constitució federal assumeix un rol semblant a les "Sagrades Escripures", a la Bíblia, en definitiva.

(ii) Pel que fa a la **configuració provincialista** del federalisme intraestatal, consisteix essencialment en incorporar les institucions polítiques de les unitats constituents (per exemple, el govern o el parlament) en la formació i/o en la presa de decisions d'algunes de les institucions federals més rellevants (per exemple, el senat). És el que podem anomenar com a "federalització del centre". El cas que ens ve al cap immediatament, en aquest sentit, és el del *Bundesrat* alemany (cambra alta), els membres del qual, com és conegut, són designats pels governs dels *Länder*. D'aquesta manera s'aconsegueix una profunda **implicació** dels polítics de les unitats constituents en la política federal (o estatal).

Així és més fàcil construir una "**comunitat d'interessos**" entre els polítics en l'arena regional i els de l'arena federal, d'assolir una cohesió entre l'èlite política governant en els dos nivells. En aquesta configuració provincialista es produeix, doncs, un doble efecte: per una banda les institucions polítiques de les unitats constituents adquireixen rellevància en la política federal³⁶. Això impedeix o, en certa

³⁵ Així en els govems federals canadencs d'ençà la dècada dels seixanta és normal l'existència d'un anomenat "*French Lieutenant*", que és el responsable polític de les relacions amb el Quebec, i que òbviament, acostuma a ser quebequès, o bé d'alguna minoria francòfona de la resta del Canadà (**ENGLISH:1986:184-200**). Un cas semblant, però en un context polític i administratiu força diferent és el del Ministre pels Afers d'Esòcia del gorem del Regne Unit.

³⁶ Fins al punt que el resultat de les eleccions en un *Land* poden donar lloc a modificar la

mesura, dificulta poder pontejar-les o ignorar-les com sí que pretén la configuració centralista més amunt explicada³⁷.

Per altra banda, però, legitima les pròpies institucions federals com a arenes decisionals prioritàries, i els dóna capacitat d'atracció i certa notorietat pública. En aquest sentit, sí que assumeixen un paper estratègic d'integració estatal.

0.3.3. El Cas Canadenc

En base al que acabem de veure, on podem situar el cas canadenc? A hores d'ara, **el Canadà presenta una combinació d'elements interestatals i intraestatals, com a conseqüència del conflicte de visions entorn la comunitat política**. Per una banda, destaca respecte els altres casos de federalisme executiu, per la importància de les seves instàncies intergovernamentals, i molt particularment, pel pes de la CPM i, en menor mesura, de la CP, en la dinàmica política general. Tal i com ja s'ha esmentat, les CPM han esdevingut autèntiques arenes decisionals de qüestions claus de la política canadenc, disminuint la importància d'altres actors polítics (per exemple, el Senat, la Cambra Baixa o el sistema de partits) que, en d'altres escenaris federals, ocupen una posició central. En aquest sentit, podem parlar de la presència forta, d'elements de federalisme interestatal.

Tanmateix, paral·lelament, també hi trobem elements de federalisme intraestatal, adreçats a reforçar la identificació dels ciutadans no amb llurs províncies d'origen, ans amb el Canadà com a nació, com a "comunitat política"³⁸. Sense cap mena de dubte, l'element institucional més clar en aquest sentit, és la gran reforma

correlació de forces en el *Bundesrat* i, en conseqüència, tenir fortes implicacions en la política federal.

³⁷ No hi ha cap mena de dubte que la variant provincialista del federalisme intraestatal pot resultar atractiva en un context multinacional. Tanmateix, continua contradient alguns dels principis bàsics dels moviments nacionalistes: en primer lloc perquè, atès el seu caràcter simètric o homogeneïtzador, no comporta un reconeixement explícit de la multinacionalitat de l'estat. En segon lloc, perquè ignora un fet ben senzill: l'objectiu darrer dels polítics nacionalistes de les nacions sense estat no és aconseguir el poder en el conjunt de l'estat, sinó el de la seva nació. En aquest sentit, la seva participació en estructures federals sempre va adreçada a aconseguir "proteccions externes", és a dir, paradoxalment, a evitar al màxim la intromissió dels poders federals en la dinàmica política interna de la nació pròpia.

³⁸ CARTY-WARD:1986a, 1986b:1-13; SHUGARMAN-WHITAKER:1989.

constitucional de 1982, la qual, entre altres aspectes que estudiem amb detall més endavant, inclou la Carta de Drets i Llibertats. Aquest document constitucional ha estat i continua sent considerat un instrument de "nacionalització" pancanadensa, a través d'un procés de jurisdiccionalització de la política, de manera que els tribunals canadencs, i de forma especial, la Cort Suprema del Canadà, tots ells depenent del nivell federal, han esdevingut en els darrers anys agents uniformitzadors de la dinàmica política canadensa³⁹. Dit en d'altres paraules, la Carta ha provocat una "desterritorialització" de la política canadensa, i en aquest sentit, ha fet disminuir la rellevància de les institucions provincials.

Una altra de les iniciatives adreçades a implementar mecanismes de federalisme intraestatal ha estat el de la reforma del Senat canadenc (**SMILEY-WATTS:1986**). Tal i com veurem més endavant, es tracta d'una instància política amb una escassa legitimitat política i la reforma del qual ha estat sol·licitada des de diverses instàncies polítiques i socials (**ALBERTÍ:1996**). Tanmateix, després d'anys de propostes, estudis, comissions, etc., encara avui en dia la classe política canadensa no s'ha posat d'acord en com reformar-lo⁴⁰.

Tal i com hem dit més amunt, l'explicació per aquesta combinació entre elements interestatals i intraestatals al Canadà, és dona com a conseqüència de la persistència del conflicte de visions sobre la comunitat política. Així des del Quebec hi ha una clara preferència pels mecanismes interestatals, que assegurin un rol destacat als governs provincials⁴¹ en la presa de decisions entorn els afers de gran

³⁹ Val a dir que la jurisdiccionalització provocada per "la Carta", ha estat interpretada també i de forma paradoxal, com una "americanització" de la política canadensa. La bibliografia al respecte és molt extensa i antagònica, tal i com veurem més endavant en aquesta recerca. Tanmateix, destaquem ja des d'ara els següents treballs (**KNOPFF-MORTON:1985; MONAHAN:1987; MANDEL:1989; CAIRNS:1992; KNOPFF-MORTON:1992; MANFREDI:1993; MORTON:1993²a; SIGURDSON:1993:95-116; SCHNEIDERMAN-SUTHERLAND:1997**).

⁴⁰ Val a dir que no són pocs els que consideren que un senat reformat, és l'instrument idoni per afeblir progressivament la rellevància de les CPM. És una qüestió que estudio en detall més endavant.

⁴¹ No es tracta, però, d'una preferència de primer ordre, ans més aviat d'un mal menor per evitar quedar arraconat pel govern federal. No podem oblidar, que el govern del Quebec no s'autopercep com un govern provincial "més", per això és totalment contrari a l'igualitarisme provincial.

transcendència (general o sectorial). Per contra, en la resta del Canadà, en els últims anys està creixent cada cop més el suport envers la implementació de mecanismes de federalisme intraestatal (McROBERTS :1993b:175), amb el consegüent reforçament del nacionalisme pancanadenc que això comporta.

En definitiva, podem dir que el federalisme executiu canadenc es caracteritza per una notable presència d'elements interestatals, com a conseqüència de la centralitat del conflicte nacional. Això el singularitza clarament respecte altres casos de federalisme executiu (Alemanya, Austràlia) on aquest conflicte no existeix i on predomina una configuració intraestatal.

0. 4. LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL

En aquesta recerca no ens limitem a estudiar el desenvolupament del federalisme executiu canadenc. També ens ocupem, de manera particular d'estudiar-ne el seu **funcionament**. Per fer-ho ens centrem en el seu aspecte que considerem més rellevant o genuí: **el debat sobre la política constitucional**. Aquesta es pot entendre com un aspecte sectorial (de la mateixa manera que també ho és la política econòmica, la social, la mediambiental), però amb una transcendència molt més alta, atès que afecta tant a la caracterització del Canadà com a comunitat política, és a dir, a la seva identitat com a país, com a l'establiment de les regles del joc, del funcionament de les institucions polítiques.

"It is frequently in the constitutional arena, concerned with the fundamental rules of the political game, that the most basic issues of community, identity, power and democracy are battled out. (...) Constitution-making is at the intersection of normative and empirical politics: it is at once about the distribution of power and the political values that are to be embedded in institutional structures. It is simultaneously about the high politics of political values, and the low politics of the search for institutional means to protect and advance groups interests. Nor do constitutional politics and constitutional outcomes exist in the vacuum. Their meaning and significance can only be understood as they interact with the political, social, and economic dynamics of the society in question" (SIMEON:2000a:1)

En el cas canadenc, a diferència de l'americà o de l'alemany, però a semblança del belga o, en un context no federal, de l'espanyol, el debat sobre la constitució és

també un debat sobre la qüestió nacional, donat que a l'interior del país es donen, com ja s'ha dit, visions contraposades, àdhuc antagoniques⁴².

En els darrers quaranta anys, el Canadà ha conegut un permanent debat sobre la constitució, que de fet ha estat un debat sobre la identitat nacional. En la darrera part d'aquesta recerca analitzem les diferents rondes constitucionals que s'han donat des de la revitalització del debat constitucional el 1960, passant per les diferents propostes d'acord dels anys 60 i 70, el primer referèndum quebequès d'autodeterminació (1980), la transcendental reforma constitucional de 1982, els Acords del Llac Meech (1987) i Charlottetown (1992), fins arribar als darrers esdeveniments, com són el segon referèndum quebequès (1995), a la sentència de la Cort Suprema del Canadà entorn el dret d'autodeterminació del Quebec (1998), l'Acord Marc sobre la Unió Social, AMUS (1999) fins a l'aprovació de les lleis C-20 (canadenca) i la Llei 99 (quebequesa), el 1999 i el 2000, respectivament. En tots aquests esdeveniments, posem molt d'èmfasi en l'estudi del rol dels diferents actors polítics (governos, parlaments, tribunals, partits polítics, mitjans de comunicació, ciutadans, grups de pressió, etc.), per tal d'analitzar el que anomenem **el debat sobre el federalisme executiu constitucional**. Aquesta expressió indica la polèmica que suscitada en els darrers anys entorn l'anomenat "monopoli de la constitució pels governos". És a dir que, arran dels debats dels acords de Meech i Charlottetown, es va desfermar una autèntica crítica envers la preeminència de les elites polítiques en el debat sobre la constitució en detriment dels ciutadans, protagonitzada per grups a favor dels drets de les minories socials, ètniques, feministes, etc. (KYMLICKA:1993:61-89). Segons alguns autors (RUSSELL:1993b:41-62, 1993c:3-37, 1994:30-40), això ha donat lloc a una autèntica "crisi del federalisme executiu", i a la seva (progressiva) substitució per una dinàmica política fonamentada en el discurs dels drets individuals dels ciutadans, i caracteritzada per una profunda judicialització de la vida política canadenca (CAIRNS:1992). En aquest sentit, la darrera part de la nostra recerca, es pregunta si realment s'ha produït aquesta crisi definitiva del federalisme executiu i reflexiona entorn les implicacions de l'anomenat "*rights-based discourse*" (McROBERTS :1993a:249-262, 1993b:149-177).

⁴² McWHINNEY:1981; BANTING-SIMEON:1985; TULLY:1995a; MASSICOTTE-YOSHINAKA:2000; REQUEJO:2000.

0.5. ENFOCAMENT ANALÍTIC I METODOLÒGIC

Dins el camp de la ciència política, és un fet recurrent el debat entre els partidaris de l'enfocament endògen, estatista o (neo)institucionalista i els favorables a l'enfocament exògen, societal o ecològic. En d'altres paraules, entre la perspectiva que emfasitza el rol de les institucions en l'afaiçament de la societat i la que considera que és aquesta la que condiciona aquelles **(SKOCPOL:1985:3-37)**. Donald V.Smiley, tot plantejant el debat entre aquestes dues perspectives, es preguntava,

"But what shapes what? Does Society decisively determine Government, or is the other way around? In a formal sense, is Society the independent variable and Government the dependent variable? Or, to put it yet another way, do the casual arrows run from Society to Government or in the other direction?"
(SMILEY:1987:5)

0.5.1. L'enfocament institucional: una reflexió teòrica

D'ençà els anys vuitanta, hem sigut testimonis d'una revitalització de les teories (neo)institucionalistes en les diferents disciplines de les ciències socials: la teoria econòmica, la sociologia històrica, l'anàlisi organitzacional, etc. Per descomptat també ha tingut un fort impacte dins la ciència política, en àmbits com la política comparada, la ciència de l'administració, les polítiques públiques, la gestió pública (*public management*) o àdhuc la governació o governança (*governance*) **(PIERRE-PETERS:2000)**. Segons el (neo)institucionalisme, les institucions proporcionen un context estratègic a l'interior del quals els actors polítics decideixen polítiques públiques. Així, el context institucional afaiçona les eleccions dels actors i en conseqüència, també condiciona les pròpies polítiques públiques **(STEINMO-TOLBERT:1998:165)**.

Concretament dins l'àmbit de la ciència política s'han distingit fins a set aproximacions diferents a l'institucionalisme actual: el normatiu, el de

l'elecció racional⁴³, l'històric, l'empíric, l'internacional, el sociològic i el de les institucions de mediació⁴⁴. De tots ells, remarco la importància que per aquesta recerca ha tingut l'**institucionalisme empíric**, el qual assenyala que les diferències formals de les configuracions institucionals permeten explicar els diferents resultats en la implementació de les polítiques públiques. Així, l'institucionalisme empíric analitza els diferents efectes o resultats (*outcomes*) que es donen en els processos decisionals en funció de quin és el tipus de relació existent entre diferents institucions, com per exemple, (a) el sistema de partits (bipartidisme contra multipartidisme); (b) sistema electoral (proporcional contra majoritari)⁴⁵; (c) assemblea legislativa (bicameralisme contra unicameralisme); (d) autoritat central (parlamentarisme contra presidencialisme)⁴⁶; (e) Control judicial de les lleis (específic contra ordinari) (**CLAYTON-GILLMAN:1999**); (f) govern local (feble contra forta autonomia); (f) Funció pública (selecció per mèrits contra selecció per recompensa); (g) forces armades (professionals contra servei obligatori); (h) relacions estat-economia (corporatista contra liberal) (**ROTHSTEIN:1996:135; PETERS:1996:205-220**)⁴⁷. Seguint aquest plantejament, en la recerca considero de gran rellevància la combinació institucional existent al Canadà d'ençà 1867 entre federalisme i parlamentarisme, enfront altres configuracions tals com el federalisme i el presidencialisme (cas dels Estats Units), o el propi cas del Regne Unit,

⁴³ Que al seu torn compta com a mínim amb tres models diferents: a) el de l'agent principal; b) el de la teoria de jocs; c) el basat en les regles o normes.

⁴⁴ **KOELBLE:1995:231-243; HALL-TAYLOR:1997:469-496; PETERS:1998a:3, 1998b.**

⁴⁵ I aquí trobem l'etern debat entre els efectes de les lleis electorals i la polèmica entre el sistema proporcional i el majoritari i els seus efectes damunt de, per exemple, el sistema de partits (**LIJPHART:1994**). [Per una recent reivindicació de Lijphart com a neo-institucionalista (**GROFMAN:1997**)].

⁴⁶ (**LIJPHART:1992; WEAVER-ROCKMAN:1993a, 1993b:1-41; GUNTHER-MUGHAN:1993:272-301; LIJPHART-ROGOWSKI-WEAVER:1993:302-344**).

⁴⁷ A les quals es podria afegir les relacions entre el govern i el banc central (autonomia contra dependència).

caracteritzat fins fa poc per l'unitarisme i el parlamentarisme. El resultat d'aquesta combinació, si més no en part, ha estat el federalisme executiu, que s'ha donat al Canadà però també a Alemanya i a Austràlia. En el cas canadenc, tanmateix, la persistència de la qüestió nacional ha comportat un desenvolupament particular del seu federalisme executiu respecte aquests dos últims. Però no avancem esdeveniments.

0.5.2. L'enfocament institucional en aquesta recerca

Si bé, com acabem de dir, en aquesta recerca prioritzem la perspectiva més institucionalista o endògena, de cap de les maneres rebutgem o menyspreem la rellevància dels factors exògens. Més encara: considerem que els factors exògens, és a dir, qüestions com la demografia, l'agricultura, la industrialització, la urbanització, l'alfabetització o la secularització, la terciarització, etc., entre molts d'altres, tenen un pes fonamental, clau, en la configuració de les institucions.

Això no obstant **un cop establertes** les institucions polítiques no es converteixen en simples miralls o reflexos de les clivelles socials. Tot el contrari, esdevenen també actors modificadors de la societat -de l'entorn- en el qual actuen (**MARCH-OLSEN:1984:734-749; 1989**). Un dels autors que més ha tractat aquesta qüestió, el professor Ken McRoberts, de la York University (Ontàrio), sosté que les institucions,

"may actually shape and redirect societal influences weakening some and strenghtening others" (**McROBERTS:1993b:169**).

Així, per exemple, l'adopció d'un tipus d'institució política, com pot ser el federalisme, condiona una societat concreta a través de diverses vies:

- Per una banda, magnifica la influència d'aquelles forces socials que es troben regionalment concentrades (en detriment d'aquelles que es troben disperses arreu de l'estat);

- Segonament, el federalisme, pot ajudar a aquelles forces socials que en el moment de la seva constitució tenien una forta influència social a

conservar-la, i malgrat que amb el pas del temps perdin rellevància, en detriment de les noves forces emergents;

- Finalment, el federalisme emfasitza la influència dels interessos territorials (en detriment d'aquells altres que no tenen una plasmació territorial: sexe, classe). En definitiva, quan es combinen o interactuen diferents institucions polítiques (federalisme, parlamentarisme, sistema electoral majoritari, intervencionisme estatal, etc.) es forma una xarxa o sistema d'incentius i de penalitzacions que condiciona l'actuació (el comportament) dels diferents actors polítics si volen esdevenir eficaços i obtenir els suports necessaris que els permeti assolir els seus objectius (GUNTHER-MUGHAN:1993:288). En aquest sentit, l'enfocament sosté resoltament que les *institutions do matter* (SCHARPF:1988:266-267; WEAVER-ROCKMAN:1993a), és a dir, que sí que importen, sí que influeixen i no només són influenciades per l'entorn social i econòmic⁴⁸. Així,

"Too often [fomal institutions] are treated as epiphenomena -that is, as being caused by self-interested individuals and groups. Institutions are important in their own right as units of analysis. They shape the interests, resources and conduct of political leaders who in turn shape the institutions. The way institutions are structured affects political actors, bureaucrats and citizens -as well as who gets what, when and how" (JACKSON-JACKSON:1994³:12)

Des d'aquesta perspectiva, el cas canadenc és d'un gran interès, atès que les seves institucions polítiques han demostrat una enorme capacitat d'adaptació -de supervivència- al llarg d'un període històric caracteritzat, arreu del món, per innombrables revolucions i ensulsiades polítiques que

⁴⁸ Per la seva banda, la politologia canadenc, en els darrers anys, ha generat diferents obres que comparteixen aquest enfocament (neo)institucionalista, i les quals, en conseqüència, tindrem molt present a l'hoia d'elabor la nostra recerca (ARCHER-GIBBINS-KNOPFF-PAL: 1995; TUOHY:1992; ATKINSON:1993; SPROULE-JONES:1993)

han comportat una *tabula rasa* del passat⁴⁹.

Una simple comparació del Canadà amb Alemanya o Itàlia, tots tres països que van culminar el seu procés d'unificació més o menys simultàniament, ens mostra que en el primer cas, el text constitucional fundacional (la LC 1867) és encara vigent, tot i haver conegut un seguit de reformes i de canvis al llarg dels seus més de cent trenta anys d'història. Contràriament, en els altres dos casos és prou coneguda la successió de crisis, revolucions, reaccions i en definitiva, ruptures polítiques que s'han succeït en el mateix període de temps. Que unes institucions polítiques hagin pogut adaptar-se als profunds canvis socials que s'han donat les fa mereixedores d'esdevenir objecte d'anàlisi des d'una perspectiva politològica⁵⁰. Particularment, ens interessa analitzar l'actuació tant del govern federal com del govern quebequès (sense oblidar la resta de governs provincials), els quals al llarg de molts anys han mantingut un pols que ha repercutit sense cap mena de dubte en la configuració de les relacions entre nivells de poders. Un pols que, això no obstant, es pot dir que no ha donat lloc a cap tipus de trencament institucional o revolucionari, la qual cosa el fa encara més interessant.

No debades, s'ha interpretat històricament el federalisme canadenc com un **afer de governs**,

⁴⁹ Així, mentre que països com França, Alemanya, Itàlia o el propi cas de l'estat espanyol han conegut, només al llarg del segle XX, successius ordenaments político-constitucionals, sovint de característiques força divergents o àdhuc antagònics, el cas canadenc -com també el britànic o el nord-americà- es caracteritza per una evolució constant composta per reformes parcials que mai posen en qüestió el sistema polític globalment.

⁵⁰ Oimés si tenim present que algunes de les actuals províncies canadenques són continuadores de les antigues colònies britàniques que ja en el segle XVIII van implantar el parlamentarisme i, en conseqüència, la celebració d'eleccions hi ha tingut lloc des de fa més de dos-cents anys, de manera ininterrompuda. Així a l'antiga colònia i ara província de Nova Escòcia es fan eleccions des de 1758, a l'Illa del Príncep Eduard des del 1773, i a Nou Brunswick des del 1785. En el cas de l'antiga colònia del Canadà les eleccions parlamentàries es van implantar el 1791, tant a l'Alt Canadà (Ontàrio històric) com al Baix Canadà (Quebec històric). Posteriorment, arran la unió de les colònies, el nou parlament federal ha estat renovat en 37 ocasions (la darrera de les quals l'any 2000).

"If socialism is about equality, contemporary Canadian federalism is about governments, governments that are possessed of massive human and financial resources, that are driven by purposes fashioned by elites, and that accord high priority to their own long-term institutional selfinterest" (CAIRNS:1977:708)⁵¹

Però les institucions polítiques canadenques, i entre d'elles els governs, no només destaquen per la seva capacitat de supervivència, ans també pel seu activisme en l'afaiçonament de la societat, de manera que en els darrers decennis han fomentat amb les seves actuacions determinats interessos o identitats, els quals han rebut un tractament privilegiat en termes de programes, provisions legals, presència en la funció pública, etc. En conseqüència aquests sectors han vist incrementar-se el seu estatus i fins i tot s'ha evitat la seva desaparició, tot garantint-ne la supervivència. El propi Cairns, afirma que

"The overall tendency is for the state to pick up and recognize more and more identities and cleavages that are reinforced by their association with the state" (CAIRNS:1986:85-86)

Així doncs, em proposo emfasitzar els factors institucionals que intervingueren en la formació del federalisme executiu canadenc, així com l'impacte que damunt d'ell ha exercit el debat sobre la qüestió nacional, i particularment l'actuació dels successius governs quebequesos, els quals, òbviament, han tret profit dels mecanismes institucionals al seu abast per defensar la seva "autonomia política" (en sentit ampli).

0.5.3. Aspecte rellegats en aquesta recerca

La complexitat dels fenòmens socials és, no cal insistir-hi, enorme.

⁵¹ Òbviament, les grans transformacions donades en els vuitanta i en els noranta, que han implicat una "retirada" de l'estat, fan que aquesta asseveració de Cairns s'hagi de matisar per descriure la situació actual del federalisme canadenc. Això no obstant, és molt evident que la influència dels govems canadencs (tan federal com provincials) a l'interior de la societat continua sent molt més important que la que es dona als Estats Units, per exemple. Des d'aquest punt de vista, hi podem percebre una certa "dependència històrica", tal i com es formula en l'aproximació del (neo) institucionalisme històric.

Això obliga el científic social, quan vol acostar-se al coneixement de la realitat social, a prioritzar alguns aspectes per damunt d'altres. Penso que això no només es legítim, sinó que és inevitable. Pretendre abastar-ho tot fóra un exercici de supèrbia pròpia d'algú que no sap mesurar les seves forces, o pitjor encara, d'algú que no té dues qualitats necessàries, en la seva justa mesura, d'un científic: la modèstia i la humilitat. De la pròpia tasca de priorització es deriva que el resultat final de la recerca sempre serà parcial, és a dir, només serà una part del tot. Molt probablement també serà temporal, és a dir, que tard o d'hora el resultat serà qüestionat i fins i tot rebutat.

Per descomptat, en aquesta recerca també he prioritzat. I he optat per centrar el meu interès en les interaccions entre les relacions intergovernamentals i la qüestió nacional, tal i com acabem d'exposar. Això ha comportat rellegar altres problemàtiques de gran rellevància en la dinàmica del federalisme canadenc i que considero necessari deixar-ho clar des d'un primer moment. Concretament, em refereixo, a dues d'elles: el **federalisme fiscal** i la **qüestió autòctona**. Que consti que no dic que no les tracti en la recerca, dic que no han esdevingut objectes centrals de la meva reflexió, la qual cosa no vol dir, de cap de les maneres, que no tinguin cap importància. De fet, penso que és el contrari.

En tota anàlisi sobre els sistemes federals i les relacions intergovernamentals, el federalisme fiscal ocupa un lloc molt rellevant. En el cas canadenc, també. I en aquesta recerca me'n faig ressò, però sempre des d'una certa llunyania. De fet, es pot dir que si no fos per la vigència de la qüestió nacional, el tema de la fiscalitat esdevindria la qüestió central del federalisme canadenc, com en gran mesura passa en la majoria de federacions territorials (en oposició a les multinacionals). Així ho testimonia l'abundant bibliografia i els encesos debats que es donen al respecte, fins i tot en el dia d'avui⁵².

⁵² La bibliografia sobre el federalisme fiscal canadenc és molt àmplia i es remunta, com a mínim, als primers decennis del segle XX (NORRIE-SIMEON-KRASNICK:1986; KRASNICK:1986; SIMEON-ROBINSON:1990; BANTING-BROWN-COURCHENE:1994; BERNARD:1992; BERNARD:1993a; WATTS:1996¹; SWIMMER:1996; SWIMMER:1997;

Pel que fa als afers autòctons canadencs, són també de gran importància. Sobretot en els darrers anys s'ha donat un increment espectacular de la visibilitat de les demandes de les anomenades Primeres Nacions. Això ha fet que cada cop sigui més inviable parlar de política canadenca sense fer referència a la qüestió autòctona, i concretament a les seves demandes del dret inherent a l'autogovem, així com a les qüestions relacionades amb les reivindicacions territorials, els drets de caça i pesca, el rol de les dones autòctones. Si a més a més, aquestes reivindicacions les enllacem amb el relleu a escala mundial del moviment indígena, és evident que els afers autòctons han esdevingut un element central de la política canadenca⁵³. Òbviament, això ens obliga a fer referències puntuals sobre les reivindicacions autòctones, sobretot quan aquestes tracten de qüestions constitucionals, intergovernamentals o al·ludeixen a la qüestió nacional, tant la canadenca com l'específicament quebequesa (**SORT:1998b:4-7**). Això no obstant, hem optat per no fer de la qüestió autòctona un element central de la nostra reflexió, atès que, si bé de forma col·lateral, ja la tractem en determinats apartats. Al marge d'això, cal dir que també en aquest tema, la bibliografia existent és cada cop més important⁵⁴.

0.6. RELLEVÀNCIA D'AQUESTA RECERCA

Penso que és relativament senzill de justificar la rellevància de la recerca que proposem. Per una banda, dins el camp de la politologia, les teories sobre el federalisme, el nacionalisme i la democràcia han conegut en

YOUNG:1999a; LAZAR:2000a, 2000b:3-39; PAL:2000). Com no podia ser altrament, el debat entom les finances públiques és de plena actualitat, també al Canadà. Així, en l'actualitat, el debat se centra sobretot en l'anomenat **desequilibri vertical (RUGGERI:2000)**.

⁵³ Un exemple d'aquesta rellevància va ser la creació d'una Comissió Reial sobre els Pobles Aborígens, altrament coneguda com a Comissió Dussault-Erasmus, que va elaborar un report en el qual recomanava la formació d'un tercer nivell de govem dins la federació canadenca (**SORT:1998b:4-7**).

⁵⁴ **SCHWARTZ:1985; DUPUIS:1991; FLERAS-ELLIOTT:1992; TURPEL:1993; JHAPPAN:1995; ASCH:1997; DUPUIS:1997; DICKASON:1997²; SHARMA:1998; ALFRED:1999; TULLY:1999a; CAIRNS:2000**.

els darrers anys una revitalització. Els esdeveniments polítics ocorreguts d'ençà 1989, l'esfondrament del bloc socialista, l'esclat de diferents federacions multinacionals (URSS, Iugoslàvia, Txecoslovàquia), l'accessió a la independència de nous estats, han repercutit en el món acadèmic i han donat lloc al sorgiment de tot un estol de noves teories, nous paradigmes i d'infinidats de llibres, articles i treballs de recerca sobre aquestes problemàtiques. El món occidental tampoc no ha restat al marge d'aquest procés: en els darrers anys hem assistit a canvis rellevants en les estructures internes dels estats i en intents d'accessió a la sobirania que poc els ha faltat per a reeixir. Des de la federalització de Bèlgica (1993), passant pel renaixement del nacionalisme al Regne Unit, el seu reforçament a l'Estat espanyol, fins al referèndum del Quebec de 1995, es pot ben bé dir que el **fenomen nacional** ocupa una posició central en les preocupacions de la comunitat politològica.

En aquest context, tant a Catalunya com arreu, el cas canadenc ha atret l'atenció de manera especial en els darrers anys, no només des d'una perspectiva estrictament acadèmica, sinó també políticomediatàica (SORT:1996c:59-68). El debat Canadà-Quebec s'ha convertit en un punt de referència a l'hora d'analitzar els nous fenòmens nacionalitaris, i la temptació de fer estudis comparatius amb altres nacions sense estat no ha pogut ser, sortosament, evitada (O'SULLIVAN SEE:1986; KEATING:1996; WALDMANN:1997). Així, hem assistim a l'aparició de llibres i articles d'investigació i recerca producte d'una cada cop més gran interès pels afers canadencs, en general, i quebequesos, en particular⁵⁵.

⁵⁵ (BRICALL-CASTELLS-SICART:1984; PARÉS-TREMBLAY:1987; PARÉS-TREMBLAY:1990; RUIZ ROBLEDO:1990a, 1990b; SOLÉ VILANOVA:1990; GONZALEZ-ENCINAR:1991; IEA:1992; SORT:1992; MILIAN:1992; SAIZ ARNAIZ:1993; SORT:1993a, 1993b; BRAËN-MILIAN:1993; RUIZ ROBLEDO:1993; TRUJILLO:1993; MOLINS-SORT:1994; ARBÓS:1994; COLOM: 1994; FOSSAS:1995; FERRET I JACAS:1995; CASTIÑEIRA:1995a, 1995b; SOLÉ VILANOVA:1995; RUIZ ROBLEDO:1995; IEA:1995; RUIZ ROBLEDO:1995; SORT:1996a, 1996b, 1996c, 1996d; REQUEJO:1996a, 1996b; FOSSAS-WOEHLING:1996; CASTIÑEIRA: 1996; REDONDO DE PAZ:1996; ALBERTÍ:1996; CANALES:1997; COLOM:1996a, 1996b; FOSSAS-WOEHLING:1997; SAIZ ARNAIZ:1997a, 1997b; PLAZA:1997; SORT:1998a, 1998b; COLOM:1998; GAGNON:1998; LÓPEZ AGUILAR:1998a,1998b, 1999; GUIBERNAU:1999a, 1999b; REQUEJO:1999a; FOSSAS-REQUEJO:1999; CHACÓN-

Pel que fa a l'estudi del federalisme executiu canadenc, penso que es tracta d'un model molt interessant d'intergovernamentalisme o de relació (para)diplomàtica que ens pot suggerir moltes comparacions amb altres escenaris, com és el cas, salvant totes les distàncies, amb la Unió Europea o fins i tot amb el cas espanyol⁵⁶. De fet, les CPM i, en menor mesura, les CP, tenen un ritual i una escenificació molt semblant a les reunions de, per exemple el Consell Europeu de Caps d'Estat i de Govern de la UE⁵⁷. El fet que, avui en dia, el federalisme executiu al Canadà sigui considerat pràcticament el culpable de tots els mals del país -sobretot al Canadà anglès- constitueix també un repte per tal de fer balanç sobre les seves aportacions positives i les negatives... i també per determinar si, efectivament té tanta mala salut com diuen o si es tracta d'una mala salut de ferro⁵⁸.

Un altre aspecte que també crida molt l'atenció del federalisme executiu canadenc, i concretament de les CPM és el seu caràcter no legal,

RUIZ ROBLEDO:1999; APARICIO:1999a, 1999b; MITJANS-CHACÓN:1999:99-113; FERNANDEZ AMOR:1999; CASTIÑEIRA:1999a, 1999b; RUSIÑOL:1999; SORT:1999a, 1999b; FOSSAS:2000a, 2000b; BILBAO:2000; GUTIERREZ-HACES:2000).

⁵⁶ Dos exemples que em semblen simptomàtics, en aquest sentit, són la proposta de la formació d'una Conferència de Presidents autonòmics, i la de creació d'un Ministeri de Relacions Intergovernamentals. La primera, que no va prosperar, va ser feta no fa pas massa anys, des de la pròpia Xunta de Galícia. La segona, ha estat proposada pel professor Enric Fossas (UAB), dins d'un conjunt de punts adreçats a establir un nou consens constitucional. En la seva opinió, aquest nou ministeri hauria de reemplaçar l'actual Ministeri d'Administracions Públiques (**FOSSAS:1999a:296**). Finalment, val a dir, que darrerament, la creació de la nova Conselleria de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya, té una certa semblança, salvant totes les distàncies, a l'antic ministeri de relacions intergovernamentals del govern quebequès, el qual estudiem més endavant en aquesta recerca.

⁵⁷ Em refereixo és clar a aspectes simbòlics, com pot ser la tradicional "foto de família", la combinació d'actes formals amb d'altres informals o de caràcter cultural, la presència de les diferents banderes, etc. Àdhuc, darrerament, cada CPM i també les CP compten amb la seva pròpia pàgina web.

⁵⁸ Una de les hipòtesis secundàries d'aquesta recerca, és que, contràriament al que es deia després del referèndum de Charlottetown (1992), el federalisme executiu canadenc no només no ha desaparegut, sinó que, després d'una etapa d'hivernació (1993-95), torna a agafar força si bé, és cert, amb alguns elements variats.

ans convencional. Sembla impensable, en altres escenaris, que una instància que pren decisions transcendents que incideixen en la vida de milions de persones, no tingui personalitat jurídica pròpia. Aquest fet, que pot ser titllat d'un dèficit democràtic, per contra garanteix una gran flexibilitat i adaptació a les situacions canviants⁵⁹. Una simple comparació amb altres casos de federalisme executiu "positivitzat" (cas alemany) demostra que aquests acaben sent víctimes de les seves pròpies regles, que els converteixen en mecanismes rígids i feixucs, que els costa molt avançar en la presa de decisions, tal i com s'ha estudiat en treballs d'un important ressò acadèmic (SCHARPF:1988:239-278). Penso, doncs que un estudi de les característiques que presentem té una clara vigència i pot ser molt útil per reflexionar entorn les profundes interrelacions entre conceptes claus dins la ciència política com són els ja esmentats nacionalisme, democràcia i federalisme.

Al marge de tot aquest aparell teòric, la recerca també s'ha beneficiat de la realització, bé a Catalunya, bé a Canadà-Quebec, d'un nombre considerables d'entrevistes, converses -orals o electròniques- i correspondència amb acadèmics i polítics (o expolítics) canadencs i quebequesos molt implicats en els temes que són objecte d'anàlisi en aquesta tesi⁶⁰. Finalment també he consultat un gran nombre de publicacions acadèmiques⁶¹ així com també la premsa periòdica

⁵⁹ Recordem que cada província canadenca, i per descomptat el govern federal, té una dinàmica política pròpia, per la qual cosa difícilment passa un any sense que es produeixi una certa rotació de participants en les CPM. Això exigeix una gran adaptabilitat, com sens dubte ho ha demostrat al llarg dels anys, però sobretot en els darrers decennis.

⁶⁰ André Bernard (UQAM), Michel Pelletier (UQAM), Roch Denis (UQAM), Yves Bélanger (UQAM), Robert Comeau (UQAM), Alain Gagnon (McGill), Denis Monière (Montréal), J. Woehling (Montreal), Stéphane Dion (Montréal i ministre federal), François Vaillancourt (Montréal), Guy Laforest (Laval), K.McRoberts (York), P.Monahan (York), Will Kymlicka (Ottawa-Queen's), P.Resnick (British Columbia), P.M.Leslie (Queen's), Patrick Fafard (Queen's), Douglas M.Brown (Queen's), Don Stevenson (Canadian Urban Institute), David Cameron (Toronto), William Chandler (McMaster), T.O.Hueglin (Western Ontario). També he mantingut contactes indirectes (cartes, e-mails) amb els següents professors: Daniel Turp (Montréal, diputat pel BQ), Michel Seymour (Montréal), Michael Keating (Western Ontario), Robert Agranoff (Indiana).

⁶¹ *Canadian Journal of Political Science, Politiques et Sociétés, Canadian Public*

d'informació general⁶².

0.7. ESTRUCTURA DE LA RECERCA

Aquesta recerca es divideix en tres parts. La Primera Part consta de tres capítols. En el **Capítol Primer** analitzem des d'un vessant essencialment teòric els conceptes de federalisme i relacions intergovernamentals. Per fer-ho recorrem a l'abundant literatura que sobre aquests conceptes s'ha generat en els darrers anys. En el **Capítol Segon**, presentem, igualment des d'una perspectiva teòrica, alguns conceptes que considerem claus en aquesta recerca. En concret ens referim a conceptes com "nació plural", estat multinacional i federació multinacional. Aquest últim concepte el diferenciem clarament del de federació territorial (o mononacional), atès que considerem que determinen unes dinàmiques polítiques, en general, i intergovernamentals, en particular, molt diferenciades. Precisament, un dels nostres objectius de la recerca és assenyalar la paradoxa que existeix en el fet que no pocs autors proposen aplicar determinats arranjaments institucionals propis de les federacions territorials a contextos caracteritzats

Administration, Canadian Public Policy, Canadian Review of Studies on Nationalism, International Journal of Canadian Studies, Journal of Canadian Studies, Quebec Studies, Publius-The Journal of Federalism, American Political Science Review, British Political Science Journal, Revue Française de Science Politique, Comparative Politics, Comparative Political Studies, World Politics, Les Cahiers de recherche sociologique, Review of Constitutional Studies, Government and Opposition, McGill Law Journal, Nations and Nationalism, Politics & Society, Political Studies, PS Political Science & Politics, Nationalism and Ethnic Politics, International Journal of Political Science, Revista Internacional de Filosofía Política, Race and Ethnic Relations, Regional Politics & Policy (Federal Studies), European Journal of Political Research, West European Politics, German Politics, Public Administration Review, Ethics, Social Philosophy & Policy, entre d'altres

⁶² Els principals mitjans consultats són *The Globe and Mail* (Toronto), *The Gazette* (Montreal), *La Presse* (Montreal), *Le Devoir* (Montreal), *Le Soleil* (Quebec), *The Ottawa Citizen* (Ottawa), *The Toronto Star* (Toronto), entre d'altres. També podem incloure-hi altres publicacions d'àmbit internacional que regularment informen/opinen sobre l'actualitat del Canadà/Quebec: *The Economist*, *Time*, *Newsweek*, *Le Monde Diplomatique*. Finalment també fem un seguiment de les publicacions politicoculturals que en gran mesura marquen el ritme del debat polític. És el cas de la històrica *L'Action Nationale* (independentista), de la no menys compromesa *Cité Libre* (federalista) i de la més recent *Argument. Politique, Société et Histoire*.

per dinàmiques sociopolítiques clarament diferenciades com són les de les federacions multinacionals. En el **Capítol Tercer**, l'hem concebut com una síntesi dels dos anteriors, atès que hi tractem de les relacions intergovernamentals en les federacions multinacionals. Ho fem, també, bàsicament des d'una perspectiva teòrica. La principal aportació que hi assenyallem és que el mateix concepte de federació multinacional inclou realitats força heterogènies que cal que siguin diferenciades i analitzades separatament: és el cas de les que anomenem federacions multinacionals **plenes** i les federacions multinacionals **mixtes**.

La Segona Part del treball, té per objecte l'estudi aprofundit del federalisme executiu canadenc. El componen quatre capítols. En el **Capítol Quart**, fem una anàlisi de les principals característiques institucionals del sistema polític canadenc: la seva evolució político-constitucional, així com, en paraules de Smiley, els seus tres pilars: el parlamentarisme, el federalisme i la Carta de Drets i Llibertats (**SMILEY:1986:113-121**). En el **Capítol Cinquè** s'analitza l'evolució històrica del federalisme canadenc, el seu pas d'un federalisme clàssic a un federalisme modern o cooperatiu i l'adveniment de l'anomenat federalisme burocràtic, que arriba al seu màxim apogeu entre la Segona Guerra Mundial i els primers anys seixanta, per després deixar pas al federalisme executiu⁶³. Els capítols següents, són dedicats íntegrament al federalisme executiu, i constitueixen, un dels puntals de la recerca. Així en el **Capítol Sisè** n'estudiem la bibliografia, el seu sorgiment, desenvolupament, definició i periodificació, etc., així com les característiques i els elements que el conformen. Quant als elements definidors o centrals del federalisme executiu, els analitzem en el **Capítol Setè**, instàncies com la CPM, tant la de rang federal-provincial, com la interprovincial. Òbviament també ens ocupem de l'estudi de les conegudes com Agències de Relacions Intergovernamentals (ARI) que s'han desenvolupat al Canadà en els darrers

⁶³ En aquesta recerca diferenciem clarament entre el federalisme clàssic o dual i el federalisme modern o cooperatiu. I el federalisme modern o cooperatiu, el dividim en dues etapes ben delimitades. Una primera etapa de federalisme burocràtic (aproximadament entre 1919-1960) i el federalisme executiu (a partir de 1960).

anys. Un altre aspecte que també tractem és el de la interpretació que els successius governs quebequesos fan del federalisme executiu. Particularment, ens interessa subratllar la preferència d'aquests per les **relacions bilaterals** en detriment de les multilaterals (**SORT:1996d:115-123**).

La Tercera Part de la tesi s'ocupa de l'anàlisi dels processos intergovernamentals més identificats amb el federalisme executiu. El **Capítol Vuitè** està dedicat al procés de reforma constitucional que es donà entre 1981-82. El **Capítol Novè**, a l'Acord del Llac Meech (1987-90) i el **Capítol Desè** a l'Acord de Charlottetown (1991-92). Tots ells són exemples d'aplicació del federalisme executiu en el debat referit, pels federalistes, a la "unitat nacional". El **Capítol Onzè** s'ocupa de l'evolució del federalisme executiu en els darrers anys (d'ençà 1993), i té com a objectiu determinar si realment es pot parlar d'una crisi del federalisme executiu. Posa especial atenció als darrers esdeveniments succeïts en l'escenari polític canadenc: Acord de Calgary (setembre 1997), pronunciament de la Cort Suprema del Canadà sobre la Secessió del Quebec (agost 1998); Acord sobre la Unió Social (febrer 1999) (**YOUNG:1999a, 1999b**). Les Conclusions subratllen les aportacions que, segons el nostre parer, fema la literatura existent.

La bibliografia, un apèndix documental i els obligats índexs (de quadres i general), completen la recerca. Pel que fa a la bibliografia, tot i que no n'he fet una qüestió de principis, i en conseqüència hi ha alguna excepció, he optat per no incloure-hi les referències posteriors al **31 de desembre del 2000**. Quant a l'apèndix, és compost per un seguit de quadres i documents, la presència dels quals pretén ajudar a millorar la comprensió global de la recerca.

Finalment, pel que fa als aspectes formals de la tesi, he seguit en gran mesura les indicacions aparegudes en un manual publicat recentment, sobretot pel que fa a la disposició del text i els criteris d'elaboració (**RIGOGENESCÀ:2000**).

LLISTAT D'ABREVIACIONS

AANB	-	<i>Acte de l'Amérique du nord britannique</i>
AC	-	Aliança Canadenca
ACI	-	Acord de Comerç Interior
ADQ	-	Acció Democràtica del Quebec
AFN	-	<i>Assembly of First Nations</i>
ALÉNA	-	<i>Accord de Livre Échange Nord-américain</i>
AMUS	-	Acord Marc sobre la Unió Social
APC	-	<i>Annual Premiers Conference</i>
ARI	-	Agència de Relacions Intergovernamentals
BNAAC	-	<i>British North American Act</i>
BQ	-	Bloc Quebequès
C-20	-	Llei C-20 (Clarity Act/Loi de la Clarté)
C-110	-	Llei C-110 (Constitutional Amendments Act)
CAPMP	-	Conferència Anual de Primers Ministres Provincials
CAPMPT	-	Conferència Anual de Primers Ministres Provincials i Territorials
CCME	-	<i>Canadian Council of Ministers of the Environment</i>
CGNAPPO	-	Conferència dels Governadors de Nova Anglaterra i dels Primers de les Províncies Orientals
CICS	-	<i>Canadian Intergovernmental Conference Secretariat</i>
CIP	-	Conferència Interprovincial
CIPRRPS	-	Conferència Interprovincial de Ministres responsables de la renovació i reforma de les polítiques socials
CIM	-	Conferències Interministerials
CJCP	-	Comitè Judicial del Consell Privat
CMEC	-	<i>Conference of the Ministers of Education of Canada</i>
CP	-	Conferència de Premiers (primers ministres provincials)
CPA	-	Consell de Premiers de l'Atlàntic
CPM	-	Conferència de Primers Ministres
CPMFP	-	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial
CPMEPT	-	Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial-Territorial
CPMP	-	Conferència de Primers Ministres Provincials
CPMPT	-	Conferència de Primers Ministres Provincials-Territorials
CPMt	-	Consell de Premiers de les Marítimes
CPO	-	Conferència de Premiers de l'Oest
CWQ	-	<i>Canada without Quebec</i>
DGAC	-	<i>Direction générale des affaires canadiennes</i>
DUI	-	Declaració Unilateral d'Independència
ECUS	-	<i>Entente-Cadre sur l'Union Sociale</i>

EP	-	<i>Equality Party</i>
FIGA	-	<i>Federal Intergovernmental Affairs</i>
FLQ	-	<i>Front de Libération du Québec</i>
FMC	-	First Ministers Conference
FP	-	Federal-Provincial
FPRO	-	<i>Federal-Provincial Relations Office</i>
FPT	-	Federal-Provincial-Territorial
FTA	-	<i>Free Trade Agreement (Estats Units i Canadà)</i>
GG	-	Governador General
IGR	-	<i>Intergovernmental Relations</i>
IGRS	-	<i>Intergovernmental Relations Secretariat</i>
IP	-	Interprovincial
L-99	-	Llei 99 (Llei sobre l'exercici dels drets fonamentals i les prerrogatives del poble quebequès i de l'Estat del Quebec)
L-101	-	Llei 101 (Carte de la Langue Française)
LC	-	Llei Constitucional
MAFP	-	<i>Ministère des affaires fédérales-provinciales</i>
MAIG	-	<i>Ministère des affaires intergouvernementales</i>
MIA	-	<i>Ministry of Intergovernmental Affairs</i>
MRI	-	<i>Ministère des relations internationales</i>
NAFTA	-	<i>North American Free Trade Agreement (Estats Units, Canadà i Mèxic)</i>
NPD	-	Nou Partit Democràtic
PCO	-	<i>Privy Council Office</i>
PCP	-	Partit Conservador Progressiu
PE	-	<i>Parti Égalité</i>
PLC	-	Partit Liberal del Canadà
PLQ	-	Partit Liberal del Quebec
PM	-	Primer Ministre
PMO	-	<i>Prime Minister's Office</i>
POGG	-	<i>Peace, Order and Good Government</i>
PQ	-	Partit Quebequès
PR	-	Partit de la Reforma
PT	-	Provincial-Territorial
RIG	-	Relacions Intergovernamentals
ROC	-	<i>Rest of Canada</i>
SAIC	-	<i>Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes</i>
SCIC	-	<i>Secrétariat des Conférences Intergouvernementales Canadiennes</i>
SUFA	-	<i>Social Union Framework Agreement</i>
TNO	-	Territoris del Nord-Oest
UDI	-	<i>Unilateral Declaration of Independence</i>
UN	-	Unió Nacional
WPC	-	<i>Western Premiers Conference</i>

PRIMERA PART

LES RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS EN LES FEDERACIONS MULTINACIONALS

PRESENTACIÓ

En aquesta primera part centro la meva atenció en l'anàlisi **teòrica** de les relacions intergovernamentals (RIG) en les federacions multinacionals. Això m'obliga a fer un esforç de presentació conceptual. Així, en primer lloc m'ocupo de definir i ubicar el concepte de RIG, el qual, com veurem tot seguit, ha conegut un desenvolupament important (**Capítol Primer**). A continuació analitzo la problemàtica entorn les federacions multinacionals (**Capítol Segon**). Inevitablement, per aproximar-m'hi he de fer referència a altres conceptes com són el de nació, federalisme, multinacionalisme, etc. Es tracten de conceptes pesants en la literatura politològica actual. Finalment, m'ocupo d'analitzar com s'articulen les relacions intergovernamentals en les federacions multinacionals (**Capítol Tercer**). El meu objectiu és, concretament, **reflexionar entorn les especificitats que presenten aquestes relacions en els contextos de les federacions multinacionals**. Una especificitat que les allunya d'altres entorns que o bé no són federals (estats unitaris) o bé no són multinacionals (mononacionals o territorials). Precisament la determinació d'aquestes especificitats, penso que constitueix, modestament, una de les principals contribucions de la meva recerca, a la literatura politològica actual. Donada la seva naturalesa teòrica, en aquesta primera part no analitzo casos concrets, com pot ser el cas canadenc. Això ho deixo per a la segona i la tercera part de la recerca.

CAPÍTOL PRIMER

FEDERALISME I RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS: UNA APROXIMACIÓ INTERPRETATIVA

Sumari

1.0. Presentació

1.1. Federalisme, sistemes polítics federals i federacions

1.2. Del federalisme dual al federalisme cooperatiu: cap a la centralització?

1.3. Les relacions intergovernamentals (RIG): definició i problemàtica

1.4. Factors que influeixen en l'estructura de les RIG

1.5. Trets de les RIG

1.6. Dos models teòrics de cooperació intergovernamental: col·laboració *versus* competència

1.7. Les relacions entre poders com a *continuum*

1.8. Conclusions Capítol Primer

1.0. PRESENTACIÓ

La literatura acadèmica entorn les RIG s'ha vist enriquida en els darrers anys amb la formulació de noves teories i aproximacions que estudien els profunds canvis que s'han donat en la forma de gestionar el poder polític. D'aquesta manera hem assistit a l'aparició de conceptes tals com **política multinivell o multicèntrica** (*multilevel politics*) (WOLFISH-SMITH:2000:S 51-S 72) , **xarxes polítiques** (*policy networks*) (JORDANA:1993), **governança o governabilitat** (*governance*) (GINER-ARBÓS:1990). El nexa comú de uneix aquests conceptes és el consens entorn la crisi de l'Estat tradicional, entès com una organització que funciona a l'entorn d'un únic centre de poder (PHILIP-SOLDATOS:1996). Aquesta crisi és produïda tant per factors externs com per factors interns. La internacionalització o, darrerament, la globalització política, ha afectat directament a elements claus de la noció tradicional de l'estat, tal com la sobirania (FOSSAS:2000a)¹, fins al punt que la cessió de presa de decisions cap a instàncies supraestatals és cada cop més intensa. Per altra banda, les reformes estructurals de l'Estat del Benestar, com a conseqüència de pressions multidireccionals, també ha repercutit a l'interior dels Estats. On més lluny s'ha arribat a hores d'ara, en aquest doble procés de laminació del poder dels Estats és probablement a la Unió Europea, els estats de la qual veuen com a l'hora que cedeixen sobirania en àmbits tan importants com, per exemple, la política monetària, també han de fer front a les demandes de descentralització política, regionalització, autonomia o *devolution*, en gran mesura impulsades per les **nacions sense estat** o nacionalitats.

Tot plegat, ha donat lloc al sorgiment de nous "actors polítics": a més a més dels estats, hi trobem les regions (que en alguns casos són nacions sense estat), les grans metròpolis (*global cities*) (SASSEN:1991), les Organitzacions No

¹ Veure també les següents aportacions: MONTERO:1998:97-106; PUIG i SCOTONI:1998; FOSSAS:2000b:15-29; ARBÓS:2000:33-68; GRASA:2000:217-250; GARCIA:2000:275-295; CAMINAL:2000:325-371; RUBERT DE VENTÓS:2000:412-419).

Governamentals (ONG), les grans multinacionals privades, les Organitzacions Intergovernamentals, corporacions financeres autònomes (Reserva Federal, Banc Central Europeu, Banc del Japó), els *mass-media* globals, etc., de manera que el poder que abans es trobava concentrat, ara queda difós en múltiples xarxes que apleguen diferents actors².

En aquest capítol, tanmateix, m'interesso pel model més clàssic de les RIG. És a dir, a aquell que es dona entre essencialment actors governamentals públics, i més concretament, entre els diferents nivells de govern que existeixen a l'interior d'un determinat sistema polític. Aquesta opció no pressuposa, de cap de les maneres que ni el context internacional, ni l'auge dels "nous" actors intergovernamentals més amunt al·ludits, no tinguin cap mena de rellevància des del meu punt de vista. De fet, i com es veurà més endavant, tant l'un com l'altre tenen un gran protagonisme. Tanmateix, penso que incloure'ls ara, m'allunyaria excessivament de l'objecte central de la meva recerca.

1.1. FEDERALISME, SISTEMES POLÍTICS FEDERALS I FEDERACIONS

Tot i que, en l'actualitat cada cop més l'anàlisi de les relacions intergovernamentals (RIG) o relacions entre poders, no només s'aplica als estats federals, sinó també a d'altres estats de tipus regional (autonòmic) o àdhuc unitaris³, en el seu origen, l'interès acadèmic per elles deriva de les successives transformacions internes que han patit els principals sistemes polítics federals i, de manera molt especial, casos empírics com són els Estats Units, Canadà, Austràlia o, més recentment, Alemanya. És per això, que "federalisme i relacions intergovernamentals" continuen formant una àrea d'especialització en algunes de les

² HELD-McGREW-GOLDBLATT-PERRATON:1999:62-77.

³ RHODES:1992:316-335; HARMAN:1992:336-351; MÉNY:1995:545-548; AGRANOFF-BAÑÓN:1998.

principals associacions politològiques actualment existents⁴. Per aquest motiu es fa necessària d'antuvi una delimitació conceptual respecte el que entenem per federalisme i d'altres conceptes adjacents, que tenen una gran rellevància en la nostra recerca.

Sense cap mena de dubte, el concepte "federalisme" ha estat objecte de múltiples definicions, les quals molt sovint no coincideixen. Així mentre unes el defineixen des d'una perspectiva més laxa, d'altres opten per concretar més què és i què no és federalisme⁵. Una de les propostes conceptuais que més ressò ha tingut és, sense cap mena de dubte, la que distingeix entre tres conceptes que sovint s'utilitzen indistintament: "federalisme", "sistemes polítics federals" i "federacions" (WATTS:1999²a:2 i ss.).

a) **Federalisme**, és un terme normatiu més que descriptiu i es refereix a la defensa d'un govern multi-nivell que combina elements de govern compartit (cogovern) i d'autogovern regional. Pressuposa que el fet d'aconseguir a l'hora la unitat i la diversitat tot acomodant, preservant i promocionant les diferents identitats a l'interior d'una unió política més gran, és quelcom valuós o positiu.

b) **Sistemes polítics federals**, és un terme descriptiu que es refereix a una àmplia categoria de sistemes polítics en els quals, en contrast amb els sistemes unitaris on només existeix una única font d'autoritat central, es donen dos (o més) nivells de govern, així com una combinació d'elements de govern compartit a l'interior d'institucions comunes amb l'autogovern regional de les unitats

⁴ És el cas de l'associació politològica més important del món, l'*American Political Science Association (APSA)*, la Secció 1 de la qual és la que s'ocupa de "Federalisme i Relacions Intergovernamentals". Tot i que no té aquest nom, el Comitè de Recerca núm. 28 de la *International Political Science Association (IPSA)*, "La Federació i el federalisme:anàlisi comparativa", també s'ocupa de les relacions intergovernamentals. En un context diferent, una altra instància que també convé destacar és l'*International Association of Centres for Federal Studies (IACFS)*, que aplega 23 centres pertanyents a 15 estats, així com el recentment constituït *Forum of Federations*. Impulsat sobretot des del Canadà, el mes d'octubre de 1999 va organitzar una espectacular "Conferència Internacional sobre el Federalisme", amb la presència entre d'altres del propi President dels Estats Units, Bill Clinton, i la participació d'unes 600 persones. Finalment, cal esmentar també l'existència de diverses revistes acadèmiques especialitzades en qüestions de federalisme i relacions intergovernamentals, com és el cas de la clàssica *Publius. The Journal of Federalism*, amb trenta anys de vida, o la més recent *Regional & Federal Studies*.

⁵ Per una reflexió entom les diferents definicions de "federalisme", veure (STEVENSON:1989:3-9; ELAZAR:1995b:474 i ss.).

constituents. Concretament, Watts, seguint Elazar, afirma que hi ha tot un ampli espectre de models que contenen elements de cogovern federal: (i) unions; (ii) unions constitucionalment descentralitzades; (iii) federacions; (iv) confederacions; (v) *federacies*; (vi) estats associats; (vii) condominis; (viii) lligues; (ix) autoritats funcionals conjuntes; (x) híbrids⁶.

c) **Federacions**, és un dels models particulars suara esmentats, són estats compostos, on es combinen unitats constituents fortes amb un govern general també fort. La seva fortalesa deriva de (i) que els seus poders respectius són delegats pel poble a través d'una constitució; (ii) que ambdós nivells estan capacitats per actuar directament damunt dels ciutadans en l'exercici dels seus poders legislatius, administratius i fiscals; (iii) que els titulars d'ambdós són escollits pels ciutadans i són responsables davant d'ells. Watts considera que les federacions es caracteritzen per la possibilitat de l'existència de governs centrals (federals) i de governs regionals forts, tots dos responsables davant dels ciutadans, si bé això té com a contrapartida importants tendències cap a la complexitat i el legalisme. Quant a les característiques institucionals comunes de les federacions, Watts, n'esmenta les següents:

- Com a mínim dos nivells de poder que actuen directament damunt dels ciutadans.

- Una distribució constitucional formal de l'autoritat legislativa i executiva, així com una assignació d'ingressos entre els dos nivells, de manera que es garanteix una autèntica autonomia de cada nivell.

- Establiment d'una representació designada de les diferents visions regionals a l'interior de les institucions decisòries federals, per regla general, però no sempre, mitjançant una representació de representants regionals en una segona cambra legislativa federal.

- Una constitució suprema que no pot ser esmenada de forma unilateral i que requereix per a la seva modificació el consentiment d'una proporció significativa de les unitats constituents bé sigui a través del consens d'una proporció significant d'unitats constituents, bé a través de l'assentiment per part de les seves legislatures o bé a través d'una majoria regional en un referèndum.

⁶ Per una descripció de tots ells veure (WATTS:1999²a:6 i ss.).

- Un àrbitre, normalment en forma de tribunal o mitjançant la celebració de referèndum (com passa a Suïssa) que actuï en cas de disputes respecte els poders constitucionals dels nivells de poder.

- Processos i institucions que facilitin la col·laboració intergovernamental en aquelles àrees on els nivells de poder comparteixen competències o inevitablement coincideixen (**WATTS:1999²a:7**).

En base a totes aquestes característiques, Watts considera que en l'actualitat (1999), podem identificar 24 casos de federacions en el món⁷.

Respecte a la resta de "sistemes polítics federals", la federació se situa en el terme mig de la balança atès que, teòricament, no hi ha una hegemonia ni del nivell central (com passa en les unions) ni de les unitats o parts constituents (cas de les confederacions). Es tracta, en definitiva, d'un arranament institucional oposat totalment als estats unitaris, on només existeix una única font d'autoritat. Per contra, en les federacions, dos principis són inqüestionables: el principi del poder limitat i el de la no-centralització.

El **poder limitat** té dues implicacions: una d'estrictament intergovernamental i una altra de caràcter democràtic. La primera fa referència al fet

⁷ Argentina, Austràlia, Àustria, Bèlgica, Brasil, Canadà, Comoros, Emirats Àrabs Units, Estat espanyol, Estats Units, Etiòpia, Alemanya, Índia, Iugoslàvia, Malàisia, Mèxic, Micronèsia, Nigèria, Pakistan, Rússia, Sudàfrica, St. Kitts-Nevis, Suïssa, Veneçuela. Val a dir que a aquest llistat se li poden fer diverses objeccions. En primer lloc, la més immediata és la referida a l'existència o no d'un sistema democràtic de drets i llibertats. Dels casos esmentats, sembla evident que, com a mínim els Emirats Àrabs Units, Etiòpia, Malàisia, Nigèria, Pakistan (després de l'últim cop d'estat) i Rússia, plantegen dubtes al respecte. El cas de Iugoslàvia, després de la caiguda de Milosevic (octubre 2000), sembla encaminar-se cap a una democratització. Paradoxalment, però, Iugoslàvia pot aviat deixar de ser una federació, si finalment el govern montenegrí convoca i guanya un referèndum d'autodeterminació previst per a principis del 2002. Veure les edicions del setmanari *The Economist*, de data 20 i 27 de gener del 2000 i també (**JUDAH:2000**). El cas belga, presenta la particularitat de constituir una federació **binacional**, la qual cosa implica que compta amb una dinàmica prou diferenciada del cas de les federacions **plurinacionals** (**PEETERS:1994:194-207**). Respecte al cas suís, ens ocupem d'ell més endavant amb un cert detall. Quant al cas austríac, veure (**RIEKHOFF-NEUHOLD:1993; VERNET:1997; PERNTHALER:1999**). Finalment, tant l'estat espanyol com Sudàfrica no s'autoreconeixen com a federacions, si bé sí que és cert que compten amb determinats elements institucionals propis d'aquestes (**GAGNON:1991:215-218; WATTS:1996¹:26-28; MORENO:1997; AGRANOFF-BAÑÓN MARTINEZ:1998; AGRANOFF-RAMOS:1998:55-103; AJA:1999; APARICIO:1999a, 1999b:29-57; JARIA:1999:13-28; ARBÓS-VERNET:1999:261-271**).

que cap nivell de govern no pot modificar unilateralment les "regles del joc", sobretot si aquestes afecten bé al conjunt de la federació, bé a l'altre nivell de poder. En d'altres paraules, la federació segueix un vell principi del dret occidental, segons el qual "*quod omnes tangit ab omnibus tractari et approbari debet*" (TULLY:1994a:130). La segona implicació, és característica de la teoria liberal clàssica: amb la divisió de l'autoritat estatal, els ciutadans d'una federació gaudeixen d'una major protecció enfront els hipotètics actes d'opressió del poder, que els d'un estat unitari, on el poder, lluny de ser limitat, es troba concentrat en un únic centre. Aquesta divisió del poder, a més a més, permet que aquells grups de ciutadans que se sentin ignorats, o oprimits per un nivell de govern puguin adreçar-se a l'altre en recerca de suport (McROBERTS :1993b:151)⁸.

Pel que fa al principi de **no-centralització** de les federacions, consisteix en la no submissió d'un nivell de poder envers un altre. No hi ha, doncs, una jerarquització de poders, un centre actiu i una perifèria passiva, que obeeix les directrius d'aquell. En aquest sentit, cal distingir clarament entre **models centralitzats, models descentralitzats i models no-centralitzats**. Tant en el model centralitzat com en el descentralitzat, hi ha un centre que reté o cedeix als òrgans regionals, respectivament, el poder. Per contra, en el model no-centralitzat, no hi ha un centre ni una perifèria. Gràficament, hom el dibuixa com un model matricial o de xarxa, enfront els models piramidals o de centre-perifèria (ELAZAR:1990:58 i ss.; 1995b:476-477)⁹. Aquesta dispersió horitzontal del

⁸ Aquest plantejament és el fonament de la teoria del **federalisme competitiu**, de la qual ja ens ocupem més endavant, en aquest mateix capítol (BRETON:1985, 1998; CORONA-ALONSO-PUY:1998).

⁹ En aquest context no podem oblidar que darrerament també s'ha revifat, en el marc de la construcció de la Unió Europea, el debat entorn un altre principi de distribució territorial del poder. Ens referim, òbviament, al **principi de subsidiaritat**. Tanmateix, segons alguns autors, subsidiaritat i federalisme no lliguen: "*(...)the hasty association between subsidiarity and federalism is based on serious conceptual confusion that may have grave practical repercussions. In fact, subsidiarity may result in the erosion of the federal principle*" (REQUEJO:1998c:36-37). Més endavant afegeix que: "*As a matter of fact, in those states in which the federal principle has an important role to play, subsidiarity does not fit in very well. Subsidiarity may be useful as an organisational principle for a variety of levels of self-government conceived either in functional terms of efficiency or economies of scale, or in "democratic" terms to take decision-making closer to the citizen of a demos that is conceived in unitarian terms. Subsidiarity is a useful technical and democratic principle for unitary states. It is one principle that can be used to legitimise both centralization and decentralisation, although the burden of proof falls on*

poder, com veurem tot seguit, ha tingut una important rellevància a l'hora de configurar les relacions entre nivells de poder en les federacions.

1.2. DEL FEDERALISME DUAL AL FEDERALISME COOPERATIU: CAP A LA CENTRALITZACIÓ?

Les federacions, al llarg de la seva història, han conegut profundes transformacions, que han donat com a resultat uns canvis rellevants en les seves estructures, processos i en l'actuació dels diferents actors. Des d'una perspectiva teòrica, aquestes transformacions s'han explicat en base a la transició, més o menys traumàtica, des de l'anomenat model clàssic de federalisme, conegut com a **federalisme dual**, a l'anomenat federalisme modern o **federalisme cooperatiu**. Una transició que ha comportat un canvi substancial pel que fa al model de relacions entre poders (relacions intergovernamentals), i que ha donat lloc a un debat acadèmic (i també polític) entorn les seves conseqüències (centralització...).

Sintèticament, podem dir que el federalisme dual, concep la federació com a composta per dos nivells de poders, el federal i el regional (estats, províncies, *länder*), cadascun dels quals tenen competències clarament delimitades i actuen de forma independent o sobirana en els àmbits respectius, de manera que el comportament de l'un no té efecte sobre l'actuació de l'altre. D'aquí la imatge del federalisme dual com un "pastís de capes" (*layer cake*). En conseqüència, es considera que els dos nivells de govern funcionen com a *watertight compartments* o compartiments estancs, impermeables a la influència de l'altre nivell (**LEACH:1970:13**). Un altre tret del federalisme dual és la consideració que el nivell federal no és més que una criatura de les regions o estats, per la qual cosa, la sobirania es troba compartida entre el nivell federal i el regional (**LÓPEZ-ARANGUREN:1999:12**).

Durant el període 1930-60, però, les transformacions socioeconòmiques i polítiques que tingueren lloc com a conseqüència de la crisi del 29, de la Segona Guerra Mundial i la posterior reconstrucció, així com de l'inici de la Guerra Freda,

the side of centralisation. But in any case, subsidiarity is not useful in designing the political articulation of plurinational realities when these consider themselves to be distinct demos. Territorial pluralism cannot be reduced to technical complexity" (REQUEJO:1998c:37-38).

trasbalsaren aquesta concepció clàssica i formalista del federalisme dual. L'adveniment pràcticament simultani tant de l'Estat del Benestar (*Welfare state*) com de l'anomenat Estat Guerrer (*Warfare state*), significà l'increment generalitzat de l'intervencionisme estatal, tant per respondre a les necessitats socials, en l'etapa de recessió, com a les demandes militars, en l'etapa bèl·lica¹⁰. Tot plegat, modificà clarament el plantejament clàssic de les relacions entre nivells de poder en l'estat federal. Senzillament, la idea de dos nivells de poder que tot incidint en un mateix territori i sobre uns mateixos ciutadans, continuessin mantenint l'estanqueïtat o aïllacionisme, havia quedat totalment superada pels fets. Així a partir de 1940-50, es va començar a replantejar la configuració clàssica del federalisme, sobretot pel que fa a les relacions intergovernamentals¹¹.

Aquest procés es donà de forma molt intensa en algunes de les principals federacions llavors existents, tals com els Estats Units, Canadà o Austràlia i culminà amb l'emergència d'una nova teorització sobre la naturalesa del federalisme "modern" o **cooperatiu**, la qual ha impulsat decididament els estudis sobre les RIG.

El federalisme cooperatiu o modern, quant a les relacions entre els nivells de poder, ja no es caracteritza per la independència o sobirania de cadascun d'ells en les matèries assignades per la Constitució, sinó, per contra, per la **interdependència**. És a dir, que malgrat la divisió de competències entre els nivells de poder establerta per la constitució, i particularment, l'existència de competències exclusives, la nova configuració de les relacions intergovernamentals tendeix a generalitzar la **concurrència de facto**, sobretot en àrees de forta càrrega legitimadora (benestar social, cultura, sanitat i educació), de manera que tots els nivells de poder (federal, regional) tendeixen a intervenir en totes les àrees competencials, i a compartir els costos que se'n deriven. Aquesta intervenció es fa en base a una cooperació mitjançant la constitució d'instàncies formals o informals de caràcter

¹⁰ Pel que fa a la construcció de l'estat del benestar, s'ha arribat a dir que "*dans aucune capitale du monde anglo-saxon, n'exerce une influence aussi grande qu'à Ottawa*" (**BRADY:1947:55**). Veure també aquestes altres referències: (**BIRD:1970; BANTING:1982; GRANATSTEIN:1982**).

¹¹ La bibliografia sobre aquest procés és extensíssima, particularment en el cas nordamericà. Des d'una perspectiva cronològica, algunes de les primeres aportacions rellevants són les següents: **WHEARE:1946; LIVINGSTON 1956; RIKER:1964; LEACH:1970, DUCHACEK:1970**.

intergovernamental. El resultat és el que s'ha denominat "polítiques d'imbricació" o federalisme d'imbricació (*interlocked federalism, politikverflechtung*) (ALBERTÍ:1986). D'aquesta manera la divisió de poders constitucional tendeix a esvaïr-se *de facto*, i del model de federalisme de "pastís de capes" es passa a un nou federalisme de "pastís jaspia" (*marble cake*) (GRODZINS:1966). Val a dir que aquest increment de la interdependència entre nivells de govern, es complementa, si més no en alguns casos concrets, amb la participació de les unitats constituents en les institucions federals (cambra alta), i en conseqüència, en la presa de decisions a nivell federal.

No tothom ha percebut el trànsit del federalisme dual al federalisme cooperatiu, de la mateixa manera. En aquest sentit s'ha desenvolupat un debat relatiu als seus avantatges i inconvenients, i particularment, sobre els efectes centralitzadors que ha tingut damunt la major part de federacions¹². Per una banda hi ha el posicionament que en fa una valoració positiva, atès que és considerat com un avenç que ha permès assegurar un major benestar als ciutadans i estalviar-se les querelles entre nivells de poder que tot sovint s'havien donat en l'etapa anterior (NICE-FREDERICKSEN:1995:7-8). La consecució d'standards nacionals de benestar social i la lluita contra les desigualtats territorials (perequació o solidaritat interterritorial), són sovint presentats com a productes per excel·lència d'aquest federalisme cooperatiu.

Tanmateix, aquesta opinió no és compartida per tota la comunitat acadèmica. Així altres opinions no han dubtat a remarcar que la seva principal conseqüència va ser la progressiva centralització de les federacions en benefici, sobretot, de les autoritats federals¹³.

Més lluny, encara, s'ha suggerit que la consolidació del concepte de

¹² Val a dir que alguns autors, afirmen taxativament que el model dual mai ha existit, en la pràctica, i que ja des dels seus inicis, les federacions es van caracteritzar per una cooperació intergovernamental intensa (ELAZAR:1962). En el marc canadenc, també trobem posicionament semblants (STEVENSON:1993).

¹³ Segons el francès Y.Mény, "*There can be no denying that cooperative federalism has often encouraged a centralization of the system that is to the advantage of the federal authorities. They hold the key powers (defense, monetary policy, foreign affairs), control the largest funds, and are best situated to respond to citizen's demands for fair treatment and to the concentration of economics forces*" (MÉNY:1995:546).

"relacions intergovernamentals", no ha estat més que un eufemisme per emmascarar el que realment va succeir d'ençà 1930: la centralització dels estats federals,

"The intergovernmental collaboration model can just as easily (in fact more convincingly) be taken as evidence of this pervasive centralization process, rather than as an alternative historical scheme which, with a lot of double-talk, denies that centralization has even really occurred" (BISHAY:1993:92-93).

Una centralització que ha comportat una hegemonia política del govern federal, el qual ha reeixit en convertir els poders regionals i locals, en simples agents executors dels programes federals. En definitiva, els crítics consideren que el federalisme cooperatiu, a través de la multiplicació de les relacions intergovernamentals, el que realment va produir és sobretot l'hegemonia del poder federal que va acabar esdevenint l'únic "poder nacional", en un procés de centralització imparabile, que acosta l'estat federal a unes estructures *de facto* molt semblant a la dels estats unitaris (ORBAN:1984; ZIMMERMAN:1992)¹⁴. Un exemple d'aquest procés centralitzador és el fet que determinades federacions (per exemple, en el cas alemany), es caracteritzen per una divisió de tasques, funcional entre el nivell federal i el regional¹⁵.

Finalment, comptem amb un tercer posicionament, que considera que el federalisme cooperatiu, si bé és evident que ha retallat significativament una part de l'autonomia legislativa i pressupostària de les regions (*länder*, en el cas alemany, o estats en el cas nordamericà), no considera que d'això se n'hagi beneficiat directament el nivell federal, sinó que el que veritablement s'ha produït és un

¹⁴ Val a dir que aquest procés ha tingut lloc de forma simultània a un altre de signe antagònic. Ens referim als processos de descentralització política que han conegut diversos estats unitaris, sobretot en el context europeu (MÉNY-WRIGHT:1985; KEATING:1988, 1994, 1996; SHARPE:1993; Aquest fet ha donat lloc a l'expansió de l'estudi de les RIG en entorns no federals.

¹⁵ Així el primer té un lideratge en la tasca políticolegislativa, mentre que el segon es veu abocat a una tasca burocràticoadministrativa consistent bàsicament en l'execució i implementació dels programes federals. En aquest sentit, s'ha dit que "(...) *de plus en plus d'observateurs étrangers et allemands estiment que la marge de manoeuvre des Länder diminue. Les plus pessimistes estiment même que l'on évolue vers un État quasi unitaire déconcentré et avec une forte décentralisation administrative*" (ORBAN:1992:64).

desplaçament dels poders de decisió dels dos nivells de govern clàssics -federal i regional- cap als mecanismes de negociació i regateig intergovernamental¹⁶. Segons aquest posicionament,

*"(...) la coopération et la coordination créent une solide interdépendance entre niveaux de gouvernement, entre législation fédérale et administration territoriale, entre le dépendance financière des Länders et des cantons et celle des autorités fédérales dont l'action implique la participation active des gouvernements fédérés... Il en résulte une imbrication des politiques (politikverflechtung) fédérales/cantoniales ou des Länders, qui accentue le développement du fédéralisme coopératif" (CROISAT:1995b:456)*¹⁷

En conseqüència, els veritables beneficiaris del trànsit cap al federalisme cooperatiu, és el conjunt de l'**élite intergovernamental**, és a dir, els encarregats, tant a nivell federal com a nivell regional de "gestionar" la cooperació entre els dos nivells de poder. Aquest és una observació de gran importància que, més endavant recuperem i aprofundim.

¹⁶ *"Avec le fédéralisme coopératif, l'autonomie perdue n'a pas été confisquée par un centre **souverain** étendant sa juridiction selon son bon vouloir. En réalité, on assiste à un déplacement des pouvoirs de décision des deux niveaux de gouvernement -fédéral et fédéré- au bénéfice d'un mécanisme, plus o moins complexe et formalisé, de négociation et de marchandage intergouvernemental" (CROISAT:1995b:460).*

¹⁷ Subratllem aquí que quan l'autor afirma la rellevància de la participació activa dels governs regionals o federats en l'actuació de les autoritats federals, es refereix al rol dels primers en institucions federals cabdals com pot ser el *Bundesrat*.

1.3. LES RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS: DEFINICIÓ I PROBLEMÀTICA

Podem definir les relacions intergovernamentals **com el conjunt d'interaccions que tenen lloc entre els diferents "governos" que existeixen a l'interior de l'estat federal**¹⁸. Es tracta d'una definició generalista, vàlida a l'hora de fer una anàlisi comparativa o global. Tanmateix, és una definició que amaga les profundes diferències existents en la percepció concreta de les RIG en els diferents estats federals. Una primera qüestió que cal aclarir és si federalisme i relacions intergovernamentals són sinònims i es refereixen a una mateixa realitat. Per respondre aquesta pregunta, però, hem de ser conscients del fet que pràcticament hi ha tants models com casos empírics de relacions intergovernamentals. Tant els actors, com els processos i les estructures de les RIG així com el vocabulari emprat en cada cas, és deutor d'unes condicions concretes difícilment extrapolables. Això dificulta sobremanera la tasca d'elaborar un model teòric de validesa universal. Això no obstant, sí que podem afirmar que, en la major part de casos, la tendència és envers una progressiva emancipació, encara que no una total desvinculació, de l'estudi de les RIG respecte a l'estudi del federalisme. Tot i que referit específicament al cas nordamericà, és il·lustratiu d'aquest procés global,

"The concepts of federalism and intergovernmental relations are linked but not identical. The former refers to certain aspects of the dealing between national and regional governments, while the latter is meant to encompass relations among all governments within a nation. Intergovernmental relations are considerably affected but not completely determined by federalism" (O'TOOLE:1993:26)

És a dir, que en els darrers decennis, l'estudi de les RIG en la majoria de

¹⁸ *"the term intergovernmental relations in a broader sense (...) includes all mechanisms through which governments within a federation are brought into relation with each other" (OPESKIN:1999:1)*. Tanmateix, també es poden donar en estats unitaris. "Govern", en aquest context, fa referència a una unitat de decisió legalment reconeguda i investida d'autoritat, composta per càrrecs electes que compten amb un nivell determinat de recursos per implementar les decisions que prenen.

federacions ha anat més enllà de les clàssiques relacions federal-regional i regional-regional (interestatal o interprovincial), fins a l'extrem d'implicar-hi nous "actors intergovernamentals". És el cas dels actors "locals" i dels "supraestats".

Pel que fa als primers, han anat assumint més rellevància en l'escenari intergovernamental, fins al punt d'esdevenir *de facto* (no constitucionalitzat) un tercer nivell de govern al costat del nivell federal i del regional¹⁹. La conseqüència immediata ha estat una increïble multiplicació del nombre "d'actors intergovernamentals", fins al punt de produir-se, a parer nostre, una certa distorsió del sistema.

L'exemple més clar d'aquest procés el trobem sense cap mena de dubte en el cas nordamericà. Avui en dia es quantifiquen en més de 87.000 les unitats de govern, considerades actores de les RIG en aquest país (CENSUS:1999)²⁰. La seva distribució per nivell ho diu tot:

- 1 govern federal
- 50 governs estatals
- 87.453 governs locals²¹

¹⁹ Les causes d'aquest procés han estat atribuïdes a la progressiva urbanització que han patit moltes societats avançades durant els darrers decenni, i que ha comportat la formació de grans metròpolis, amb els correlatius problemes d'urbanització, serveis públics, marginació o especulació i cost d'accés a l'habitatge. Per fer front a aquestes situacions, els poders locals han recorregut al poder federal, sovint pontejant la competència exclusiva regional en matèria d'affers municipals existent en la majoria de federacions (WATTS:1996:122). Això ha suposat la consolidació de la relació federal-local, sovint en competència amb la regional-local.

²⁰ Segons els criteris de l'administració federal nordamericana: "*Governmental services in the United States are provided through a complex structure made up of numerous public bodies and agencies. In addition to the Federal Government and the 50 state governments, the Bureau of the Census recognizes five basic types of local governments. Of these five types, three are general purpose governments -county and subcounty general purpose (municipal and township) governments. The other two types are special purpose governments -school district governments and special district governments*" (CENSUS:1999:IX). Concretament, aquests dos tipus de govems amb finalitats especials, tenen una enorme complexitat interna: "*legislative provisions for school district and special district governments are diverse. Numerous single-function and multiple-function districts, authorities, commissions, boards, and other entities, which have varying degrees of autonomy, exist in the United States. The basic pattern of these entities varies widely from state to state. Moreover, various classes of local governments, within particular state also differ in their characteristics*" (CENSUS:1999:IX).

²¹ Distribuïts entre 3.043 comtats (*counties*); 19.372 municipalitats; 16.629 ciutats (*towns* o *townships*), 13.726 districtes escolars i 34.683 districtes especials (CENSUS:1999:XIII).

Aquesta desproporció entre unitats de govern, ha dut, en el cas nordamericà, a fer que l'anàlisi intergovernamental se centri sobretot en àmbits com les polítiques públiques locals (el medi ambient, les polítiques urbanes), la competició entre estats i ens locals i en aspectes socioeconòmics (benestar, educació, sanitat, etc.), en detriment de la dialèctica federal tradicional entre el govern federal i els drets dels estats (*states rights*)²².

Tanmateix, des del nostre punt de vista, l'excepció a aquesta creixent emancipació de les RIG respecte les relacions federals clàssiques, la constitueix precisament el Canadà. Efectivament, a diferència del cas nordamericà i d'altres, a la literatura politològica canadenc, quan es parla de relacions intergovernamentals, s'està fent referència, si més no en la major part d'ocasions, a les relacions entre un nombre molt reduït d'actors: el govern federal (1) i els governs provincials (10). Onze actors, als quals, darrerament, també s'hi han afegit els governs territorials (3). Es tracta, efectivament d'un autèntic cas d'excepcionalitat, demostratiu de la força que encara avui en dia les províncies canadenques conserven a l'interior de la federació, i que les unitats constituents d'altres federacions ja han perdut²³. Amb això no volem dir que no existeixin altres relacions intergovernamentals que les clàssiques, al Canadà. És evident que, per exemple, el govern federal canadenc ha reeixit en pontejar la competència exclusiva provincial en afers municipals, i s'ha relacionat amb els ens locals. Però l'abast d'aquests contactes és infinitament menor que el que es dona en el cas nordamericà. De fet, al Canadà, el poder local continua sent en gran mesura una qüestió que, sobretot, ateny a cadascun dels governs provincials²⁴.

²² No volem dir amb això que la dialèctica federal-estatal als EE.UU. no sigui d'actualitat. De fet, passa tot el contrari. Només diem que numèricament representa una part molt petita del conjunt d'interaccions intergovernamentals que es donen anualment en el país.

²³ A diferència del cas nordamericà, les relacions federal-locales no s'han expandit en el cas canadenc, atès que les províncies han reeixit, excepte en alguna ocasió, en conservar la seva competència exclusiva en afers municipals enfront els intents d'intervencionisme federal en aquest àmbit.

²⁴ En l'actualitat existeixen al Canadà prop de 5.000 governs municipals de diversa naturalesa (ciutats, *towns*, viles, comtats, districtes, regions metropolitanes...). Els ens locals són creats per lleis provincials, i tenen les competències que aquestes determinen.

Altres "nous actors intergovernamentals" que cada cop tenen més rellevància són els ja esmentats: ONG, OIG (organitzacions intergovernamentals, és a dir, compostes per representants dels governs dels estats sobirans), organitzacions supraestatal, corporacions multinacionals, etc. Així, en determinats contextos, com és el cas de la Unió Europea, el nivell "comunitari" està assumint major protagonisme en la xarxa de les RIG. Per altra banda, tampoc podem oblidar que cada cop més les unitats constituents de les federacions, si més no algunes d'elles, desenvolupen un activisme internacional més intens, i estableixen relacions permanents amb altres regions o fins i tot estats. Des d'aquest punt de vista, el Quebec és sense cap mena de dubte, un exemple pioner (**BALTHAZAR-BÉLANGER-MACE:1993**).

1.4. FACTORS QUE INFLUEIXEN EN L'ESTRUCTURA DE LES RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS

Cadascuna de les federacions presenta una configuració genuïna, producte d'una determinada combinació de factors de diversos ordres. Precisament a continuació ens proposem assenyalar els principals d'aquests factors. Tot seguint una proposta recent (**CAMERON:1999b:1-4**), podem distingir els següents factors en l'afaiçament d'una determinada configuració de les RIG en una federació: els demogràfics i geogràfics; els socials i culturals; els històrics; els constitucionals i institucionals; els polítics i, finalment, els circumstancials.

a) **Factors geogràfics i demogràfics.** Aspectes com la superfície d'un país, el nombre d'habitants i la seva distribució en el territori tenen un impacte en les estructures i els processos de les RIG. Sembla evident que el model de RIG no pot ser el mateix en federacions que tenen unes dimensions físiques enormes (Rússia, Canadà, Índia, Estats Units, Austràlia), que en aquelles de superfície molt menor (Suïssa, Bèlgica, Àustria). El mateix podem dir, pel que fa a la població. Així l'Índia, amb prop de 1.000 milions d'habitants, contrasta amb altres casos de federacions, la població de les quals ni tan sols arriba al milió d'habitants. Un tercer element a tenir en compte, és el de la distribució d'aquesta població al llarg del territori. Aquí tornem a trobar importants contrastos: el Canadà i Austràlia són federacions on la població es troba molt concentrada en un espai relativament petit, la qual cosa fa

que existeixin enormes porcions del país que són literalment deserts demogràfics. Un darrer element que pot condicionar, i molt, les RIG és l'absència de contigüitat territorial dins d'una federació. És el cas dels arxipèlags, però també es pot donar el cas que una part de la federació es trobi separada del conjunt per una franja de territori pertanyent a un altre estat. L'exemple immediat que ens ve al cap és el d'Alaska respecte els Estats Units.

b) **Factors socials i culturals.** Són elements claus en la influència de les RIG. No debades, moltes de les federacions actualment existents tenen una enorme complexitat racial, religiosa, lingüística i cultural, una *deep diversity* o diversitat profunda (TAYLOR:1991:53-76). El grau de profunditat d'aquestes diferències pot dificultar la formació de valors compartits, imprescindible per a la viabilitat tranquil·la d'una federació, i pot donar lloc al sorgiment de desconfiances, sospites, etc. Per altra banda, el plurilingüisme combinat amb l'absència d'una *lingua franca*, fa més difícils les comunicacions intergovernamentals. A més a més, quan les minories culturals es troben concentrades en un determinat territori del qual controlen el poder polític, és molt probable que les institucions polítiques d'aquest s'erigeixi en protectores i impulsores d'aquesta cultura enfront la majoritària a nivell federal²⁵.

c) **Factors històrics.** La força de la tradició o d'una experiència política comuna al llarg dels anys són elements a tenir en compte a l'hora d'analitzar les RIG. En el cas d'una llarga història conjunta (que no vol dir que no hagi estat sacsejada per fortes tensions), una federació pot haver forjat uns mecanismes que li permetin superar les crisis i adaptar-se menys traumàticament als reptes. Cal tenir també present que la situació pre-federativa pot tenir molta importància, com fou el cas del Canadà. A l'hora de la federació es pot voler conservar alguns mecanismes ja existents o bé es pot voler fer una total *tabula rasa*. Contràriament, si es tracta d'una experiència històrica recent, tal vegada la inexistència de precedents pot ser negativa. Però també es pot donar el cas que sigui positiva, en el sentit que no es troba condicionada per rutines o normes ja consolidades i això pot suposar un avantatge a l'hora de configurar el model de RIG.

²⁵ Val a dir que no tot és tan fàcil. En aquest sentit, la pròpia història dels Estats Units, ens mostra com el Congrés va endarrerir l'ingrés com a estats a la Unió d'alguns territoris, fins que no s'assolís en ells una majoria anglosaxona (KYMLICKA:1995a:28-29; KYMLICKA:1999c:44).

d) **Factors constitucionals i institucionals.** Des de la perspectiva d'aquesta recerca, i tenint en compte el que s'ha dit en la introducció, són factors de gran rellevància. Qüestions com: el nombre d'unitats constituents i la seva mida, el grau d'asimetria entre elles, la configuració de les relacions entre els poders (presidencialisme, parlamentarisme), la distribució de poders (exclusius, concurrents, compartits, residuals), la configuració de les finances (poder recaptatori, poder de despesa, transferències), el rol de determinades institucions federals (Senat), la supremacia de la Constitució (Control constitucionalitat de les lleis), etc. Tots aquests elements, condicionen de manera clara l'estructuració de les RIG. Així, per exemple, pel que fa al nombre d'unitats constituents, és evident que quant menys siguin, més fàcil serà establir una coordinació o cooperació entre tots ells, que no pas si el seu nombre és més elevat²⁶. També l'existència de grans diferències en les mides de les unitats constituents (en termes demogràfics, físics, econòmics), és d'una gran rellevància. Si una sola de les unitats constituents representa una percentatge elevat (més del 40%, per exemple) de la població de la federació, és evident que això condiona la seva dinàmica interna. Cal tenir en compte si existeixen importants diferències institucionals entre les relacions del govern federal amb una o diverses de les unitats constituents, o si alguna d'elles té una estructuració particular. En el cas canadenc, per exemple, un element asimètric de gran rellevància és l'existència del dret civil al Quebec, mentre que a la resta predomina el dret comú²⁷. Pel que fa a la configuració de la relació entre poders, ja hem assenyalat que el parlamentarisme i el presidencialisme, combinats amb el federalisme, donen lloc a configuracions de les RIG força diferents.

e) **Factors polítics.** Elements com el sistema electoral, el sistema de partits o el grau de centralització dels recursos, acostumen a tenir un important impacte tant en l'estabilitat del sistema en general i de les RIG en particular, com sobretot en la capacitat de representar els interessos i opcions de les comunitats minoritàries.

Així el sistema electoral majoritari, el *first-past-the-post*, si bé assegura estabilitat governamental, provoca sub-representació de les opcions minoritàries,

²⁶ Val a dir, però, que si la federació és composta únicament per dues unitats constituents, aquesta capacitat d'entesa pot ser més difícil.

²⁷ La qüestió de l'asimetria és tractada amb més profunditat més endavant.

que perden "veu" dins les institucions²⁸. Per contra els sistemes electorals proporcionals (PR), diguem-ne "purs", si bé reproduïxen més fidelment les preferències de l'electorat en el repartiment d'escons, d'altra banda encoratgen el multipartidisme, els governs de coalició, i proporcionen un gran poder d'influència a formacions minoritàries, la qual cosa pot arribar a afectar l'estabilitat política.

Pel que fa al sistema de partits, cal veure si està integrat federalment i regional o no. És a dir, si els mateixos partits que controlen la política federal, també ho fan en cadascuna de les unitats constituents. O si per contra, existeixen sistemes de partits propis en alguna o algunes de les unitats constituents. Teòricament, en el primer cas les possibilitats d'entesa i acord són molt més altes que en el segon, si bé també es poden donar sorpreses²⁹. No cal dir que el format del sistema de partits té una clara influència en la conformació de les RIG. Finalment, el grau de centralització de la federació, més enllà dels aspectes formals que estableix la constitució, té un gran pes en les RIG. Així, per exemple, si un dels nivells de poder assoleix una hegemonia, acostuma a dur la iniciativa i a controlar l'agenda política, per la qual cosa, l'altre nivell només pot fer que o acceptar les condicions o bé respondre amb una contrainiciativa.

f) Factors circumstancials. Per acabar, també cal tenir en compte aquells factors que sovint es donen com a conseqüència de circumstàncies *de facto*, tals com una amenaça exterior o bé una amenaça interior. En el primer cas, podem posar l'esclat d'un conflicte bèl·lic, la qual cosa suposa una concentració molt intensa d'esforços per tal de fer front a les necessitats de la guerra. Això, en la major part de

²⁸ Donada la pròpia lògica del sistema majoritari, fins i tot en el millor dels casos, això és quan una opció minoritària a nivell estatal, però hegemònica a nivell subestatal, obté una sobrerrepresentació parlamentària, difícilment tindrà un gran protagonisme en la política estatal, tret que, en el marc d'un estat compost, govemi en una regió o en una de les unitats constituents d'una federació. Excepcionalment, hi ha el cas del **Bloc Quebequès**, que durant la legislatura del 1993 a 1997, malgrat només presentar-se al Quebec i declarar-se sobiranista, esdevingué l'Oposició Oficial al govern canadenc (**MOLINS-SORT:1994:169-180**). En el context d'un estat unitari amb sistema majoritari, per raons òbvies, la rellevància de les opcions minoritàries és encara més petita.

²⁹ En determinades federacions, els partits d'abast federal acostumen a ser en la pràctica coalicions de partits regionals (estats o provincials), atès que l'aparell central, només té força en època electoral. En conseqüència es pot donar el cas que dins d'un partit federal convisquin cultures polítiques força contradictòries, la qual obliga el seu líder a fer autèntics equilibris per construir un consens al seu voltant.

casos, ha donat lloc a una centralització dels poders en mans del nivell federal, en detriment de les unitats constituents. Un cop conclosa la guerra, però, la feina és per restablir l'equilibri pre-bèl·lic. Pel que fa a les amenaces interiors, poden aparèixer com a conseqüència de la formació d'un moviment secessionista en una o unes de les unitats constituents. Això pot portar al govern federal -en connivència o no amb la resta d'unitats constituents- a polítiques de reforçament de la identitat comuna, que a la llarga també poden tenir un efecte centralitzador. És el cas de la política pancanadenca del primer ministre Trudeau (1968-79 i 1980-83), per tal de fer front al moviment sobiranista quebequès, una qüestió que tractem en profunditat en aquesta recerca (LAFOREST:1992, 1995a; McROBERTS:1997a, 1997b).

A tots aquests factors esmentats per Cameron, òbviament, s'ha d'afegir el **factor econòmic**, que si bé explícitament no figura en aquesta relació, es pot considerar subjacent en tots ells.

1.5. ELS TRETS DE LES RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS

En aquest apartat assenyalarem alguns dels trets característics de les relacions intergovernamentals en base a un conjunt de criteris. No pretenem ser exhaustius, atès que més endavant, quan ens referim estrictament al federalisme executiu canadenc, en tornem a parlar.

a) **Relacions verticals vs relacions horitzontals.** Un primer criteri de classificació de les RIG fa referència a quins són els nivells que interactuen. Així si són unitats (governos) de diferents nivells (per exemple, federal i regional), llavors ens trobem davant d'una relació de tipus vertical. Per contra, si són unitats que actuen en un mateix nivell (per exemple, dos governos regionals o dos governos locals), llavors ens trobem davant d'una relació de tipus horitzontal. Cal dir que el fet de parlar de relació "vertical" no suposa, en principi, una submissió o jeraquitització d'un nivell de poder respecte un altre.

b) **Relacions formals vs relacions informals.** Les RIG poden adoptar un format molt variable. Algunes poden consistir en autèntiques cimeres que concentren un gran interès mediàtic i que adopten un funcionament quasi

diplomàtic, mentre que d'altres poden consistir en autèntiques "reunions de costellada (barbacoa)" o "partides de golf". Òbviament també trobem els contactes telefònics, per carta, o per comunicació electrònica, i els contactes puntuals (minitrobades aprofitant un esdeveniment, o en el propi aeroport, etc.). Així,

"A great deal of more informal, ad-hoc communication and contact also occurs. The Prime Minister and the Premiers speak frequently on the telephone, and meet privately with one another, as do other cabinet Ministers and senior officials. Especially among long-serving professionals public servants, ties of trust and common objectives enable them to deal with one another continuously on an informal basis" (**BROWN-CAMERON- MEEKINSON-WATTS:1996:44**).

Un aspecte que també convé esmentar és el de la seva transparència: així n'hi ha que són públiques i d'altres que no només són a portes tancades, sinó que sovint són de caràcter secret (o almenys això s'intenta).

c) **El rang dels actors.** Òbviament la rellevància d'una RIG està en funció de quin és el rang dels actors. No és el mateix una RIG on els actors o participants principals són els caps dels executius (primer ministres), que una altra composta per ministres o que una tercera on assisteixen els viceministres, o càrrecs inferiors. Les primeres són molt més importants, i tenen un component polític, a mesura que baixem de rang són més tècniques i sectorials (la qual cosa no vol dir que no tinguin rellevància, benentès).

d) **Permanents vs ad hoc.** Les RIG també es poden dividir en aquelles que tenen un caràcter permanent (per exemple, les que tracten de qüestions com el finançament, l'economia, l'educació, etc.) i aquelles altres que tenen un caràcter *ad hoc*, que es formen per fer front a una qüestió puntual.

e) **Bilaterals vs multilaterals.** En funció del nombre de participants, podem parlar de RIG bilaterals, quan interaccionen dos governs, únicament; de RIG multilaterals, quan ho fan més de dos governs; o fins i tot, de RIG **omnilaterals**, quan participen tots els governs que ho poden fer (**McROBERTS:1985:71-130**). Com veurem més endavant, el debat entorn el bilateralisme i el multilateralisme en la configuració de les RIG és clau sobretot en les federacions multinacionals.

f) **Abast territorial.** Un altre tret rellevant de les RIG és el seu abast territorial. Tenim, per exemple, les RIG supraregionals, que són aquelles que

apleguen diversos governs de regions o províncies que comparteixen uns determinats elements comuns (de caràcter geogràfic, lingüístic, socioeconòmic, etc.). Exemples d'aquests casos els trobem en les cimeres que regularment celebren, al Canadà, les províncies occidentals, o les que tenen lloc entre les províncies marítimes. Pot passar, fins i tot, que l'àmbit territorial de determinades RIG desbordi les fronteres estatals, i abasti unitats constituents de països veïns. Un exemple, el tenim en les cimeres que tenen lloc entre les províncies orientals del Canadà i els estats de la regió de Nova Anglaterra, dels Estats Units, les quals estudiem més endavant.

1.6. DOS MODELS TEÒRICS DE COOPERACIÓ INTERGOVERNAMENTAL: COL·LABORACIÓ VERSUS COMPETÈNCIA

D'acord amb el que s'ha dit fins ara, el federalisme modern, planteja les relacions entre nivells de poder des de la perspectiva de la interdependència. Aquest fet fa evident la necessitat de desenvolupar mecanismes de **cooperació**. En concret, aquesta necessitat s'imposa per diversos motius: reducció dels costos organitzatius, racionalització del desenvolupament de les polítiques públiques i, sobretot, garantir una prestació eficaç i eficient dels serveis als ciutadans. La cooperació entre els diversos nivells de poders, és en conseqüència, un dels reptes als quals han fet front les federacions en els darrers anys. En aquest sentit, cal tenir clar que la cooperació perfecta és un miratge, cal equivaldria a una no-existència d'interessos i prioritats heterogenis entre els diferents actors. Però si la cooperació total és un miratge, i doncs, el conflicte és inherent a tot sistema federal, del que es tracta és d'aconseguir un nivell de conflicte que sigui tolerable, és a dir, que no afecti a l'estabilitat i la governabilitat de l'estat més enllà d'uns marges considerats assumibles. En d'altres paraules, s'imposa la **gestió del conflicte** (*conflict management*), entre els diversos nivells de poder.

Per fer efectiva aquesta gestió, s'han desenvolupat models de relacions entre els diversos nivells de poder que, tot cercant el mateix objectiu, la cooperació, es fonamenten en criteris i premisses totalment diferents, àdhuc oposades. Així podem parlar de dos **models teòrics** (tipus ideals) de configuració d'aquestes

relacions entre poders. La principal diferència entre aquests rau en la percepció divergent del fet mateix de la cooperació. Mentre que un, el **model col·laboratiu**, entén la cooperació com a **procés**, l'altre, el **model competitiu**, ho fa com a **producte o conseqüència (FLETCHER-WALLACE:1985:125-206)**. En aquestes properes línies no pretenem fer-ne una anàlisi detallada, atès que això sol podria ser objecte d'una altra tesi. Només volem subratllar els seus trets més rellevants, si més no per a l'objectiu de la nostra pròpia recerca. Passem-los a examinar separadament.

1.6.1. El model col·laboratiu o la cooperació com a procés

Aquest model es caracteritza pel protagonisme que atribueix al desenvolupament i consolidació de mecanismes de relació entre els nivells de poders, entesos com a instàncies formals en les quals tots els participants prenen decisions plegats, assolint-se d'aquesta manera un grau màxim de coordinació i, òbviament, de cooperació. Així es pot dir que els diferents governs d'una federació són considerats com a "socis" (*governments as partners*), fins al punt que la instància de coordinació superior, la que reuneix als màxims representants de cadascun dels governs (és a dir, els primers ministres) és percebuda de fet com el "veritable" govern nacional, desplaçant el propi govern federal. L'èmfasi en l'actuació conjunta que pressuposa el model col·laboratiu, comporta d'una banda, el rebuig a tot tipus d'actuació unilateral per part de qualsevol dels actors, i de l'altra, l'existència d'una concurrència de facto en totes les competències. Així la institucionalització de mecanismes de "govern limitat" (WEAVER:1992:13) implica, per exemple, que les decisions polítiques no es prenen en funció d'una política adversativa (*adversarial*), sinó mitjançant la construcció d'aliances que donin lloc a àmplies majories, o bé a l'existència de poders de vet o d'opcions de sortida (*opt out*) o d'entrada (*opt in*), entre d'altres. El model col·laboratiu, en aquest sentit, defensa una **acomodació de les diferències entre les élites polítiques** de la federació. Del que es tracta és d'arribar a un consens que eviti els costos que es deriven d'una inadequada coordinació, i que es materialitzen en la duplicació, l'encavalcament i les contradiccions, en les polítiques i programes de cadascun dels actors. Garantir la governabilitat, l'ordre, l'harmonia i la consistència són altres de les idees centrals d'aquest model.

Al model col·laboratiu com a mecanisme de relació entre governs se li poden formular diverses crítiques. La primera d'elles es refereix al seu caràcter elitista, posant en dubte la seva qualitat democràtica. Efectivament, al prioritzar l'entesa entre governs, el model col·laboratiu afavoreix el distanciament d'aquests (i en concret dels seus membres, polítics i alts funcionaris) de la resta de la societat, fins al punt que esdevenen **cartels**, el control democràtic de l'actuació dels quals, es veu dificultat, així com la imputabilitat de la responsabilitat de cadascun d'ells, car les negociacions entre ells són secretes, opaques o poc transparents. En d'altres paraules, es fomenta l'aparició d'interessos comuns entre les élites polítiques, les quals, a l'acomodar les seves diferències lluny del control de la ciutadania, afavoreixen l'alienació d'aquesta, car veu frustrada la seva capacitat de "castigar" (*punish*) o "recompensar" (*reward*) els seus polítics (en unes properes eleccions, per exemple). En darrer terme, l'alienació pot dur al desinterès o a la manca d'identificació dels ciutadans amb el sistema polític, el que pot donar lloc a l'aparició de processos desestabilitzadors. Una segona crítica ateny al seu grau d'eficàcia. Aquí se subratlla que el fet que la regla de decisió sigui la unanimitat o, en tot cas, un ampli suport, afavoreix el manteniment de posicions inflexibles al llarg de la negociació per part dels elements més polaritzats, el que pot arribar a frustrar la cooperació i àdhuc a radicalitzar el conflicte³⁰. En tercer lloc, podem criticar els plantejaments ideològics subjacents d'aquest model. Efectivament, el model col·laboratiu, en determinades circumstàncies, pot afavorir posicionaments ideològics conservadors. Car al limitar les possibilitats d'actuació unilateral als governs, s'està impedit o dificultant l'activitat regular i immediata de l'estat en la societat, fins a l'extrem que pot donar lloc a l'existència d'un "estat mínim" (**PICÓ:1987:9**). La darrera crítica, que s'ha formulat sobretot des de partidaris de reforçament de l'estat federal és que el model col·laboratiu legitima les teories "compostes" (**COOK:1969**) o de "majories concurrents" (**CALHOUN:1952**) del federalisme, en detriment d'una visió unitària, centrípeta, fonamentada en "majories nacionals". D'aquí l'observació que el model col·laboratiu el que fa realment és "provincialitzar" les institucions federals. En aquest mateix sentit, s'ha remarcat que

³⁰ Sobre el federalisme alemany, on es tracta de qüestions molt properes a aquestes (**SCHARPF:1988:254 i ss**).

el bandejament de l'unilateralisme perjudica sobretot a l'executiu federal, que és qui més ús n'acostuma a fer (**PAINTER:1991:288**).

1.6.2. El model competitiu o la cooperació com a producte

En aquest model es concep la cooperació com a producte de la competència entre els diversos nivells de poders presents en un estat federal, els quals es disputen els suports dels electors-ciutadans-contribuents, en termes de vot, de residència (*vote by foot*³¹), i d'imposició, respectivament. En conseqüència, el model competitiu minimitza el rol dels mecanismes de relacions entre poders tot apostant per les actuacions unilaterals de cadascun dels actors. La cooperació, llavors, es produeix com a conseqüència de l'impacte de les iniciatives d'un dels competidors damunt dels altres, els quals responen adoptant al seu torn una iniciativa pròpia que pretén emular la primera o, en tot cas, adaptar-se al nou marc que se n'hagi derivat. És aquest mecanisme "d'empenta i resposta" (*thrust and risposte*) l'element clau del model competitiu (**BRETON:1985,1998**).

El model competitiu pressuposa altres extrems. Per tal que la competència sigui efectiva, cal afavorir la identificació per part de l'opinió pública, de cadascun dels posicionaments amb cadascun dels actors, el que afavoreix la imputabilitat, és a dir, poder passar comptes. Per això els debats s'han de fer davant l'opinió pública, sobretot en els parlaments i altres arenes a les quals els ciutadans hi puguin accedir. Els valors sobre els quals es fonamenta el model competitiu són per una banda la innovació, la diversitat i la varietat, i, per l'altra, la transparència i el suposat caràcter més democràtic respecte el model col·laboratiu. En aquest sentit, val a dir, que pel model competitiu, la fragmentació, la duplicitat i l'encavalcament de polítiques i institucions que implica, no són concebuts com a elements

³¹ Votar amb el peu (o els peus) vol dir que els ciutadans -i les empreses- opten per anar-se'n d'una província i establir-se en una altra on obtinguin -o perceben que obtenen- més avantatges com per exemple menys pressió fiscal o més prestacions socials. És evident que quants més residents té una província, més impositors té, i doncs més recursos li proporcionen. D'aquesta manera s'estableix una competència entre províncies (o estats, en el cas nord-americà), per aconseguir més residents. Òbviament aquesta teorització pressuposa una gran disponibilitat a la mobilitat territorial dels ciutadans (**TIEBOUT:1956:416-424**). Sobre la intepretació de la competència dins el Federalisme com a "mitjà per a posar límits a l'explotació fiscal potencial del Leviatan" veure (**BRENNAN-BUCHANAN:1980**).

distorsionadors, sobretot pel fet que es pressuposa que la competència els farà desaparèixer si no reben el suport dels ciutadans.

També de forma oposada a l'anterior model, el competitiu defensa que únicament el govern i el parlament federals representen els veritables "interessos nacionals" o comuns, mentre que les unitats constituents (les províncies) només representen llurs interessos particulars. D'aquesta manera es tracta de reforçar la identificació de tots els ciutadans, independentment del seu lloc de residència amb el "Govern Nacional", és a dir, el federal. Això no obstant, el model competitiu no percep la competència com anàrquica, és a dir, sense elements reguladors. Així la funció arbitral de la competència l'assumiria la pròpia Cort Suprema, el que implica, segons alguns analistes, una judicialització de la dinàmica política.

Al model competitiu, òbviament, tampoc se li poden formular diverses crítiques. La més immediata és que situa els suposats competidors en una hipotètica posició d'igualtat de condicions per competir, extrem aquest que mai no es dona, car en tots els estats federals, el nivell federal o nacional acostuma a disposar sempre de més recursos o competències (de dret o de fet), la qual cosa li permet la major part de les vegades de dur la iniciativa en les actuacions. Això pot obligar a la resta d'actors a adaptar-se constantment a aquestes, fins al punt de perdre l'autonomia legislativa **de facto**. En segon lloc, el model competitiu fomenta la perpetuació del conflicte, mitjançant mecanismes com el **logrolling** o bé per l'alienació que crea en aquells sectors minoritaris (per llengua, raça, religió ...) al frustrar l'acomodació de les diferències entre les élites polítiques. Això és degut al fet que el model competitiu afavoreix una dinàmica altament polaritzada i fonamentada en la construcció de "majories nacionals" on els mecanismes d'auto-defensa d'aquests sectors minoritaris respecte la majoria són reduïts. Aquesta perpetuació del conflicte impossibilita la consolidació d'una comunitat política estable, donada l'alienació dels sectors minoritaris.

1.7.LES RELACIONS ENTRE PODERS COM A CONTINUUM

En base als dos models ideals que acabem de descriure, podem construir un eix o continuum en el qual situar cinc diferents tipus de configuració de relacions entre poders, igualment teòrics, i que ens seran de molta utilitat al llarg del desenvolupament de la nostra recerca. Aquests cinc tipus, que figuren en el **QUADRE 1.I**, tenen en els seus extrems dos models ideals purs: per una banda, l'actuació independent, i de l'altra l'actuació conjunta. Entre aquests dos, hi col·loquem tres models més que de fet són els que ens interessen més: el model de consultació i discussió, el model consensual i el model d'acord³². Vegem les característiques principals de cadascun d'ells.

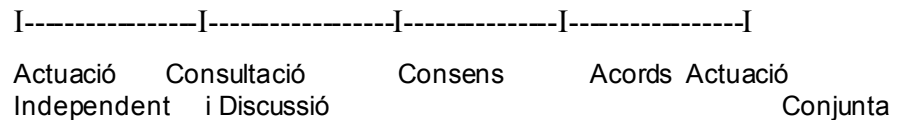
a) Actuació Independent. En aquest model els mecanismes de coordinació (formals o informals), són gairebé inexistents. Correspon, òbviament al model pur de federalisme competitiu on, com hem vist, els actors es relacionen mitjançant un mecanisme de *thrust and risposte* i on la cooperació és un producte de l'ajustament o adaptació en un marc canviant caracteritzat per la lluita en la recerca de suports. Aquí hi predominen, doncs, les actuacions unilaterals. En aquest tipus, doncs, les negociacions entre nivells en tot cas es produeixen **a posteriori** de l'actuació, un cop s'han avaluat les conseqüències d'aquesta.

Cal emfasitzar que l'actuació independent dels nivells de poder, característica del federalisme competitiu no s'ha de confondre amb la tesi dels compartiments estancs pròpia del federalisme dual. En aquest últim cas, cada nivell de poder, dins de les competències que exerceix en virtut de la constitució, gaudeix d'una capacitat absoluta per adoptar les polítiques que consideri oportunes, sense que la resta de nivells de poder puguin interferir-hi. Per contra, en el model d'actuació independent, no només poden compartir-se competències sinó que, és un objectiu fonamental, es procura que l'exercici de les competències pròpies per cada nivell de poder incideixi o influènci en les polítiques desenvolupades per l'altre o els altres nivells (**CORONA-ALONSO-PUY:1998:113-114**).

³² Aquest quadre és una reelaboració d'un anterior que vaig presentar a **SORT:1993b:24**, enriquit amb les aportacions de **BROWN-CAMERON-MEEKINSON-WATTS:1996:47**.

QUADRE 1.1

LES RELACIONS ENTRE PODERS COM A CONTINUUM



Elaboració pròpia

b) Consultació i discussió. El segon tipus de configuració de les relacions entre poders que trobem en aquest eix, és el de la consultació i discussió entre els diferents governs. Consisteix estrictament en l'intercanvi de punts de vista i d'informació sobre polítiques concretes. L'objectiu és el de pressionar o persuadir l'altre, si bé es manté la independència de cadascun d'ells, atès que la decisió final correspon a cada actor individualment. Aquest model de relacions entre poder, implica l'existència d'instàncies intergovernamentals totalment informals i sense cap poder decisor, però sens dubte és un primer pas cap a una inicial coresponsabilitat en la presa de decisions.

c) Consens. En aquest model ultra l'intercanvi d'informació, els diferents actors cerquen també la conclusió d'acords o posicions comunes sobre l'orientació de les polítiques respectives així com en la implementació dels programes i en una divisió general del treball. Aquest consens, es pot materialitzar en l'aprovació i fins i tot publicització de comunicats i altres documents conjunts que remarquen aquests objectius comuns, la implementació i l'assoliment dels quals, però, continua depenent individualment de cada actor. Val a dir que, molt sovint, les negociacions per a la concreció dels objectius comuns es realitzen fora de l'abast del control públic i el seu resultat només és conegut pels ciutadans un cop el consens ja s'ha assolit entre els participants. Tal i com veurem més endavant, el consens acostuma a assolir-se més en instàncies de tipus horitzontals que no pas verticals. Així per exemple, en cimeres interprovincials, que no pas en cimeres federals-provincials.

Tanmateix, això no vol dir que en aquestes darreres sigui impossible d'assolir-los³³.

d) Acords. Un pas més en l'increment de la cooperació es dona a través de la consecució d'acords formals entre els diferents actors en el marc de les instàncies intergovernamentals. Cal dir, que si bé aquests acords condicionen l'actuació dels governs, no tenen una traducció legal, és a dir, no obliguen per llei, atès que s'han assolit de forma voluntària. A diferència del model consensual, la consecució d'un acord intergovernamental és el producte d'un llarguíssim procés negociador, en el qual han participat molts actors de diferents nivells funcionals (ministres, alts funcionaris, especialistes, etc.). Per altra banda, l'execució de l'acord és a càrrec de cadascun dels nivells de poder implicats, no d'una autoritat conjunta.

e) Actuació Conjunta. Finalment, a l'altre extrem del continuum trobem l'actuació conjunta, la qual correspon, com es pot suposar al model pur del federalisme col·laboratiu. En ell els acords es prenen en instàncies de cooperació intergovernamentals formals, algunes de les quals esdevenen òrgans quasi-legislatius o àdhuc un "govern de governs". Les decisions que s'hi prenen, seguint bé la regla de la unanimitat, bé la d'una majoria àmplia o "important" són de caràcter vinculant, i poden tenir una àmplia repercussió en els ciutadans. Comporta la creació d'una única autoritat que s'encarrega de la implementació dels acords assolits. Tot plegat, l'actuació conjunta comporta l'establiment de mecanismes rígids, que poden condicionar l'actuació dels actors en contra de la seva voluntat. Això provoca que, per evitar l'alienació d'un dels actors, se cerqui sempre la unanimitat, caient-se d'aquesta manera en la trampa de la decisió conjunta, ja estudiada en el cas del federalisme alemany (**SCHARPF:1988:239-278**).

³³ Una raó que pot explicar això és òbviament el fet que el risc de conflicte en les cimeres interprovincials és molt més baix que en les federals-provincials, atès que les províncies no competeixen entre elles per la jurisdicció. Sí que poden competir, però, per altres motius: delimitacions territorials, captació d'inversions, etc.

1.8. CONCLUSIONS CAPÍTOL PRIMER

En aquest capítol, dedicat bàsicament al federalisme i les relacions intergovernamentals, hem fet un esforç de determinació d'alguns dels principals conceptes que empren al llarg de la nostra recerca. En el seu primer apartat, hem distingit clarament termes que sovint s'usen de forma sinònima, i als quals nosaltres, seguint alguns dels principals experts en la literatura acadèmica sobre el federalisme, hem diferenciat: federalisme (concepte normatiu), sistemes polítics federals (concepte descriptiu general), federació (concepte descriptiu particular). A continuació hem analitzat l'evolució genèrica que han sofert les federacions al llarg del segle, el seu pas d'un federalisme dual a un de cooperatiu i la problemàtica que això ha comportat. Hem assenyalat que no tots els autors interpreten aquest procés de la mateixa manera. Per alguns d'ells, l'adveniment del federalisme cooperatiu, significa un procés de centralització dels poders que afavoreix el govern federal en detriment dels de les unitats. Per d'altres, tanmateix, qui en surt beneficiat és l'èlite intergovernamental, és a dir, aquells sectors que tant en un nivell com en l'altre són els encarregats de gestionar la cooperació entre els nivells de poder. És un tema que considerem cabdal i al qual ja hi tornem més endavant. En el tercer apartat, definim i analitzem la problemàtica entorn el concepte de relacions intergovernamentals. Constatem que si bé hi ha un consens en afirmar que federalisme i RIG són conceptes molt vinculats, però no idèntics, l'evolució pròpia de cada federació ha donat un significat particular a la relació entre aquests conceptes. En aquest sentit, el cas canadenc és tal vegada el que més ha mantingut llur intercanviabilitat. A continuació esmentem els principals factors que teòricament influencien l'evolució de les RIG (quart apartat) i els trets o característiques principals d'aquestes (cinquè apartat). Això ens dóna peu a analitzar, amb més profunditat, els dos grans models teòrics de federalisme cooperatiu: el model col·laboratiu, on la cooperació és entesa com a procés d'una interacció prèvia dels governs i el model competitiu, on la cooperació és el producte de l'actuació unilateral dels governs i de l'adaptació al canvi. Finalment, en l'apartat setè, elaborem un eix o *continuum* de les relacions entre poders on hi col·loquem cinc diferents tipus de configuració de les relacions entre poders, novament teòrics: l'actuació independent, la consultació i discussió, el consens, l'acord i l'actuació conjunta. N'esmentem els seus trets genèrics i

assenyalem que al llarg de la resta de la recerca veurem exemples empírics d'alguns d'ells en el cas canadenc.

Per acabar dir que en cap cas no pretenem donar per tancada aquesta qüestió. Així, en el Capítol Tercer d'aquesta Primera Part reprenem l'estudi de les RIG en el marc concret de les federacions multinacionals. I en la Segona Part, tornem a estudiar les RIG, ara però, centrant-nos estrictament en el cas canadenc.

CAPÍTOL SEGON

NACIÓ, ESTAT I FEDERACIÓ MULTINACIONAL

Sumari

- 2.0. Presentació
- 2.1. La nació plural
- 2.2. L'estat multinacional
- 2.3. La federació multinacional, un instrument d'acomodació?
- 2.4. La Federació multinacional *versus* la federació territorial
- 2.5. Conclusions Capítol Segon

2.0. PRESENTACIÓ

En aquest segon capítol fem una anàlisi teòrica de la problemàtica de la federació multinacional. Aquest objectiu ens obliga a fer un triple esforç conceptual. En primer lloc presentem la nostra pròpia definició del que entenem per **nació** i per **estat multinacional** i analitzem llur problemàtica. Quant al primer concepte, proposem una definició de tipus sociopolítica tal i com s'ha formulat darrerament des de la filosofia política¹. Penso que es tracta d'una aportació molt interessant i digna de ser coneguda entre nosaltres². A

¹ SEYMOUR:1998a, 1999a, 1999c:153-167, 1999d:390-424, 2000a:227-255; SEYMOUR-COUTURE-NIELSEN:1998:1-61.

² Això no obstant, no vol dir que comparteixi plenament tots els seus plantejaments. En

continuació, en aquest mateix capítol, fem un pas més endavant i ens centrem concretament en l'estudi del model de la **federació multinacional**, és a dir, en aquell estat multinacional que es troba estructurat de forma federal, i que per descomptat, representa un grup més reduït que l'anterior, tal i com ja s'ha exposat amb anterioritat. Aquest apartat el comencem reflexionant entorn una pregunta plenament vigent en els debats politològics i filosòfics sobre el pluralisme polític: és el federalisme un mecanisme útil per **acomodar** la multinacionalitat en un estat? D'aquesta manera ens introduïm en una discussió clàssica de la ciència política com és les relacions entre **nacionalisme i federalisme (CAMINAL:1999:59-81)**. Darrerament, aquesta discussió s'ha centrat en propostes conciliadores com la de la **política de reconeixement**, entre d'altres. En aquest capítol també reflexiono entorn les diferències entre federalisme multinacional i federalisme territorial, conceptes que darrerament han estat tractats i contraposats per autors prou coneguts com és el cas de Ph.Resnick o el propi W.Kymlicka. Això em dóna peu a assenyalar les diferències entre el cas canadenc i, per exemple, els casos americà, alemany o australià. Finalment, només afegir que en gran mesura el contingut d'aquesta capítol cal relacionar-ho estretament amb el que diem en el capítol tercer, on estudiem concretament el model de les relacions intergovernamentals en les federacions multinacionals.

2.1. LA NACIÓ PLURAL

El debat sobre la qüestió nacional és un dels temes sobre el qual més s'ha escrit al llarg dels anys i que, això no obstant, continua estan plenament al capdamunt de les controvèrsies acadèmiques, polítiques i mediàtiques³. En el

aquest sentit, en analitzar l'altre concepte esmentat, l'estat multinacional, explico les meves diferències i els meus dubtes entom la seva viabilitat. Per a molts analistes és necessari, atès que és impossible que totes les (autodenominades) nacions tinguin el seu propi estat. D'altres, però, constaten que les estructures estatals multinacionals es troben en plena crisi.

³ La bibliografia al respecte és inabastable. D'entre els treballs més esmentats destaquem-ne els següents: NAIRN:1977; ARMSTRONG:1982; BREULLY:1982; HOBBSAWM-RANGER:1983, 1988; ANDERSON:1983; GELLNER:1983; HROCH:1985; SMITH:1986; HOBBSAWM:1990; SMITH:1991; GREENFELD:1992; COAKLEY:1992; CONNOR:1994; LLOBERA:1994; SMITH:1995; BAYARD-MILLER:1995:5-14; GUIBERNAU:1996; BERLIN:1997; LETAMENDÍA:1997; NAIRN:1997; GELLNER:1998; GUIBERNAU:1999a, 1999b, 1999c:144-169; 86

centre d'aquest debat trobem el concepte clau de **nació**. Les definicions que se n'han fet són igualment nombroses i molt sovint antagoniques, tal i com mostra la disputa clàssica entre la caracterització objectiva i la subjectiva⁴. En aquest sentit, la nostra aproximació a l'estudi de la nació és eminentment eclèctica, atès recull aquells elements més rellevants d'ambdós posicionaments.

La nació **existeix** en tant que **autorepresentació** per part d'una àmplia majoria d'un determinat grup (SEYMOUR:1998a, 1999c:153-167, 1999d:390-424). Això és: parlar de nació vol dir parlar de la manera que escull un grup d'autoconcebre's⁵. Quan una col·lectivitat humana s'autopercep com a **nació**, significa que, com a conseqüència d'un procés d'introspecció reflexiva⁶, conclou que està (o pensa que està) en disposició de proveir els recursos materials i culturals suficients per tal d'assolir una plena realització col·lectiva i personal de cadascun dels seus individus: és a dir, de proporcionar dignitat, autorespecte i autoestima (REQUEJO:1996b:107). La nació, doncs, s'autopercep com una **societat global** (LANGLOIS:1991:95-108) capaç de proveir benestar material, identitat i, en definitiva, dotar als seus ciutadans d'un **context d'elecció** òptim⁷. L'autopercepció com a nació, comporta, lògicament,

GREENFELD:1999.

⁴ Com és ben conegut la percepció **objectiva** de la nació considera que hi ha uns marcadors o trets objectius que defineixen la nació: la llengua, la cultura, la religió, l'ètnia, el dret, etc. Per contra, la percepció **subjectiva**, posa més l'èmfasi en la voluntat de viure plegats d'un conjunt de persones, en el conegut com a "plebiscit quotidià" (RENAN:1882). Per un estudi comparatiu veure (NAGEL:1993). Més recentment, també tenim l'aportació de (LLOBERA:1999b).

⁵ Aquí no podem més que fer una referència, ni que sigui de passada, al debat entorn la nació com a "**comunitat imaginada**" (ANDERSON:1983). Al respecte, Manuel Castells afirma el següent: "*Obvious for a social scientist if it is to say that all feelings of belonging, all worshipping of icons, is culturally constructed. Nations would not be an exception to this. The opposition between real and imagined communities is of little analytical use beyond the laudable effort at demystifying ideologies of essentialist nationalism à la Michélet. But if the meaning of the statement is, as it is explicit in Gellner's theory, that nations are pure ideological artefacts, constructed through arbitrary manipulation of historical myths by intellectuals for the interests of social and economic elites, then the historical record seems to belie such an excessive deconstructionism*" (CASTELLS:1996(2):29).

⁶ Motivada per l'experiència històrica, la situació present i les perspectives de futur.

⁷ Diverses consideracions rellevants, per tal d'aclarir aquest plantejament. La primera és que, òbviament, no són "tots" els membres de la nació els que realitzen materialment la

l'autopercepció com a *demos*, és a dir com a actor polític o subjecte col·lectiu que aspira a l'autogovern (CASTIÑEIRA:1999b:156-167) i que pot exercir l'autodeterminació.

En aquest sentit, proposem una concepció **plural** de la nació, segons la qual es tracta d'un **tipus particular de comunitat política ubicada en un territori delimitat on existeix una majoria d'individus que comparteixen una llengua, una cultura i una història determinades, i on també podem trobar una (o diverses) minories nacionals així com individus procedents d'altres cultures** (SEYMOUR:1998a, 1999d:390-424)⁸. Els trets més rellevants d'aquesta definició de nació són els següents:

a) Comunitat política. La nació està organitzada políticament en base a unes institucions comunes (socials, polítiques i culturals) i a un determinat

introspecció reflexiva, sinó que aquesta és producte de la tasca desenvolupada per determinades elites intel·lectuals i polítiques, el treball de les quals reix a penetrar en el pensament, l'actitud i àdhuc el comportament dels connacionals. La segona consideració és que el que realment importa quan ens referim a l'autopercepció nacional, no és tant si aquesta s'ajusta o no a la veritat històrica, ans si aquest procés -l'autopercepció com a nació- és o no assumit pels membres del grup. En d'altres paraules, si funciona i comporta determinades conseqüències. El propi Kymlicka és molt clar al respecte: "*What matters, however, is not historical reality, but present-day perceptions*" (KYMICKA:1998c:149). En tercer lloc, cal dir que, en alguns casos, l'autopercepció d'un grup humà com a nació té lloc com a conseqüència de la constatació bé del fracàs, bé de la incompatibilitat amb el projecte nacional que representa l'estat al qual es pertany. És quan aquest és incapaç de proporcionar-li un context d'elecció òptim o satisfer-li les seves necessitats materials i/o culturals, que acostuma a arrelar el nacionalisme reivindicatiu dins una societat. [En el cas que sí que les satisfaci, llavors es desenvolupa un nacionalisme estatalista]. Cal tenir en compte que el nacionalisme emfasitza la importància de la **nació** com a element cohesionador, estabilitzador en definitiva, d'una col·lectivitat humana concreta. Efectivament, una comunitat d'individus plenament o altament integrats o **connectats** (LAZAR-McINTOSH:1999b:3-33), pressuposa una comunitat amb una forta cohesió intema, la qual cosa constitueix, en principi, una garantia per a la seva estabilitat present i la seva supervivència futura. Finalment, una darrera consideració que cal fer, és que del concepte **societat global**, no s'ha de deduir una percepció de la nació com a realitat autàrquica o tancada en ella mateixa. La provisió de les diferents necessitats es pot realitzar bé produint-les dins de la nació, bé com a conseqüència dels intercanvis amb l'entorn. Una societat global, pressuposa que la comunitat nacional pot (o pensa que pot) proporcionar tot el que un hom necessita, tant materialment com culturalment. Sobre aquest concepte, veure una recent aportació (DIECKHOFF:2000).

⁸ La definició exposada l'he manllevada de les tesis del filòsof de la Universitat de Montréal, Michel Seymour. Aquest autor considera que existeixen diferents tipus de nacions: l'ètnica, la purament cívica, la cultura, la de diàspora i també la **nació sociopolítica**, que és per la que es decanta i la que es presenta aquí. El fet que titlli aquest model de "sociopolític" és degut a que conté tant elements polítics (comunitat política) com elements socials (llengua, territori, etc.).

context d'elecció (entesa com una xarxa d'influències morals, culturals i polítiques d'origen extern com a conseqüència de la proximitat geogràfica, històrica i lingüística amb altres comunitats) que donen lloc a una determinada **cultura pública comuna**. La nació tal i com aquí la presentem, pot ser sobirana i doncs formar un Estat sobirà (independent). Però, tanmateix, la sobirania no és pas una característica essencial de la nació. Volem dir amb això que, en determinades circumstàncies, la nació pot formar part, conjuntament amb altres nacions, d'un estat multinacional.

b) Territori. La nació ocupa un territori (element objectiu) delimitat per unes fronteres que són molt sovint establertes jurídicament. La nació no és un fet de naturalesa, sinó més aviat de convencions.

c) Majoria nacional (o comunitat nacional principal). Dins el territori de la nació és el grup lingüístic majoritari⁹ que té una cultura i una història pròpies, i que a l'ensem constitueix, a escala mundial, la mostra més important d'individus que comparteixen aquestes llengua, història i cultura. La seva llengua esdevé la **llengua oficial** de la nació i la seva contribució a la cultura pública comuna és fonamental. De fet, la majoria nacional és un element imprescindible per parlar de l'existència d'una nació. Dit d'una altra manera, sense majoria nacional no hi ha nació.

d) Una (o diverses) minoria nacional. Dins la nació podem trobar

⁹ Tot i que aquesta condició de vegades no es dona (**SEYMOUR-COUTURE-NIELSEN:1998:38**). Com es pot veure, l'element **lingüístic** té una gran rellevància: "*Si la plupart des individus considèrent leur appartenance linguistique et culturelle comme un bien premier, au sens de Rawls, c'est sans doute parce qu'ils estiment que les groupes linguistiques et culturels auxquels ils appartiennent ont une valeur intrinsèque (ou instrumentale par rapport à l'espèce humaine en général) et que la diversité culturelle est un phénomène qui a une valeur intrinsèque (ou instrumentale par rapport à l'espèce)*" (**SEYMOUR:1999a:41**). Més endavant, el propi Seymour afegix que: "*La langue est un mode d'expression de la personne. Elle nous permet d'exprimer notre pensée, elle constitue une manifestation de notre personnalité et nous garantit un espace de liberté. Un individu que ne maîtrise pas bien une langue, mais qui doit quand même s'exprimer dans cette langue, perd rapidement ses moyens et se sent moins intelligent. Ses difficultés apparaissent comme autant de maladroites et sa personnalité paraît sous un jour peu reluisant. Les individus ont donc besoin de leur langue pour préserver leur identité. Lorsque la langue est menacée, c'est l'identité des individus eux-mêmes qui est affectée*" (**SEYMOUR:1999a:91**). Ara bé, cal fer unes observacions al respecte. La primera és que la llengua no ha de portar implícita una determinada cosmovisió, més aviat ha de ser concebuda com un sistema de regles convencionals. La segona és que poden existir dues comunitats lingüístiques que comparteixen la mateixa llengua, però que formen part de nacions distintes, atès que ocupen territoris diferents i pertanyen a contextos d'eleccions igualment diferents.

també, encara que pot no donar-se, una o diverses comunitats que s'autopercebin com a "extensions" de nacions veïnes. En aquest cas, cal reconèixer-los en tant que comunitats nacionals minoritàries i garantir-los el manteniment de les seves institucions pròpies. Els membres d'aquestes minories són part integral de la nació, fins i tot quan expressen una identitat múltiple, atès que també es poden autopercebre com a membres de la nació veïna. No es tracta, doncs, que les minories s'hagin d'assimilar a la majoria nacional, sinó que es trobin plenament integrades en la nació i participin activament en la construcció de la cultura pública comuna. Cal afegir, però que, **per regla general, les minories nacionals, donat que no són nacions, no gaudeixen del dret a l'autodeterminació.** Únicament en el cas d'una situació realment excepcional (genocidi, neteja ètnica, opressió sistemàtica, supressió de les institucions pròpies, etc.), poden, les minories nacionals, adoptar mesures particionistes, de caràcter irredemptista o, menys probablement, secessionista¹⁰.

e) Individus procedents d'altres cultures. Són els grups procedents de la imigració i que pertanyen a altres orígens nacionals. D'immigrants pràcticament existeixen en totes les nacions. Aquests grups han de poder integrar-se plenament en la comunitat política o nació, a l'ensens que poden continuar identificant-se amb la seva nació d'origen. Això pressuposa una acceptació de la cultura pública comuna -a la qual ells també fan aportacions-complementat per polítiques de reconeixement, que evitin tanmateix, el perill de ghettoització.

f) Consciència nacional. *Last but not least*, cal dir que les comunitats nacionals no existeixen independentment de la consciència nacional. Per tal que una població esdevingui nació és necessari que una majoria important dels seus individus s'autopercebin com a part d'ella. Aquí cal subratllar de manera molt

¹⁰ Diferenciem entre **secessionisme** i **irredemptisme** per una raó força evident. Les minories nacionals, que no són nacions, poden bé integrar-se en aquell estat -normalment veïon domina la seva ètnia i on en conseqüència, passen de ser minoria a formar part de la majoria nacional (irredemptisme); bé, menys probable, poden optar per la creació d'un estat propi (secessionisme). Dos exemples: en el cas d'Irlanda del Nord, és ben evident que el moviment republicà és partidari de la integració dels comtats del Nord a l'Eire, no de la creació d'un nou estat sobirà. Per contra, tenim el cas de Moldòvia o Moldàvia, que malgrat ser majoritàriament d'ètnia romanesa, ha optat per formar un estat propi i no integrar-se a Romania.

emfàtica que la composició d'aquesta majoria pot ser perfectament plural, és a dir, on hi trobem membres tant de la majoria nacional, com de les minories nacionals i dels grups procedents de la immigració.

Aplicant aquest esquema analític al cas del Quebec, podem dir que, **la nació (sociopolítica) quebequesa es compon d'una majoria nacional franco-quebequesa, d'una minoria nacional anglo-quebequesa i d'individus d'origens nacionals italians, haitians, grecs, llatinoamericans, etc. (SEYMOUR:1998b:221)**¹¹.

De tot el que acabem d'exposar es pot deduir que nació i estat són dues realitats plenament diferenciades¹², per la qual cosa s'imposa rebutjar la idea d'una plena i total identificació entre ambdós, tal i com propugnen el model clàssic d'Estat-nació¹³. Per contra, sí que podem afirmar clarament l'existència de **nacions sense estat** propi així com d'estats a l'interior dels quals trobem diverses nacions (**estats multinacionals**)¹⁴.

Però sense cap mena de dubte, una de les principals aportacions que fa la caracterització de la nació que hem presentat més amunt, és subratllar el caràcter **plural** de les nacions. Efectivament, de la mateixa manera que és acceptada l'existència d'estats plurinacionals, d'estats pluriètnics i d'estats multiculturals, també cal acceptar, al seu torn, que les nacions poden ser, i de fet moltes d'elles ho són, pluriètniques i multiculturals.

Val a dir que aquesta pluralitat nacional és cada cop més acceptada per

¹¹ Aquests últims sovint són coneguts com a **neoquebequesos**. Quant a les primers nacions o pobles autòctons presents al territori del Quebec, **no** formen part de la **nació quebequesa**. Per contra **sí** que formen part de l'estat quebequès, el qual per aquest motiu, ha de ser considerat un **estat multinacional**.

¹² Segons Castells, "*Contemporary nationalism may or may not be oriented toward the construction of a sovereign nation-state, and thus nations are, historically and analytically, entities independent from the state*" (CASTELLS:1996(2):29).

¹³ Per Poulantzas, l'estat dona forma als subjectes sobre els quals exerceix el seu poder, convertint-los en mònades idèntiques aïllades les unes de les altres. En aquest procés s'esbossa les arrels del **totalitarisme**: "*Separar y dividir para unificar, desmenbrar para encuadrar, celularizar para englobar, segmentar para totalizar, cercar para homogeneizar, individualizar para aplastar las alteridades y las diferencias...*" (POULANTZAS:1979:127).

¹⁴ Una "cohabitació" que pot ser o bé pacífica o bé conflictiva, sobretot si, en aquest darrer cas, no hi ha un reconeixement *de iure* o *de facto* del pluralisme nacional.

la majoria d'estudis i recerques. Tanmateix, existeix una excepció rellevant: les nacions sense estat (*stateless nations*) (CASTELLS:1996(2); GUIBERNAU:1997; 1999a)¹⁵. En concret, una part significativa de la literatura acadèmica especialitzada, lluny de percebre les nacions sense estat com a realitats plurals, les redueix a ens ètnicament homogenis referits de forma exclusiva i exclouent a la majoria nacional corresponent¹⁶. D'aquesta manera, no es contempla la possibilitat de la integració dels grups minoritaris dins de la nació sense estat (sinó és a través d'una assimilació pura i dura). Un cop feta aquesta reducció, no hi ha cap obstacle per passar a considerar "la majoria nacional" una simple **minoría**, atès la seva inferioritat numèrica en el conjunt de l'estat¹⁷. Tal i com afirmen Vinyamata i Tubella,

"El término minoría ha sido utilizado a menudo para designar las naciones englobadas dentro de un estado plurinacional, con el fin de reducir su importancia a una cuestión estrictamente interna y secundaria, ya que la existencia de minorías dentro de una sociedad

¹⁵ Castells, per exemple, parla de "*national quasi-states, because they are not fully fledged states, but win a share of political autonomy on the basis of their national identity*" (CASTELLS:1996(2)52). L'autor considera que els casos de Catalunya, el País Basc, Flandes, Valònia, Escòcia i Quebec, en són exemples actuals, mentre que considera que potencialment també ho poden ser el Kurdistan, Kashmir, Punjab i el Timor Oriental (com és ben conegut, la situació d'aquest últim ha variat sensiblement en els darrers temps). Per la seva banda, Guibernau defineix les nacions sense estat com a "*comunitats culturals que comparteixen un passat comú, que estan vinculades amb un territori clarament demarcat, que desitgen decidir el seu futur polític i que estan mancades del seu propi Estat*" (GUIBERNAU:1999a:12). Com a exemples esmenta els casos de Catalunya, Quebec, Irlanda del Nord, Escòcia, Gal·les i el Kurdistan.

¹⁶ Així, per exemple, quan es fa referència a la "nació quebequesa", no es pensa en el conjunt dels ciutadans quebequesos, independentment del seu origen ètnico-lingüístic, sinó única i exclusivament als quebequesos francòfons.

¹⁷ Aquesta és, precisament, una de les principals crítiques que Seymour-Couture-Nielsen fan a Kymlicka, en referència a les seves anàlisis respecte al Quebec: "*For Kymlicka, the Quebec people, or the Québécois as he calls them, may simultaneously be described as a cultural nation and as a national minority within Quebec, and this is simply because they are outnumbered by a majority of English-speaking Canadians. The Quebec nation is, in the context of Canada, a culturally defined minority. For Kymlicka, a national community is a national minority if it is outnumbered by a larger group on a given territory. It seems that nothing more is involved in his conception of a national minority. So he does not feel the need to make any distinction between nations and national minorities*" (SEYMOUR-COUTURE-NIELSEN:1998:49).

determinada no cuestiona la soberanía ni la integridad de un territorio o de una comunidad determinada, mientras que el reconocimiento de la plurinacionalidad de un estado puede contradecir su carácter unitario y centralista" (TUBELLA-VINYAMATA:1999:79-80)

Tot plegat podem dir que aquesta percepció delata un escepticisme o una negació -o fins i tot una oposició- envers la viabilitat de la integració dels grups minoritaris en la nació sense estat. De fet, traspua la perplexitat, quan no irritació, de molts científics socials davant la constatació que comunitats ètnico-lingüístiques que històricament han fracassat en el seu procés de construcció estatal i que en conseqüència semblaven aparentment condemnades a desaparèixer (les "nacions sense història": la quebequesa, la catalana, la basca, l'escolesa, etc.), tanmateix han estat capaces d'impulsar la construcció d'una comunitat política pròpia, de caràcter pluralista i plenament democràtica, si bé no sobirana (tot i que en el present no renunciem, si més no una part dels seus membres, a assolir-la)¹⁸.

I és que, en darrer terme, el que fa nosa o directament, fa por, és que una suposada minoria, no només deixi de ser-ho, sinó que deixi de comportar-s'hi atès que ha deixat d'autoconcebre's com a tal¹⁹.

¹⁸ Una perplexitat que de fet, no és altra cosa que un fenomen recurrent i simptomàtic de la nostra època, el qual ha estat magistralment descrit: "*Allò que no hauria d'estar passant i tanmateix passa, allò que no sembla racional i és tanmateix real: això és precisament el que ens assenyala els límits del que a cada època s'entén per Raó*" (RUBERT DE VENTÓS:1999:45).

¹⁹ Un exemple fefaent en aquest sentit és l'oposició intensa que se sol donar en les nacions sense estat, per part dels sectors unionistes, recolzats per les autoritats estatals, a aquelles polítiques públiques titlades d'*ètniques* i que, impulsades per govems nacionalistes, afecten a tots els ciutadans sota la seva jurisdicció, l'exemple més paradigmàtic de les quals són les lleis lingüístiques. Per aquests sectors, el fet que la legislació lingüística -adreçada a la defensa i promoció de la llengua oprimida- sigui obligatòria, i doncs, els afecti també a ells, els porta directament a reivindicar els drets individuals i a exigir el caràcter voluntari de l'esmentada legislació. Per a una reflexió, polèmica, entom l'actuació dels nacionalistes en el poder, veure (HARTY:2000:665-690).

2.2. L'ESTAT MULTINACIONAL²⁰

En l'apartat anterior hem centrat la nostra atenció en la nació i hem remarcat que un dels seus trets fonamentals -i sovint no reconeguts o fins i tot omesos- és la seva diversitat interna. Aquesta característica, és també predicable dels estats. Contràriament al cas de la nació, però, que l'estat és una comunitat política plural és un fet que pràcticament ningú no gosa qüestionar a hores d'ara. Ja l'any 1972, en un article que ja podem titllar de clàssic, el polític Walker Connor subratllava que la diversitat estatal era més la regla general que l'excepció,

"Of a total of 132 contemporary states, only 12 (9.1 percent) can be described as essentially homogeneous from an ethnic viewpoint. An additional 25 states (18.9 percent of the sample) contain an ethnic group accounting for more than 90 percent of the total state's population, and in still another 25 states the largest element accounts for between 75 and 89 percent of the population. But in 31 states (23.5 percent of the total), the largest ethnic element represents only 50 to 74 percent of the population, and in 39 cases (29.5 percent of all states) the largest group fails to account for even half of the state's population."
(CONNOR:1994:29-30)

En aquest sentit, és cada cop més acceptat parlar de diferents tipus d'estat en funció de la seva font de diversitat. Kymlicka, per exemple, distingeix entre estats multinacionals i estats poliètnics (KYMLICKA:1999a:19-41, 1999b:25-35, 1999c:22-40). Un estat **multinacional**, segons el seu parer, és aquell que conté més d'una nació i on les cultures més petites formen "minories nacionals". Per la seva banda, l'estat **poliètnic**, es caracteritza per l'acceptació com a immigrants d'un gran nombre d'individus i famílies procedents d'altres cultures. A tots ells si bé se'ls permet preservar els seus trets particulars en àmbits com la família o la creació d'associacions privades de caràcter cultural, també se'ls obliga a conformar-se amb els elements bàsics de la identitat de

²⁰ Assenyalem ja des d'ara que no ens interessa tant el fet de si un estat multinacional es reconeix com a tal en el seu dret positiu, i fonamentalment, en la seva constitució, com si ho és *de facto* en el seu funcionament i dinàmica quotidiana (existència de partits polítics nacionalistes, demandes de reconeixement nacional, processos de *nation-building*, etc.). Un altre aspecte que també convé deixar establert des d'ara és que la nostra reflexió se centra en tot moment en l'estat multinacional democràtic.

l'estat que els acull, com per exemple, l'aprenentatge de la llengua. També és possible l'existència d'estats que siguin a l'hora multinacionals i poliètnics.

Altres autors, però, consideren aquesta tipologia insuficient, atès que no té en compte altres casos. Així consideren que existeixen com a mínim cinc tipus d'estats: l'estat poliètnic, l'estat pluricultural, l'estat multinacional, l'estat que és a l'hora poliètnic, pluricultural i multinacional i l'estat supranacional (SEYMOUR-COUTURE-NIELSEN:1998:58-59). Segons aquests autors, un estat **poliètnic** conté individus de diferents orígens nacionals, que sovint s'organitzen en comunitats ètniques. Per la seva banda, en un estat **pluricultural**, trobem la presència de minories nacionals, les peculiaritats de les quals han de ser protegides i promocionades en alguna mesura. Quant als estats **multinacionals**, són aquells que, a diferència dels dos models anteriors, contenen diverses nacions (la composició interna de cadascuna de les quals, d'acord amb el que s'ha exposat en l'apartat anterior, pot ser plural). Hi ha també estats que són a l'hora **poliètnics, pluriculturals i multinacionals**. Finalment, també esmenten l'estat **supranacional**, compost per diversos estats sobirans que li han transferit un cert nivell d'autoritat.

La diferència més rellevant entre les dues tipologies presentades rau en la caracterització de la **nació no dominant** a l'interior de l'estat multinacional. La primera (Kymlicka), considera que està formada exclusivament per individus de la mateixa ètnia o cultura i en conseqüència l'equipara a una minoria nacional-cultural. Per contra, la segona (Seymour i companyia), la concep com ètnicament o culturalment plural i per això diferencia clarament entre nació (no dominant) i minoria nacional. Aquesta última diferenciació és clau, perquè,

"If we confuse national minorities and nations, then we run the risk of being unable to stop, at least on a theoretical basis, the never-ending applications of the nationalist principle, and this could lead to chaos (...). Only nations could be entitled under special circumstances to exercise a full right to self-determination. If we confuse individuals of different national origins, national minorities, and nations, then it will look as though very few sovereign countries are genuine nation-state, since almost all are "culturally diverse" in some way or other, and it will look as though the nationalist principle could never be applied without engendering chaos." (SEYMOUR- COUTURE- NIELSEN:1998:59-60).

En les següents línies reflexiono entorn la problemàtica de l'estat multinacional. Anteriorment he definit l'estat multinacional com aquell a l'interior del qual trobem dues o més nacions. Tanmateix, aquesta definició no és satisfactòria per diversos motius. En primer lloc, perquè és simplista i descriptiva. En segon lloc, perquè és estàtica i a més a més pot donar entendre que a l'interior de l'estat les nacions es troben juxtaposades, de manera que hi ha un reconeixement mutu de la delimitació entre cadascuna d'elles. En tercer lloc, perquè emmascara la posició **desigual** de les diferents nacions a l'interior de l'estat i, particularment no reconeix l'existència d'una **nació majoritària** (dominant, altrament anomenada *core nation*), que és la que hegemonitza l'aparell estatal, en detriment de la o les altres **nacions minoritàries** (subalternes). I en quart lloc, per que pressuposa, equivocadament, un paper neutral de l'estat.

Deixant de banda el primer motiu, pel que fa al segon, cal dir que un dels trets més rellevants que caracteritzen la dinàmica d'un estat multinacional es l'existència de **processos competitiu de nation-building** (REQUEJO:1998a, 1998b, 1999b:9-29, 1999c:255-286), és a dir, que hi trobem dos o més projectes de construcció nacional que sovint són de caràcter antagònic, atès que els seus plantejaments se solapen²¹. En la major part

²¹ Això, precisament, és el que em mou a **no considerar** el cas de Suïssa com un exemple de federació multinacional. Definir-la com a tal pressuposa considerar que un o diversos dels cantons que la componen s'autoperceben com a "nació". I penso que no és el cas. Fins i tot, la comunitat germanòfona suïssa, no es considera col·lectivament una nació, com tampoc ho fa la francòfona, etc. En tot cas, podem dir, que Suïssa és un estat plurilingüe i pluricultural, on trobem diverses clivdes, a més a més de la lingüístico-cultural, tals com la religiosa i la socioeconòmica. Però difícilment podem considerar que existeixi una clivella nacional. Segons el professor François Grin, el cas suís es caracteritza per: "*un processus très spécifique de construction d'identité dans lequel la qualité de nation est principalement assignée à l'ensemble confédéral dont les éléments constitutifs sont les cantons, et non pas les communautés linguistiques, qui ne sont pas dotées de personnalité juridique, et sont perçues comme des réalités culturelles et sociolinguistiques, mais pas politiques*" (GRIN:2000:11). Per la seva banda, el professor Rainer Bauböck, és encara més contundent al respecte: "(...) Switzerland is a rather exceptional case and not a multinational federation properly speaking. The aspiration for self-government has historically been attached to the cantons rather than to language groups, while national identity is focused on the federal level. Language-based nationalism did cause the secession of Jura from Bern in 1979 but has not produced a desire to unite the new canton with the rest of la Suisse Romande. In truly multinational societies it would be rather difficult to artificially subdivide the units which consider themselves to be the founding nations of a federation" (BAUBÖCK:2000:376). Per a una comparació entre els casos canadenc i suís veure (KAUFMANN-ZIMMER:1998:483-510).

d'ocasions, i sempre en funció d'una determinada correlació de forces, aquesta competència condiona de manera important la dinàmica política estatal i acostuma a posar al capdamunt de l'agenda, les reivindicacions relatives als drets d'autogovern (**KYMLICKA:1999c:42-46**) i fins i tot al dret a l'autodeterminació.

Tanmateix, tercer motiu, aquesta competència entre nacions és, dient-ho en termes econòmics, imperfecta o asimètrica, atès que la posició de les diferents nacions a l'interior de l'estat no és igual. Així, per una banda, la nació majoritària o dominant compta al seu favor amb l'hegemonia històrica ha exercit damunt l'estat, i més concretament damunt dels aparells burocràtics, coercitius i ideològics. Per la seva banda, les nacions minoritàries han de conformar-se en emprar aquells recursos que tenen al seu abast²². Aquesta hegemonia de la nació majoritària damunt l'estat, quart motiu, el connota culturalment, fins i tot quan pretén refermar la seva legitimitat davant el conjunt dels seus ciutadans presentant-se com a neutral en la seva actuació respecte els diferents grups nacionals (**WEBBER:1994:183-305**). És en aquest sentit que podem parlar, en els estats multinacionals de l'existència d'"*asimetrias en el rango de las diferentes culturas*" (**KRAUS:1996:62-63**).

Podem dir, doncs, que **l'estat multinacional és un tipus d'estat a l'interior del qual es dóna una competència imperfecta o asimètrica entre diverses nacions (o projectes nacionals), atès que una d'elles té**

²² En un treball meu anterior ja vaig assenyalar que tots els moviments nacionalistes, tant els que tenen un estat propi com els que no, intenten "*maximitzar els seus avantatges*" (**SORT:1995b:97-98**). Amb això vull dir que per tal de bastir el seu discurs legitimador, tots ells empen aquells instruments al seu abast, amb els quals poden arribar al màxim nombre de persones. Així, per exemple, els nacionalismes d'estat, sobretot en els estats unitaris, òbviament, aprofiten el control que tenen dels aparells estatal, burocràtic i ideològic per expandir el seu nacionalisme uniformitzador i homogeneïtzador. Una cita clàssica, referent al cas espanyol, així ho confirma. La devem al gran pensador Joan Fuster: "*L'oligarquia espanyola inicial, disposant de l'aparell de l'estat, s'imposava a través d'una vasta capil·laritat administrativa tremendament eficaç: mestres d'escola, autoritats burocràtiques, catedràtics d'universitats, guardiacivils, escalafons, servei militar obligatori, capellans d'alta i baixa graduació, notaris i partits polítics...*" (**FUSTER:1985:98-99**). Publicat inicialment a **ARBÓS-PUIGSEC:1980**. Per la seva banda, els nacionalismes sense estat sobirà propi, cerquen altres instruments per difondre les seves idees: "*Si de moment no es tenen institucions estatals generals com a embolcall i instrument, el nacionalisme se'n cerca un substituït en les estructures de què disposa, en estats parcials o en les forces socials globalment nacionals, en la literatura, en l'església, el sindicat o el partit*" (**WITTE:1986:79**).

una posició hegemònica.

La competència entre les diferents nacions acostuma a tenir dos camps de batalla principals: els ciutadans i el territori. Pel que fa als **ciutadans**, cal dir que consisteix essencialment en la delimitació del *demos*, és a dir, del subjecte polític que aspira a l'autogovern. En d'altres paraules, es tracta de determinar **qui és el poble?**, de manera que hi hagi un marc general i legítim on s'expressin les preferències individuals i col·lectives. En aquest sentit, hi ha dues posicions clarament diferents: aquella que considera que existeix un **únic** *demos* a l'interior de l'estat multinacional o bé aquella que afirma l'existència de **diversos** *demoi*.

La primera d'aquestes posicions, parteix d'una concepció **exclusivament cívica de la nació (SEYMOUR-COUTURE-NIELSEN:1998:23-29; SEYMOUR:1999a:19-43)**, és a dir, no plural. Sintèticament, podem dir que en la seva virtut a l'interior de l'estat existeix un únic i indivisible *demos*, compost per tots els ciutadans, cadascun dels quals manté un lligam **directe** i estrictament **individual** amb l'estat a través del principi de ciutadania establert en la constitució, que és qui el converteix en posseïdor de drets (*rights holder*)²³. Aquest posicionament, atès que dóna una gran rellevància a les institucions estatals comunes (la constitució, el dret de ciutadania, els tribunals com a garants dels drets, etc.) i té una lògica clarament quantitativa (individualisme), afavoreix la nació dominant. Efectivament, no només li garanteix *de facto* el manteniment de la seva hegemonia, sinó que l'emascara proporcionant-li una imatge de neutralitat nacional, basat en el raonament que considera que si tots i cadascun dels ciutadans tenen reconeguts els seus drets individuals, no té sentit referir-se a l'existència de discriminacions de cap tipus, i molt menys de caràcter col·lectiu. Tanmateix, aquesta aparent neutralitat cultural no existeix en els estats multinacionals, tal i com afirma taxativament el propi Kymlicka,

"Un estat multinacional que atorga drets individuals universals a tots els seus ciutadans, amb independència del grup al qual pertanyin, aparentment pot semblar que és neutral envers els diversos grups

²³ Així el ciutadà es converteix en un individu abstracte, al marge de les seves característiques concretes (biològiques, culturals, lingüístiques, etc.). Des d'una perspectiva francesa, veure (SCHNAPPER:1994; 1999; 2000).

nacionals. Però, en realitat, pot privilegiar sistemàticament (i sovint ho fa) la nació majoritària en aspectes fonamentals, per exemple, el traçat de les demarcacions interiors, la llengua a les escoles, als tribunals i als serveis governamentals, l'establiment dels dies festius oficials i la divisió del poder legislatiu entre els governs central i local. Les decisions que es prenguin sobre aquests aspectes poden reduir radicalment el poder polític i la viabilitat cultural d'una minoria nacional, alhora que reforcen els de la cultura majoritària"

(KYMICKA:1999c:71-72)

Les implicacions d'aquest posicionament que només contempla un únic *demos* en el conjunt de l'estat són ben òbvies. Per una banda, hi ha una clara identificació entre l'estat i la nació²⁴, de manera que la identitat multinacional tendeix a esvaïr-se en benefici d'una progressiva patrimonialització de les institucions estatals per part de la nació dominant, en el sentit exposat suara per Kymlicka. I en segon lloc, implica que les nacions minoritàries esdevenen "invisibles" o són pontejadades, donada que existeix una relació directa entre cada ciutadà i les institucions estatals comunes.

Pel que fa a l'altra posició, considera que a l'interior de l'estat multinacional en qüestió hi ha diversos *demoi*, cadascun dels quals compostos per aquells ciutadans que viuen en un territori que s'autoidentifica com a nació, majoritàriament, plural, seguint el model exposat en l'apartat anterior. En conseqüència per a aquests projectes de construcció nacional, l'estat sobirà existent i la nació són realitats perfectament destriables i àdhuc de lleialtat ordenable. La lleialtat primària o immediata, la seva adscripció política, simbòlica, cultural i àdhuc sentimental, es dona primer amb la **nació**. Per altra banda, la seva lleialtat envers l'**estat** és secundària o condicionada, atès que depèn de fins a quin punt es percep que reconeix i respecta la capacitat de decidir lliurement de la nació. Segons Kymlicka,

"If a minority group today, has a strong sense of national identity, and a strong belief in its right of self-government, then it will tend to view the federation as having only derivative authority, whatever the historical facts" **(KYMICKA:1998c:149)**

²⁴ I que, en conseqüència, intenten vertebrar, a través de polítiques concretes, una identitat i una lleialtat comunes de tots els ciutadans de l'estat, independentment de les diferències culturals, religioses, ètniques, etc. que puguin donar-se.

L'altre camp de batalla tradicional entre els processos competitius de *nation-building* és el territori. Per descomptat que allà on té lloc el **xoc entre societats globals** és en els **territoris en disputa**, és a dir, aquells que els dos nacionalismes consideren bé com una part "inseparable" del conjunt estatal, un, bé com "el" territori nacional pròpiament dit (la pàtria), l'altre²⁵. En conseqüència l'abocament d'esforços en la recerca de suports per part dels projectes polítics nacionalitzadors en competència hi és molt més intens que en els territoris que podem qualificar com a "mononacionals". Tot plegat fa que la dinàmica política en els territoris en litigi sigui essencialment diferent a la que es dona en la resta de l'estat. Així, per exemple, pel que fa al comportament electoral, el posicionament de les forces polítiques en els territoris en litigi funciona en base a un doble eix (ideològic i nacional), mentre que en la resta, funciona més l'eix ideològic (dreta/esquerra) -a banda d'altres. Aquesta diferenciació pot donar lloc al fet que en els territoris en litigi existeixi una tendència al multipartidisme i a una divisió més o menys profunda en cultures polítiques estanques.

Atès tot el que acabem de dir, la pregunta que s'imposa és immediata: ¿és possible la "coexistència" de diversos "projectes nacionals" amb plantejaments antagònics a l'interior d'un mateix i únic estat sobirà hegemonitzat per un d'ells?

Teòricament, el reconeixement del multinacionalisme a l'interior d'un estat, hauria de comportar, lògicament, el correlatiu reconeixement de l'existència de diferents sobirania **plenes** en el seu interior. Tanmateix, és ben evident que en l'actualitat la probabilitat que un estat constituït accepti l'existència de múltiples sobirania plenes al seu interior és pràcticament inexistent²⁶. Els detractors d'aquest posicionament, afirmen que si s'accepta, la tesi de la multinacionalitat dels estats, es corre el risc que, donat que

²⁵ És un fet recurrent que pel nacionalisme estatal, els territoris reivindicats per les minories nacionalistes, acostumen a ser considerats com el bressol (o el motor, o la fàbrica) de la pròpia nacionalitat, de manera que encara resulta més impensable de renunciar-hi.

²⁶ Ens referim, òbviament, a sobirania plenes, de caràcter confederal o associatiu. No ens referim a sobirania **compartides**, més pròpies d'aranjaments federals, i que en conseqüència no tenen una implicació exterior.

pràcticament tots els estats són "culturalment diversos", pel fet que en el seu interior hi ha grups que s'autoperceben com a col·lectivitats diferenciades, tard o d'hora, molts d'ells acabin reivindicant el seu dret a l'autodeterminació i, eventualment, a la formació d'un estat propi. Així, segons un dels principals crítics actuals en contra de les reivindicacions nacionalistes,

"Statehood has become the ultimate prize of nationalists; their banner is self-determination and their demands are territorial. There are no halfway houses between subordination and equality, between independence and autonomy." (GOTTLIEB:1994:102)

La conseqüència de tot plegat serà que el món es pot veure abocat a una espiral de construcció de nous estats que el pot portar al caos (MOYNIHAN:1993). Per contra, sobretot des de plantejaments filosòfics, sí que s'ha teoritzat, entorn de la coexistència de diferents nacions a l'interior d'un mateix estat. Ens referim, òbviament a l'anomenada **política del reconeixement**. Diversos autors han teoritzat sobre aquesta qüestió al llarg dels darrers anys²⁷.

Sintèticament, la política del reconeixement consisteix en l'acceptació de l'existència d'una pluralitat de maneres de pertànyer a una mateixa comunitat política. Dit en d'altres paraules, en una societat caracteritzada per la seva **diversitat profunda** (*deep diversity*), si es vol mantenir la seva unitat, no pot existir un model uniforme de ciutadania. Per contra s'imposa la necessitat d'un model multiforme de ciutadania, segons el qual existeixin diferents maneres d'identificar-se amb l'estat i no només una. Així, ha de ser compatible el fet que un ciutadà consideri que l'estat és a l'ensens el seu referent nacional immediat, amb que un altre ciutadà s'identifiqui primer amb la seva nació i que això no sigui incompatible amb una identificació secundària amb l'estat. Per tal que això sigui possible, és evident que aquest segon ciutadà ha de percebre que a dins de l'estat és possible el lliure desenvolupament i consolidació de la seva identitat nacional²⁸. En definitiva, s'ha de donar un **reconeixement** de les diferents

²⁷ TAYLOR:1991, 1992a, 1992b, 1996; LAFOREST:1992, 1995b, 1995c; TULLY:1994a, 1994b, 1995a; WEBBER:1994; CASTIÑEIRA:1995a, 1995b, 1999a; REQUEJO:1998a, 1999a.

²⁸ La metàfora de la federació estil potlacht (TULLY:1994:125-149), també segueix, si fa no fa, la mateixa idea.

identitats que possibiliti una coexistència de maneres de pertànyer a una mateixa comunitat política.

Això no obstant, la tesi de la política del reconeixement presenta algun problema o requereix alguna precisió. Tal i com s'ha dit a l'inici d'aquest apartat, avui en dia l'acceptació de la idea del pluralisme en els estats es dona sense excessius problemes. Sembla evident, però, que el reconeixement de la diferència profunda a l'interior d'un estat multinacional, ha d'anar més enllà d'una acceptació **genèrica o abstracta**. De fet el que s'ha de plantejar no és una acceptació genèrica, sinó tota una altra cosa, ben diferent, com és l'acceptació **concreta o històrica** de la diferència. En aquest sentit, penso que Kymlicka posa el dit en la nafra quan afirma el següent,

"No és probable que una societat que es basi en la diversitat profunda es mantingui cohesionada si les persones no valoren aquesta diversitat i no volen viure en un país que conté diverses formes de pertinença cultural i política. I ni tan sols això és suficient en tots els casos. (...) Per tant, si els ciutadans volen mantenir cohesionat un estat multinacional, han de valorar la diversitat profunda en general, però també els grups ètnics i les cultures nacionals particulars amb qui comparteixen el país" (KYMLICKA:1999c:242) [subratllat meu]

És a dir, del que es tracta és que l'acceptació de la diversitat, política i cultural, nacional en definitiva, consisteixi en una valoració i reconeixement de les identitats **concretes** que es donen a l'interior d'un mateix estat. Tanmateix, aquesta acceptació presenta alguns obstacles.

Un primer obstacle que dificulta aquest reconeixement concret és el relatiu a la **memòria històrica** -al pòsit històric- dels diferents grups nacionals. Aquesta està molt influenciada pels enfrontaments de diversos tipus (sovint armats) que s'han succeït al llarg dels temps, sobretot en el cas d'un veïnatge secular²⁹. Tot plegat ha donat lloc al sorgiment d'estereotipus, tòpics, greuges, recriminacions, acusacions, menyspreus, etc. mutus que s'han anat transmetent

²⁹ D'aquí la importància de la historiografia, en particular, i de la transmissió dels coneixements (educació), en general, com a instruments de creació de consciència nacional. El debat sobre les diferents historiografies nacionals, és un clàssic, i no per casualitat, esdevé un autèntic cavall de batalla en els estats multinacionals, atès que cada nació en fa una interpretació pròpia i, molt sovint, contraposada.

de generacions en generacions, i que queden perfectament reflectits en els continguts fòbics de molts mitjans de comunicació o en les enquestes sociològiques que regularment es publiquen, bé de forma explícita o implícita. En aquestes últimes, per exemple, molt sovint els ciutadans pertanyents a les "nacions minoritàries" -és a dir, els grups que reivindiquen dins l'estat el seu caràcter nacional-, són els que mereixen la valoració més negativa per part de la resta dels seus suposats "compatriotes".

Certament, se'ns pot dir, que altres enfrontaments "seculars" molt més terribles i cruents, com per exemple el franco-alemany, avui en dia pràcticament ja no existeixen, i han deixat lloc a una cooperació estreta en molts àmbits. Però el cas no és ben bé el mateix. Mentre que en les successives lluites franco-germàniques (o, abans, les anglo-franceses) hi ha el "reconeixement" de dos actors "sobirans" i "moderns", en les lluites nacionalistes a l'interior d'un mateix estat, no es dona aquest mateix reconeixement. És a dir, que el moviment nacionalista no és reconegut com un "actor" de ple dret sinó que se li nega qualsevol tipus d'identitat (i, doncs, de dignitat) i se'l titlla més aviat com una reacció irracional enfront la "modernitat" -que òbviament, encarna el nacionalisme d'estat. És cert que aquest llegat del passat pot superar-se amb dosis de bona voluntat i de compromís. Tanmateix convé recordar que, habitualment aquestes són molt més presents en determinats cercles intel·lectuals, minoritaris, que en el conjunt de la població³⁰.

Hi ha, però, un segon obstacle potser encara més imponent: la tesi de la política del reconeixement sembla pressuposar un marc estatal neutre, en el qual actuen les diferents nacions -o projectes de construcció nacional. Res més lluny de la realitat. Tal i com s'ha dit més amunt, el grup nacional hegemònic en el conjunt de l'estat multinacional acostuma a afaçonar ètnicament les

³⁰ L'exemple típic d'aquests intents de superar les diferències entre les èlits il·lustrades són les reunions, que periòdicament tenen lloc entre intel·lectuals procedents de les diferents nacions coexistents dins d'un mateix estat (per exemple, entre quebequesos i canadencs de la resta del país, o, entre intel·lectuals catalans i espanyols). Val a dir, però, que fins i tot en aquests casos, la consecució d'un acord o d'un consens entre els participants en aquest tipus de cimera és força difícil, i sovint es limiten a declaracions de bones intencions. Aquest fet és encara més preocupant si es té en compte que és molt normal que d'aquestes trobades en quedin exclosos aquells intel·lectuals considerats més "radicals", tant d'una banda com de l'altra, per la qual cosa teòricament els que hi participen semblen ser, a priori, més oberts o més proclius a una entesa.

estructures constitucionals, institucionals i legals d'aquell. D'aquesta manera acaba considerant l'aparell d'estat com un patrimoni o un vedat propi, fins al punt que intenta imposar els seus trets ètnics, culturals o nacionals a la totalitat de l'estat³¹. No és d'estranyar, doncs, que aquest grup hegemònic, acabi considerant la política de reconeixement, tal i com s'ha formulat més amunt, com quelcom excessiu i fins i tot perillós no només per al manteniment de la seva posició privilegiada, sinó fins i tot amenaçadora de la seva pròpia identitat nacional. Dit en altres paraules, tot intent de reconèixer la multinacionalitat estatal, és interpretat per la nació majoritària com un atac a la seva pròpia identitat i a la seva hegemonia. En definitiva, els estats multinacionals es caracteritzen clarament per viure en una tensió permanent, entre les forces centrípetes i les centrífugues. Segons el propi Kymlicka,

³¹ La qüestió lingüística acostuma a ser en aquest sentit, força il·lustrativa. Es el cas de quan es parla d'una llengua determinada com a llengua de progrés enfront d'altres llengües considerades com endarrerides. Vegem-ne alguns exemples: en el segle XIX, el liberalisme espanyol va titllar la llengua espanyola (castellana) com "la llengua de la llibertat", enfront el català i el basc, considerades com a llengües reaccionàries (per la forta presència de catalans i bascos en el moviment carlí), o enfront la llengua gallega, considerada una llengua de camperols ignorants. Per la seva banda, la República francesa ha fet, i encara avui en dia fa, un ús reiterat de l'expressió "llengua republicana" quan es refereix al francès, mentre que tradicionalment ha titllat de llengües reaccionàries o contrarepublicanes, llengües com el català, l'occità, el bretó, el cors, i el basc. Al Canadà, en el segle XIX i també ben entrat el segle XX, l'anglès era considerada la llengua de la "raça" dominant i de la civilització, del progrés, la ciència i la tècnica, mentre que el francès del Quebec (i més concretament, el *joual*, parla popular del francès, sobretot en el medi rural), era bescantat com a llengua endarrerida, dominada pels capellans, pròpia del medi agrari. Finalment, la llengua russa, ha estat considerada tant per l'últim tsar, com pels comunistes i els postcomunistes, com la llengua del progrés, el socialisme i la modernitat, enfront les altres llengües (bàltiques, caucàsiques, etc.) considerades fins i tot com a llengües pròpies de criminals i indesitjables (i el cas txetxè és ben eloqüent). D'aquests exemples no podem més que concloure, com han posat de manifest alguns autors, que les democràcies estatals no neixen en un buit cultural, sinó que assumeixen trets culturals i lingüístics i prioritzen unes llengües per damunt d'unes altres. I per descomptat, les llengües prioritzades acostumen a ser les de la majoria nacional a l'interior de l'estat.

"(...) els estats multinacionals democràtics que reconeixen els drets a l'autogovern són, segons sembla, essencialment inestables"
(KYMLICKA:1999c:232)

Per la seva banda, el professor J.R.Llobera, va encara més lluny, i davant la constatació, en els darrers anys, de l'increment del nombre d'estats nacionals com a conseqüència de la desintegració d'antics estats multinacionals, no dubta a afirmar que *"es pot parlar d'una crisi de l'Estat multinacional"* **(LLOBERA:1998:22)**. En definitiva, segons el nostre parer, no són un model d'estat consolidat com sovint es vol fer creure, sinó més aviat una etapa transitòria que ha de culminar en un eventual "desenllaç" de la qüestió nacional³². En aquest sentit, és molt normal en les anàlisis acadèmiques sobre la problemàtica del (multi)nacionalisme, rebutjar, sovint apriorísticament, la resolució secessionista de caràcter liberal i pacífica³³. És un recurs que va contra tota lògica, si tenim en compte que, d'ençà 1945 -any de la fundació de les Nacions Unides, el nombre d'estats no ha deixat de créixer, actualment n'hi ha més de 180- i tot sembla indicar que la situació actual és molt millor que la de llavors. El propi Kymlicka, reconeix que,

"Potser hauríem d'estar més inclinats a considerar la secessió. El cert és que tendim a donar per fet que la secessió és una catàstrofe moral i política", però afegix que, "Es fa difícil veure per què els liberals haurien d'oposar-se automàticament a secessions liberals i pacífiques... Al capdavant el liberalisme es preocupa principalment per la llibertat i el benestar dels individus, no pas pel destí dels estats, i la secessió no ha de perjudicar necessàriament els drets individuals"
(KYMLICKA:1999c:235-236)³⁴.

³² Una resolució, que llevat de comptats casos, acostuma a culminar amb la destrucció de l'estat multinacional i l'accessió a la independència de les nacions sense estat. Particularment això és així a l'escenari europeu, i en gran mesura també a la resta del planeta, amb importants excepcions, però.

³³ Respecte a aquests tipus de fenòmens veure **(YOUNG:1994b:773-792, 1994c:221-245)**.

³⁴ Amb tot, no cal dir, que Kymlicka no és un partidari de la secessió del Quebec **(KYMLICKA:1998c:111-150)**.

Aquest desenllaç pot ser en un sentit o en un altre, i també és cert que la transitorietat es pot allargar en el temps, i que pot ser explícita o implícita (latent)³⁵. Precisament, una de les propostes que s'han presentat per, diguem-ne, "gestionar" l'estat multinacional i, especialment, per evitar caure en el "pendent" de la secessió, ha estat la del federalisme multinacional, del qual ens ocupem en el següent apartat.

2.3. LA FEDERACIÓ MULTINACIONAL, UN INSTRUMENT D'ACOMODACIÓ?

Segons alguns autors, el federalisme és considerat com un arranjament institucional útil per fer front als problemes derivats de la "fragmentació" a l'interior dels estats (FLEINER:1999). D'altres afirmen que, davant d'una **diversitat profunda** (social, nacional, lingüística, religiosa, ètnica, etc.) present en determinats estats (TAYLOR:1991, 1998), el federalisme permet **acomodar** institucionalment les diferències, i d'aquesta manera garantir, al mateix temps, la preservació de la unitat estatal i de les diferents identitats particulars. Finalment, i segons una formulació força repetida, el federalisme es caracteritza per combinar els principis del **govern compartit i de l'autogovern**³⁶. D'aquesta manera, el federalisme pressuposa per una banda, un determinat grau d'independència o autonomia entre els diferents nivells de poders, i de l'altra, una creixent interdependència entre cadascun d'ells. Aquesta capacitat "acomodadora" ha estat atribuïda al suposat caràcter "agnòstic" del federalisme envers la comunitat³⁷. És a dir, al fet que no se'l pot titllar ni d'universalista, ni tampoc de particularista (LaSELVA:1993:220 i ss)³⁸.

³⁵ Tanmateix, l'estudi d'experiències prèvies de moviments d'alliberament nacional reeixits, ens indiquen l'existència de "punts de no retorn", a partir dels quals els fets s'acceleren.

³⁶ "Federalism can be understood as constitutionalized power sharing through systems that combine self-rule and shared rule" (ELAZAR:1995b:474-475).

³⁷ No debades, molts autors que defensen el federalisme, consideren que el nacionalisme i la nació, han substituït en el món modern, el paper que en el món tradicional assumien la religió i l'església.

³⁸ O dit, d'una altra manera, no se'l pot titllar de cosmopolita ni de nacionalista.

No és universalista, perquè considera que el ple desenvolupament de la persona humana (dignitat individual, autorespecte i autoestima), només es dona quan es troba plenament integrat en la seva comunitat immediata. El federalisme, doncs, valora sobremanera la plena inserció de la persona en el seu entorn concret, en la seva cultura. I això és així perquè, de fet, al llarg de la seva vida, la immensa majoria de les persones es relacionen sobretot amb aquest entorn immediat, que és el que li dona una identitat pròpia. Per altra banda, cal recordar que una comunitat d'individus plenament o altament integrats, és a dir, amb una forta cohesió interna, constitueix, en principi, una garantia per a la seva estabilitat present i la seva supervivència futura.

Però el federalisme tampoc és particularista, perquè de la pròpia valoració de la comunitat a la que es pertany, se'n deriva, per motius morals i de civilització, un respecte per les comunitats veïnes. És moral perquè aquest capteniment és conseqüència d'un exercici de "posar-se en la pell de l'altre". És a dir, si jo em sento plenament integrat en la meua comunitat i d'això en faig una font de felicitat, és ben evident que una altra persona tindrà els mateixos sentiments respecte a la seva pròpia comunitat. Pel que fa al motiu de civilització, ens referim òbviament, al bagatge que dona experiències traumàtiques passades que ens duu a intentar no caure en els mateixos errors. En conseqüència, el respecte de l'altre és fonamental perquè en cas de no existir, això podia donar lloc a lluites intercomunitàries i, en el cas de les comunitats derrotades, a l'aparició de processos d'alienació individual i col·lectiva (que, atenció, pot ser la pròpia)³⁹. Per això, si es vol garantir la preservació de la pròpia comunitat, el més raonable és establir acords o mecanismes de cooperació intercomunitaris. Amb el pas del temps, i com a producte de la

³⁹ A nivell individual, es pot donar una pèrdua, de la pròpia dignitat -i fins i tot, el sorgiment de sentiments de desarelament o, al límit, d'auto-odi- i a nivell col·lectiu de processos de descohesió social i en definitiva, de desdibuixament o àdhuc desaparició de la identitat comunitària. No debades, aquelles comunitats que han patit un procés d'alienació més intens sovint es caracteritzen per la inexistència d'un teixit social fort i participatiu, per la seva dependència de l'exterior, i per processos de pèrdua de referents individuals i col·lectius. L'exemple immediat que se'n acut és el d'una part important de les poblacions indígenes, amb unes taxes de patologies socials (violència domèstica, delinqüència, alcoholisme, població penitenciària, suïcidis) molt més elevades que la resta de la societat. En altres àmbits, un indicador orientatiu d'una pèrdua d'identitat i d'increment de la dependència envers l'exterior d'una societat concreta és el predomini d'una monoactivitat socioeconòmica (per exemple, el turisme).

interacció continuada entre les diferents comunitats, sorgeix un tipus de **fraternitat** (AGRA ROMERO:1993:143-166), fonamentada en l'adopció d'uns determinats **valors compartits** (*shared values*) (TAYLOR:1991:53-76) i que culmina amb l'adveniment del que s'ha anomenat una **lleialtat federal** (*bundestreue*) (LINZ:1997, 1999:34). Aquestes fraternitat i lleialtat, són l'altra cara de la moneda, de la plena integració en la pròpia comunitat. El gran repte del federalisme és, doncs, el de promoure institucions i interessos comuns a l'hora que s'acomoden les diferències (KYMLICKA-RAVIOT:1997:2).

És en aquest sentit, que darrerament s'ha posat èmfasi en la presentació del **federalisme multinacional** -i de la seva aplicació pràctica en forma de federació multinacional- com a una resposta institucional per acomodar les tensions que es donen a l'interior d'un estat multinacional⁴⁰. El **federalisme multinacional**, a nivell normatiu, pretén fer viable un estat multinacional a través d'una distribució federal del poder (en contraposició als estats multinacionals unitaris).

El polítòleg Juan Linz, per exemple, assigna al federalisme dues funcions alternatives: la primera és **unir** (*to bring together*) en un únic estat, identitats polítiques inicialment separades que volen reservar-se determinades competències com a condició per integrar-se en l'estat més gran (cas dels Estats Units, per exemple). La segona és, **mantenir units** (*to holding together*) dins les fronteres d'un mateix estat, aquells que altrament qüestionarien la legitimitat d'aquest estat, que se senten oprimits per l'estat si els seus interessos propis no són preservats per una autonomia constitucionalment garantida, i que fins i tot amenacen de seccionar-se de l'estat per protegir millor els esmentats interessos. Segons Linz,

"Federalism is in that case a response to threats of disintegration of the state, a reflection of separate identities as long as those identities are not exclusive since federalism implies some form of identification with the larger federal state" (LINZ:1997:3-4).

Podem dir, en aquest sentit, que el federalisme multinacional aconsegueix

⁴⁰ RESNICK:1994a:189-202; KRAUS:1996:59-80; GAGNON:1996; KYMLICKA:1998a:15-50; SEYMOUR:1999a, 1999b; LINZ:1999:7-40; REQUEJO:1999a, 1999d:303-344; WATTS:1999²a.

aquesta segona tasca. Cal entendre'l, doncs, com a resposta a les tendències desagregatives, que es donen arran del fracàs del nacionalisme dominant (estatal) d'assimilar les minories, i té com a objectiu evitar la desintegració estatal, és a dir, els processos d'autodeterminació i independència que, segons Linz, generen més conflicte i destrucció. Tanmateix, reconeix que el federalisme (multinacional) no és, però, una solució definitiva⁴¹.

"I believe that federalism might create a temporary stability, a framework in which further demands can be articulated and additional rights can be granted, but it is unlikely to be a once and for all stable, durable solution. The question is what are the ultimate limits of the dynamics of the devolution of power in the multinational federal state" (LINZ:1997:20).

Per la seva banda, Ronald L. Watts, posa l'èmfasi en el fet que en existir en el federalisme un **dobte nivell de govern**, constitucionalment garantit, permet la representació dels diferents interessos (nacionals) a l'interior d'un mateix estat. Concretament, el federalisme multinacional té la virtualitat de satisfer la demanda de la nació hegemònica (de controlar el nivell federal) i la demanda de les nacions minoritàries (que controlen el o els governs de les unitats constituents en les quals actuen). En conseqüència, el nivell de satisfacció col·lectiva és prou important, si bé pot no ser total⁴².

⁴¹ Will Kymlicka, apunta en la mateixa direcció quan afirma que *"the idea of secession will always be present in the political culture of multinational states"* (KYMLICKA:1998a:44).

⁴² En particular si les diferents nacions d'una federació multinacional no reconeixen els drets de les minories nacionals i indígenes que, eventualment, puguin existir al seu interior. És el cas dels anglòfons i els autòctons al Quebec, i dels francòfons i els autòctons a la resta del Canadà. Amb tot, cal tenir en compte que, sovint, el reconeixement d'aquests drets varia en funció del tipus de minoria. Si la minoria nacional en qüestió pertany, des d'una perspectiva ètnica, a la majoria a nivell estatal (per exemple: els anglòfons del Quebec, els serbis de Kosovo, els russos a les repúbliques bàltiques abans de la independència, etc.) és molt més probable que comptin amb unes immunitats i unes proteccions més altes que en el cas de les minories nacionals que habiten en el territori de la nació hegemònica a nivell estatal (francòfons canadencs fora del Quebec, kosovars de Sèrbia), les quals es veuen sovint abocades bé a un procés de segregació i d'estigmatització, bé a un d'assimilació cultural accelerat.

Ara bé, quines són les implicacions d'un federalisme multinacional? Penso que per tal d'acomplir aquesta tasca d'acomodació, el federalisme multinacional ha de fer front a dos reptes força complexos. Tan complexos que pràcticament qüestionen la seva viabilitat. Fixem-nos-hi.

2.4. LA FEDERACIÓ MULTINACIONAL *versus* LA FEDERACIÓ TERRITORIAL

El primer repte fa referència a les unitats constituents de la federació multinacional. És una qüestió clau. En el seu moment, Philip Resnick ja va cridar l'atenció sobre aquest aspecte (RESNICK:1994a:189-202, 1994c:71-89). Posteriorment, altres politòlegs canadencs (però no quebequesos), també hi han incidit (McROBERTS:1993a:249-262, 1993b:149-177; KYMLICKA:1998a:15-50). Quan ens referim a les unitats constituents de la federació multinacional, de fet el que pretenem és saber si la base de la federació és autènticament nacional o no. És a dir, teòricament, sembla obvi que en una federació **multinacional**, les seves unitats constituents, han de ser **exclusivament** les nacions que la componen, atès que difícilment una nació acceptarà equiparar-se amb una part (una regió) d'una altra nació.

És en aquest sentit que s'ha diferenciat entre **federacions territorials** i **federacions multinacionals** (RESNICK:1994c:71; KYMLICKA:1998b:136-140). Una federació territorial es caracteritza, per una banda, per l'existència d'un únic sentit de nacionalitat o de comunitat nacional en el seu interior⁴³. I de l'altra, pel fet que les unitats constituents de la federació són percebudes -i s'autoperceben- com a regions o parts d'un projecte de construcció nacional comú. Per contra, en una federació multinacional, es dona una "coexistència" de dos o més nacions "sociològiques", segons Kymlicka, a l'interior de l'estat (KYMLICKA:1999c). Ara bé, cal distingir entre una federació multinacional "estRICTa" i una de "mixta".

⁴³ El politòleg Rainer Bauböck no accepta el concepte de federació **territorial**, emprada per Resnick i Kymlicka, i opta per la de federació **regional**. Segons el seu parer, el terme "federació territorial": "*is misleading because multinational federations are generally territorial too, in the sense that they are built on a territorial division of power.*" (BAUBÖCK:2000:369). Una explicació que resulta suggerent, perquè permet una més clara delimitació entre dues problemàtiques que, sovint de forma interessada, es tendeixen a confondre: la qüestió regional i la qüestió nacional.

La primera es dóna quan les unitats constituents de la federació coincideixen amb cadascuna de les nacions coexistents. Què passa, però, quan ens trobem davant d'una tipologia **mixta** d'unitats constituents a l'interior d'una federació multinacional? És a dir, quan entre aquestes unitats hi ha "nacions" (minoritàries), per una banda, i regions (de la nació majoritària), de l'altra⁴⁴. En aquest cas, la situació es complica força, i la dinàmica que es genera és substancialment diferent. En primer lloc perquè es produeix un xoc de visions entorn la naturalesa de la federació. Segons Kymlicka, quan hi ha aquesta composició mixta d'unitats constituents, el conflicte de fons és el de la pròpia concepció de la naturalesa i els objectius de la federació,

"For national minorities, federalism is, first and foremost, a federation of peoples, and decisions regarding the powers of federal subunits should recognise and affirm the equal status of the founding peoples. On this view, to grant equal powers to regional-based units and nationality-based units is in fact to deny equality to the minority nation, by reducing its status to that of a regional division within the majority nation. By contrast, for members of the national majority, federalism is, first and foremost, a federation of territorial units, and decisions regarding the division of powers should affirm and reflect the equality of the constituent units. On this view, to grant unequal powers to nationality-based units is to treat some of the federated units as less important than others" (KYMLICKA:1998c:131)

En segon lloc, i com a conseqüència de l'anterior, la o les nacions minoritàries eventualment poden pressionar per un reconeixement especial, així com per la consecució de nous poders per tal de "preservar i promocionar" la pròpia identitat.

La resposta dels poders federals pot ser: (a) concedir més poders **només** a les unitats-nació; (b) no concedir-los, i per contra propugnar una estratègia de *nation-building* federal; (c) generalitzar la concessió de poders a **totes** les unitats constituents.

Sintèticament, podem dir que la resposta (a) pressuposa l'establiment d'un estatut particular per a les unitats-nacions, no traslladable a les unitats-regió. És l'opció primera per a una part important de la nació minoritària, fins i

⁴⁴ Tot i que també es pot donar el cas que una nació minoritària quedi fragmentada en dues o més unitats constituents.

tot per damunt de l'opció sobiranista o independentista, la qual molt sovint està connotada (o la connoten) per escenaris apocalíptics o negatius (violència, caos, neteja ètnica, etc.). Tanmateix aquesta opció preferida per una part important de la o les nacions minoritàries, resulta difícilment acceptable per àmplis sectors de la nació majoritària, atès que, tal i com diu Kymlicka, representa una violació del principi bàsic del federalisme, segons el qual totes les unitats federades han de ser iguals en drets i poders. La possibilitat que una unitat constituent tingui més poders o més rellevància que la resta, és doncs rebutjada entre gran part dels ciutadans, sobretot els de la nació majoritària.

La resposta (b) pot donar lloc a una reacció del o dels moviments nacionalistes a l'interior de les unitats-nació (minoritàries), fins al punt d'optar per una sortida independentista o secessionista. Val a dir que l'adveniment d'una estratègia de *nation-building* federal normalment acostuma a fer forat en determinats sectors socials, sovint força influents, de la nació o nacions minoritàries, que en conseqüència esdevenen les punta de llança de l'enfrontament amb el moviment nacionalista de la nació minoritària⁴⁵

Finalment, la resposta (c), pot generar dues conseqüències: (c.1) una reducció del poder federal (o central) en benefici de **totes** les unitats constituents⁴⁶. Aquesta conseqüència, tanmateix, pot acabar sent considerada com un afebliment de la capacitat del poder federal (o central) de vetllar per l'interès general. En d'altres paraules, aquest afebliment del poder central comporta la **balcanització** de l'estat, expressió que ha fet fortuna i que veiem aplicat en diferents escenaris polítics. A més a més, des de l'òptica de la majoria nacional, la balcanització no només pressuposa un afebliment de la seva hegemonia estatal, sinó també, el que és més rellevant encara, un afebliment de la seva pròpia identitat nacional per la qual cosa és rebutjada⁴⁷. La segona

⁴⁵ És el cas de, per exemple, els veterans de guerra o entre els pensionistes, sectors empresarials -i sindicals- amb interessos panestatals, o èlites intel·lectuals que empen la llengua de la majoria nacional.

⁴⁶ Mitjançant el traspàs d'aquelles competències sol·licitades per les unitats nacions (o d'una part d'elles) a totes les unitats constituents o federades.

⁴⁷ En aquest sentit, podem parlar de l'existència d'un **moviment pendular centrípet-centrípet**. Així una descentralització generalitzada de competències del govern central envers les unitats constituents, amb el consegüent afebliment de les seves capacitats per a lluitar contra les desigualtats territorials, comporta, al cap d'un temps una reacció centralitzadora

conseqüència (c.2) és l'homogeneïtzació que suposa tractar totes les unitats constituents com a iguals, no diferenciant les unitats-regions de les unitats-nació. És obvi que en les federacions territorials (com són els casos dels Estats Units, d'Alemanya o d'Àustria), aquesta homogeneïtzació presenta pocs problemes. Però en el cas de les federacions multinacionals, sí que suposa un greu problema, atès que difícilment, una nació (en tant que unitat-nació minoritària dins la federació multinacional) accedirà a equiparar-se no amb la nació majoritària, sinó amb una unitat-regió, part de la nació majoritària. A més a més, la completa homogeneïtzació de les unitats constituents permet al poder federal (o central) presentar-se com el garant de l'interès general, quan de fet, tal i com hem vist, prioritza una determinada identitat o adscripció nacional (la de la majoria)⁴⁸.

Com es pot veure, doncs, cap de les possibles respostes presenta un escenari integrat, la qual cosa assenyala de manera fefaent el caràcter eminentment inestable o conflictiu d'una federació multinacional, sobretot si és de caràcter mixt⁴⁹.

Una explicació d'aquesta proclivitat la trobem en els elements contradictoris que hi ha entre el federalisme i el nacionalisme. Bàsicament aquests elements contradictoris fan referència a: (i) el reconeixement i (ii) els poders. Vegem-los una mica en detall.

(i) Pel que fa al **reconeixement**, la contradicció entre federalisme i nacionalisme la trobem en el principi **moral** del federalisme de la igualtat entre totes les seves unitats constituents (que deriva de la igualtat entre tots els ciutadans). No pot existir, doncs, en el cas del federalisme, una unitat constituent amb un reconeixement que la situï per damunt -o en un altre nivell- de la resta. En conseqüència, en una federació multinacional mixta, des de la

(GINER-ARBÓS:1990:111). Tanmateix val a dir que aquesta explicació conté una trampa metodològica: la dialèctica entre centralització i descentralització de l'estat federal pressuposa el no qüestionament d'aquest estat. I precisament, molt sovint del que es tracta no és de la configuració interna de l'estat, sino de la pertanyença o no d'una nació a l'estat.

⁴⁸ De fet el poder estatal mai és neutral, tant des del punt de vista nacional, com cultural, lingüístic o religiós.

⁴⁹ Per descomptat que s'han presentat altres alternatives a les que aquí hem assenyalat. Un d'ells, és, per exemple, el conegut com a **federalisme asimètric**, del qual ja en parlem més extensament en un altre apartat d'aquesta recerca.

perspectiva federalista, totes les unitats constituents són reconegudes en el mateix nivell, independentment de si són unitats-regions (de la nació majoritària) o unitats-nació (minoritària). Aquest fet és del tot inacceptable per al nacionalisme minoritari, no només per que té com una de les seves raons de ser el reconeixement diríem que universal de la nació, sinó perquè és equiparada a una regió de la nació majoritària dins de la federació.

(ii) Quant als **poders**, ja s'ha dit més amunt, que el federalisme es fonamenta en el principi del "poder limitat", en el sentit que existeix una divisió de competències entre els dos nivells de govern (el federal i el de les unitats constituents). Tanmateix, des de la perspectiva del nacionalisme, el fet que la nació compti amb un llistat taxat de poders, tard o d'hora, esdevé un obstacle per al seu ple desenvolupament nacional, i la impossibilita d'esdevenir una **societat global**⁵⁰. Per exemple, és evident que una nació no pot renunciar a tenir la competència en àmbits tan vitals com poden ser les relacions internacionals o les telecomunicacions, les quals generalment, en les federacions són atribuïdes al nivell federal o central (**WATTS:1999²a**). Tot plegat ens porta a concloure que només en les federacions multinacionals "pures", és a dir, en aquelles on les unitats constituents coincideixen amb les nacions, es pot assolir una certa estabilitat⁵¹. Tot i això, fins i tot en aquest tipus de federacions podem observar tensions fortes, tal i com passa actualment a Bèlgica o les que, en el seu moment, portaren a la desaparició de Txecoslovàquia (**YOUNG:1995a:145-167**)⁵².

⁵⁰ Sobretot si la distribució de competències va ser feta en un context històric caracteritzat per un feble intervencionisme estatal, com és el cas de la Llei Constitucional canadenca de 1867.

⁵¹ Val a dir, però, que les federacions multinacionals pures també presenten importants diferències entre elles. Per exemple, la dinàmica política entre una federació binacional (és a dir, composta per dues nacions), presentarà força diferències a l'existent en una federació plurinacional (composta per més de dues nacions).

⁵² Darrerament, i com a conseqüència de l'evolució dels esdeveniments polítics en els darrers anys, la literatura acadèmica ha emfasitzat la diferenciació entre la secessió d'un territori d'un estat sobirà i l'esfondrament o desmembració (*break-up*) d'aquest estat sobirà, el qual dóna lloc a nous estats i planteja el delicat problema de la successió d'estats (**ORTEGA TEROL:1998**).

2.5. CONCLUSIONS CAPÍTOL SEGON

En aquest segon capítol hem reflexionat entorn aspectes que considerem claus en el context de la nostra recerca. En primer lloc, hi ha la presentació que hem fet de la nació en tant que fenomen eminentment **plural**, que implica un allunyament de les tesis que la consideren una realitat exclusivament ètnica o etnico-lingüística. Per descomptat que no hem negat, ans tot el contrari, el pes important d'elements objectius en la definició de la nació, particularment la llengua o el territori. De fet hem deixat clar que un element molt rellevant és l'existència d'una majoria nacional definida en termes lingüístics a l'interior de cada nació⁵³. Però, a més a més, he subratllat la importància de l'element subjectiu (l'autopercepció i la consciència nacionals) i el seu caràcter obert, on també tenen cabuda les diferents minories (nacionals i immigrants). Precisament, un altre dels aspectes que convé subratllar és la diferenciació que hem fet entre el que considerem que és una nació minoritària i una minoria nacional. He criticat el fet que alguns autors "etnicitzen" la nació minoritària, al considerar que només és formada pels membres de la majoria i obviant la possibilitats que les minories s'integrin en el projecte nacional comú d'aquesta. A continuació he analitzat l'estat multinacional. Enfront la caracterització plana, estàtica que sovint se'n fa, hem presentat una altra de més complexa, dinàmica i, perquè no dir-ho conflictiva. Des del nostre punt de vista, l'estat multinacional es caracteritza per una competència asimètrica entre projectes nacionals, on un d'ells té una posició dominant arran de la seva hegemonia en l'aparell de l'estat. En conseqüència, hem remarcat el seu caràcter desigual i hem qüestionat la suposada neutralitat de l'estat multinacional, tant a nivell cultural com nacional. Tot plegat ens ha dut a preguntar-nos entorn la seva viabilitat. A diferència d'alguns plantejaments que els presenten com a models consolidats, el nostre posicionament es decanta clarament envers una caracterització inestable. Certament, per fer front a aquesta inestabilitat essencial s'han formulat plantejaments com el del reconeixement. Això no obstant, aquests plantejaments, fins avui en dia, s'han desenvolupat més en el pla teòrico-normatiu, sense tenir una aplicabilitat immediata, la qual cosa ja és

⁵³ Tot i que es poden donar excepcions, cas per exemple d'Irlanda.

per ella mateixa significativa. Quant al federalisme multinacional, considerat per molts com una mena d'esperança blanca de les polítiques d'acomodació, hem assenyalat el nostre escepticisme al respecte. L'argument principal en aquest sentit és la lògica antagònica entre federalisme (poder compartit o limitat) i nacionalisme (societat global). La superació d'aquest antagonisme no sembla fàcil: un reconeixement particular de la nació minoritària dins d'una federació, trenca el principi de l'igualitarisme federal, que es troba fortament arrelat en la filosofia federal i que és plenament vigent en les anomenades federacions territorials, però que és seriosament qüestionada en les federacions multinacionals. L'única possibilitat en aquest sentit fóra un federació multinacional pura, és a dir, que les seves unitats constituents fossin exclusivament les diferents nacions (i no regions de la nació majoritària). Tanmateix, els exemples de Txecoslovàquia i la pròpia Iugoslàvia, ens indiquen que fins i tot en aquest cas, la viabilitat de la federació multinacional és dubtosa⁵⁴. La federalització de Bèlgica tampoc ha aconseguit apaivagar la competència interna. Tot el que acabem de veure ens ha proporcionat un marc de reflexió que ens permetrà aproximar-nos amb més coneixement de causa en l'anàlisi concreta del cas canadenc.

⁵⁴ L'actual República Federal de Iugoslàvia, formada per Sèrbia i Montenegro és un exemple en aquest sentit. El fet que la primera tingui deu vegades més població que la segona, dóna lloc a una dinàmica federal pro-sèrbia que exaspera els montenegrins. Per altra banda, una consideració paritària de les dues repúbliques, sembla atemptar contra el principi de la igualtat entre ciutadans, car dóna sobrevalorat el vot dels ciutadans de la república menys poblada i això exaspera els de la més poblada.

CAPÍTOL TERCER

RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS I FEDERACIONS

Sumari

3.0. Presentació

3.1. Les relacions intergovernamentals en les federacions multinacionals

3.2. Les relacions intergovernamentals en les federacions mononacionals (I): Aproximació al cas dels Estats Units.

3.3. Les relacions intergovernamentals en les federacions mononacionals (II): Aproximació al cas d'Alemanya.

3.4. Les relacions intergovernamentals en les federacions mononacionals (III): Aproximació al cas d'Austràlia.

3.5. Conclusions Capítol Tercer

3.0. PRESENTACIÓ

Aquest darrer capítol de la Primera Part de la recerca analitza les característiques **genèriques** de les relacions intergovernamentals en les federacions

multinacionals. Aquesta tasca és la que desenvolupo en el primer apartat del capítol i on plantejo qüestions les respostes a les quals m'han d'ajudar a poder contestar les preguntes centrals que guien aquesra recerca. Qüestions com, per exemple: **¿tenen les relacions entre nivells de poders en una federació multinacional, una dinàmica pròpia, diferent de la que es dóna en una federació mononacional o territorial?** Si la resposta és positiva, **com s'explica que sovint es posi com a exemple a seguir en federacions multinacionals arranaments constitucionals, institucionals, legals o administratius extrets de federacions mononacionals?** Si la resposta és negativa, **cal plantejar-se si realment és útil la diferenciació entre federacions multinacionals i federacions mononacionals o territorials.** Per altra banda, això ens ha de permetre saber quin és el protagonisme de les RIG en els processos de cohesió o desestabilització d'aquestes federacions, si es que el tenen, per descomptat.

El sentit últim d'aquestes reflexions cal cercar-lo en el fet que una part molt important de la literatura acadèmica canadenc -i canadianista- sobre el federalisme i les relacions intergovernamentals, han comparat el cas canadenc amb altres casos de federacions de caràcter territorial. Es tracta d'una tria que, des del meu punt de vista, és problemàtica, atès que les dinàmiques entre federacions multinacionals i federacions territorials són força diferenciades, tal i com he assenyalat més amunt. Això no obstant, per anar més enllà d'aquestes consideracions genèriques, però molt rellevants, dedico els tres apartats següents (segon, tercer i quart), a l'estudi **sinètic** de l'estructura de les relacions intergovernamentals de tres federacions territorials o mononacionals, com són els Estats Units, Alemanya i Austràlia. Per descomptat, no es tracta de fer un estudi aprofundit de cadascun d'ells, ans estrictament d'aproximar-nos-hi, per tal d'assenyalar-ne els seus trets bàsics. La selecció no és gens arbitrària. Totes tres han estat sovint presentades com a possibles models en els quals emmirallar-se el Canadà, per tal de superar definitivament alguns del seus principals reptes com a estat¹.

¹ Si bé també aquests mateixos països s'han posat com a models **negatius**, és a dir, com a models a no seguir en altres aspectes. En el cas dels Estats Units, per exemple, qüestions com la criminalitat, l'individualisme ferotge, el no intervencionisme estatal o l'imperialisme respecte l'Amèrica Llatina, són realitats profundament rebutjades per gran part de l'opinió pública canadenc (i també quebequesa, val a dir-ho). Veure en aquest sentit (**LIPSET:1990; THOMAS:1993; BANTING-HOBERG-SIMEON:1997; KEEBLE:1998**). Tanmateix, l'auge en els darrers temps de govens de la "*new right*", a Ontàrio (Harris) o Alberta (Klein), així com el cada cop més

118

En definitiva, amb aquest capítol concloem la Primera Part de la nostra anàlisi. En ella hem presentat els principals conceptes que en les dues Parts següents apliquem concretament al cas canadenc. En un dels capítols posteriors es reprenen les perspectives teòriques per analitzar el cas canadenc.

3.1. LES RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS EN LES FEDERACIONS MULTINACIONALS

En els capítols anteriors hem reflexionat entorn la caracterització de les RIG (en el primer) i de les federacions multinacionals (en el segon). És hora ara, des d'una perspectiva genèrica, d'analitzar la interacció entre aquestes dues institucions. Cal assenyalar, en aquest sentit, que la dinàmica intergovernamental en una federació multinacional dependrà en gran mesura de la caracterització de l'estructura interna d'aquesta. Ens referim, òbviament, al fet de si es tracta d'una federació multinacional plena o mixta, en el sentit que ja hem exposat anteriorment. A continuació exposem la problemàtica intergovernamental en cadascun dels casos.

3.1.1. Les RIG en una federació multinacional plena

En aquest cas, cadascun dels governs de les unitats constituents representen a cadascuna de les nacions existents a l'interior de la federació, mentre que el govern federal (entès en un sentit ampli) representa els interessos generals de la federació. Aquest cas presenta un gran avantatge: el fet que **totes les nacions dins la federació tenen veu**, la qual cosa, sense cap mena de dubte té un **efecte**

important impacte de l'Acord de Lliure Comerç de Nordamèrica en l'economia canadenca, sembla donar un tomb al tradicional arrelament de les idees col·lectivistes o comunitaristes presents al Canadà. Més endavant ja reprenem aquesta qüestió. Pel que fa al cas alemany, és evident que l'aspecte més rebutjat és la persistència del moviment nazi-xenòfob, com no podia ser altrament en un país com el canadenc, on el multiculturalisme esdevé cada cop més un valor central (*core value*) de la identitat canadenca. Finalment, del cas australià, hi ha menys diferències, atès que són dos països procedents d'una mateixa tradició política. Tal vegada, el tractament de la població aborigen, si més no fins fa poc, podia ser qüestionat o considerat insuficient des de la perspectiva canadenca (FLETCHER:1999). Per la seva banda, el nou moviment republicà australià contrasta amb la poca rellevància, que no inexistència, del debat Monarquia-República que es dona al Canadà.

integrador. En aquest sentit, ens trobem davant d'un model interestatal de federalisme, on com ja s'ha dit més amunt, les institucions de les unitats constituents (govern, parlament...) exerceixen un paper central en tant que canalitzadors i portaveus principals de les demandes dels seus respectius ciutadans. De fet, en aquest cas, el govern "nacional" (de la unitat constituent) es converteix en la pràctica en "el" govern, atès que és amb el que es relaciona més el ciutadà². Per contra, el govern federal es converteix en un referent més llunyà, supraestructural.

Ara bé, aquest plantejament simple, presenta alguns problemes que no ens podem estar de comentar-los. Un primer problema és el relatiu al **nombre** d'unitats constituents. Així, per exemple, si es tracta d'una federació **binacional** en contraposició a una de plurinacional, és ben evident que la dinàmica és molt diferent. Per una banda és relativament més fàcil simbolitzar la diversitat. Tanmateix també és més perillós caure en una creixent polarització entre la nació majoritària i la nació minoritària. Per contra, en el cas d'una federació **plurinacional**, la simbologia de la diversitat és més difícil i a més a més es fa necessari l'existència d'algun tipus de *lingua franca*, que permeti la intercomunicació entre els ciutadans de les diferents nacions, atès que no es pot esperar que **tothom** conegui **totes** les llengües que s'hi parlen³. Tanmateix, en una federació plurinacional és més factible la construcció d'aliances o coalicions entre les diferents nacions, la qual cosa pot portar a determinats punts d'equilibri que són més difícils d'assolir si només hi ha dues nacions.

Un segon problema de les federacions multinacionals plenes és la qüestió de "les minories nacionals", és a dir, el de la situació dels grups minoritaris a l'interior de cada nació. Posem un exemple: Suposem l'existència d'una federació binacional

² A banda, és clar, dels govens locals, l'organització i poders dels quals, per altra banda, és una competència que en la major part de federacions s'atribueix exclusivament a les pròpies unitats constituents.

³ En aquest sentit, curiosament, l'experiència colonial pot aportar una solució: prendre com a *lingua franca* l'antiga llengua colonial i que òbviament no és la pròpia de cap de les diferents nacions de l'estat. Per exemple, la llengua anglesa en el cas d'una federació multinacional tan complexa com és l'Índia (MITRA:1999). Tot i això, és una solució problemàtica si, per exemple, una nació va rebre un tracte més favorable que les altres durant l'etapa colonial. Per altra banda, la proposta que la llengua que assumeixi aquesta funció sigui precisament la pròpia de la nació majoritària, no és en cap cas una solució.

composta per la nació "A" (majoritària) i la nació "B" (minoritària). Suposem també que totes dues tenen minories nacionals creuades. És a dir, existeix una minoria nacional "a" establerta a "B" i una minoria nacional "b" implantada a "A"⁴. Teòricament, tal i com s'ha dit més amunt, les dues nacions que formen la federació haurien de reconèixer i garantir el manteniment de les identitats pròpies a llurs respectives minories nacionals. Un mecanisme que ho permetria fóra el del **reconeixement mutu** que s'aplica, per exemple, en el dret comunitari. Tanmateix, l'anàlisi de casos concrets indica que, arran precisament de la competència desigual que es dona en una federació multinacional en benefici generalment de la nació majoritària, el més normal és que la minoria "a" tingui un nivell de protecció i un reconeixement de drets i privilegis, superior a la de la minoria "b", la qual cosa pot portar a aquesta última a un procés d'assimilació i de desaparició molt més accelerat⁵. Una manera de fer front a aquest desequilibri és, en la mesura que es pugui, implementar una **relació de reciprocitat**, per exemple en matèria lingüística, de manera que es fomenti més la cooperació i l'acord que no pas l'enfrontament. Malauradament, però, el que moltes vegades s'acaba imposant és una **relació de represàlia**, la qual òbviament no afavoreix, precisament, l'estabilitat de la situació política. D'aquesta manera es tendeix a la formació del que alguns analistes han batejat com a **federalisme comunitarista (BRETON:1985)**. És a dir, una progressiva formació d'unitats constituents cada cop el més homogènies possible, sobretot des d'un punt de vista lingüístic⁶. Tot plegat, porta a un progressiu

⁴ Aquí s'entén que "A" i "a" formen part de la mateixa col·lectivitat ènicolingüística o, si es vol, formen part de la mateixa **nació cultural**. El mateix passa amb "B" i "b".

⁵ L'exemple immediat, al qual ja ens referim amb detall més endavant en aquesta mateixa recerca, és el de la situació dels angloquebequesos, molt més consolidada en comparació amb la de les minories francòfones a la resta de províncies canadenques -amb l'única excepció, probablement, dels acadians de Nou Brunswick. En altres escenaris mundials trobem la problemàtica de les minories russòfones als països bàltics, les quals tradicionalment comptaven amb la protecció de Rússia que no ha parat de llançar amenaces velades als governants bàltics. Hi ha altres exemples més propers, però el tractar-los aquí ens allunyaria massa del propòsit central d'aquesta recerca.

⁶ Val a dir que l'homogeneïtat lingüística no implica de cap de les maneres una homogeneïtat cultural. L'exemple canadenc és ben demostratiu. En els darrers anys, s'hi està produint, per una banda, un procés de territorialització de les llengües, en el sentit que cada cop més els francòfons es concentren al Quebec i els anglòfons a la resta del Canadà. Segons Kymlicka, és una tendència d'abast universal, "*The evidence from around the world suggests a clear trend toward the increased territorialization of language communities*" (KYMLICKA:1998a:20).

trencament dels lligams que uneixen (*the ties that bind*, en expressió de Kymlicka), que són les que proporcionen un sentit directe de connexió i de co-participació en els institucions federals o, dit en expressió més popular, les que permeten dir que "tots anem en el mateix vaixell".

Un tercer problema que presenten les federacions multinacionals plenes, és la permanent crítica que des de la nació majoritària es fa respecte la **sobrerepresentació** de la nació minoritària en el conjunt de la federació. En la seva modalitat suposadament més "progressista", atès que no fa esment de la superioritat ètnica o cultural d'una nació respecte l'altra, aquesta crítica ataca els mecanismes d'acomodació plurinacionals, titllats d'elitistes, en base a arguments estrictament majoritaristes (un home, un vot) i legitimant-se mitjançant la defensa del foment de la participació massiva dels ciutadans en els "afers de govern"⁷. Institucionalment, aquesta crítica proposa la formació d'una **Assemblea Constituent**, en gran mesura encarregada de plantejar una nova organització política pel Canadà, que fomenti una àmplia participació pública (**FAFARD-REID:1991**). Al marge dels arguments emprats, el fet cert és que en una part molt important de la ciutadania de la nació majoritària, acostuma a donar-se un ressentiment envers els seus suposats compatriotes, als quals se'ls considera permanentment insatisfets o rondinaires de mena, fins al punt que acaben per demanar "joc net" o que diguin clarament, com en el cas canadenc, "*But, what does Quebec want?*", una pregunta que en la dècada dels seixanta va fer fortuna.

Per fer front a aquests problemes s'han proposat polítiques de creació de noves identitats polítiques de caràcter **postnacional**, fonamentades en el principi del **patriotisme constitucional** (**HABERMAS:1989, 1993, 1997:9-18, 1998, 2000**). Sintèticament aquesta proposta no pretén pas eliminar les identitats col·lectives particulars, fonamentades en una llengua, una cultura i una història comunes. Simplement, considera impossible, en les societats modernes pluralistes, d'establir una d'aquestes identitats col·lectives particulars com

⁷ El tema de la implicació dels ciutadans en els afers públics, i particularment en els afers constitucionals, és un aspecte clau en el debat entom i la crítica envers el federalisme executiu, com s'analitza més endavant. Per un exemple de la vigència d'aquest debat vegeu (**MENDELSON:2000a:245-272**).

a consciència estatal. Per contra, aquesta última ha de ser ocupada pels principis universals dels Drets de l'Home i de l'Estat de dret, aplicats d'acord amb la forma pròpia d'una cultura política determinada (universalisme concret). El patriotisme constitucional de Habermas, en definitiva, implica un distanciament entre l'estat, això és l'esfera juridicopolítica, i la cultura. Així l'estat postnacional no pot ser considerat com el portador d'una identitat col·lectiva particular d'una nació determinada. En conseqüència si es vol proposar un projecte col·lectiu en el qual es puguin identificar el conjunt de les comunitats (nacions?) pertanyents a una societat (estat?), s'ha de renunciar a presentar l'estat com una expressió política d'una cultura concreta (**LEYDET:1995a:79-91; LAMOUREUX:1995a:131-144**).

Les crítiques als plantejaments habermasians, han estat nombroses. Així, per exemple, Seymour subratlla el fet que el filòsof alemany està massa condicionat, en la seva reflexió, pel context particular (històric) alemany,

"La pensée de Habermas est largement tributaire de l'expérience allemande. Or le peuple allemand est sorti d'une guerre qui l'a conduit au tréfonds de la barbarie et du racisme. Le nationalisme exclusivement civique de Habermas, qu'il surnomme patriotisme constitutionnel, est dans une large mesure une réaction viscéral à l'égard de ce qui s'est produit en 1939-45" (**SEYMOUR:1999a:42**)

En la mateixa línia, Seymour deixa entendre que en les societats ètnicament homogènies, com l'alemanya, amb cultures reconegudes a escala mundial, els intel·lectuals sovint donen per fet massa coses,

"Dans les sociétés ethniquement homogènes qui ne voient pas leur identité culturelle rendue problématique, le thème de l'appartenance linguistique et culturelle n'intervient jamais comme un objet de préoccupation explicite" (**SEYMOUR:1999a:42**)

Més endavant afegeix que,

"Seule une société ethniquement homogène peut se payer le luxe d'un

patriotisme fondé sur la seule adhésion à un texte constitutionnel"
(SEYMOUR:1999a:128)⁸

Per la seva banda, el propi Kymlicka també es mostra crític amb els plantejaments de Habermas, si bé, com no podia ser altrament, des d'un altre punt de vista: el relatiu a la suposada neutralitat cultural de l'estat, un aspecte a l'entorn del qual ja s'ha reflexionat més amunt,

*"En d'altres paraules, l'objectiu de Habermas és crear estats **desnacionalitzats o postnacionals**, mentre que el meu objectiu és crear estats **multinacionals**. Ell argumenta que, com a base de la unió social, els estats haurien d'apel·lar a principis constitucionals comuns més que no pas a les identitats, llengües i cultures nacionals comunes, i confia que les minories nacionals sentirien menys necessitat d'autonomia i d'autogovern si els estats deixessin de promoure la identitat de la majoria. Un tal estat desnacionalitzat no promouria activament ni la identitat nacional de la majoria ni de la minoria. Això sona bé a un nivell abstracte, però el problema és que l'estat no pot evitar promoure la identitat, la llengua i la cultura de la majoria d'infinidat de maneres. Fins i tot en el cas que l'estat vulgui basar la unió social en principis constitucionals comuns, encara hauria de prendre decisions de política lingüística, política educativa, política d'immigració i de ciutadania, autonomia regional i divisió de poders, etc., i, en absència de drets de les minories, aquestes decisions promourien inevitablement la cultura nacional de la majoria. Per tant, el meu objectiu no és desnacionalitzar l'estat -cosa que és simplement impossible-, sinó més aviat fer que l'estat sigui plurinacional, és a dir, assegurar que les minories nacionals reben el mateix suport per la seva llengua, cultura i identitat que el que reben, inevitablement, les majories."*
(DUEÑAS-CASTIÑEIRA:2000:37)

⁸ És evident que Alemanya no és una societat ètnicament homogènia, atès el gran nombre d'immigrants que hi viuen. En aquest sentit, podem parlar d'una nació i d'un estat poliètnics. En tot, cas on sí que és homogènia és en la llengua, divergim, doncs, des d'aquest punt de vista, de Seymour. Al marge d'això, és evident que aquesta reflexió es pot aplicar també a les grans cultures estatals (espanyola, francesa, italiana): *"Aussi longtemps que l'on a confiance en le maintien de notre affiliation linguistique, on peut avoir tendance à la tenir pour acquise et à ne pas lui accorder de la valeur"* (SEYMOUR:1999a:91).

Sense cap mena de dubte, un exemple empíric d'intent de bastir quelcom semblant a un patriotisme constitucional *avant la lettre*, és el que va portar a terme P.E.Trudeau al Canadà des del 1968 i que té el seu exponent fàctic per excel·lència, en la ja esmentada gran reforma constitucional de 1982, la qual comprenia la introducció de la Carta de Drets i Llibertats⁹.

Finalment, per acabar amb aquesta reflexió, deixem constància del nostre escepticisme envers aquests projectes de crear "ciutadanes supranacionals estatals". L'exemple del fracàs d'una identitat d'aquest tipus com fou la "soviètica" a l'antiga URSS i la crisi de la identitat "republicana" a França, així ho demostren¹⁰.

En definitiva, podem concloure d'aquesta reflexió entorn les federacions multinacionals plenes, afirmant que la seva estabilitat i viabilitat són objectius molt difícil d'aconseguir, atès que el xoc entre societats globals hi és molt fort, la qual cosa dificulta l'arrelament d'un sentiment de confiança (*trust*), lleialtat, i solidaritat social. Segurament aquests trets només es poden donar en situacions excepcionals com poden ser l'amenaça exterior (guerra), la imposició interior (dictadura) o el sorgiment d'un líder carismàtic capaç d'assolir un equilibri més o menys precari entre les diferents nacions¹¹.

3.1.2 Les RIG en una federació multinacional mixta

Tal i com l'hem definida més amunt, una federació multinacional mixta és aquella on les unitats constituents no coincideixen plenament amb les diferents nacions que que la componen. Concretament, hi trobem unitats que sí que ho fan, però d'altres que no. És a dir, hi ha unitats constituents que coincideixen amb una nació (que anomenem **unitats-nació**), i d'altres que cal considerar-les més aviat regions d'una

⁹ LAFOREST:1992, 1995a; McROBERTS:1997. Sobre el trudeanisme, tot i que més endavant ja en parlem amb més detall, veure CLARKSON-McCALL:1990, 1994; COUTURE:1997.

¹⁰ Altres casos, però amb alguna diferència, són la ciutadania "iugoeslava" o la "txecoslovaca". En aquests casos, però, el referent abstracte és matisat per la presència de components ètnicoculturals evidents.

¹¹ I fins i tot, en aquests casos, el més probable és que la pugna entre nacions es converteixi en un fet latent o subterrani, de manera que torni a fer-se explícit en el moment que desapareguin les esmentades situacions excepcionals.

nació (**unitats-regió**). Per regla general, es pot dir que les primeres són la o les nacions minoritàries de la federació, mentre que les segones acostumen a ser regions de la nació majoritària¹². Les implicacions d'aquest dualisme són ben evidents: es produeix una equiparació *legal* de la nació minoritària a una regió qualsevol de la nació majoritària. Això es deu al fet que un dels principis nuclears de la teoria federalista és el de la igualtat entre les seves parts, per la qual cosa no s'accepta que una d'elles gaudeixi d'un tracte especial respecte la resta (al marge del fet que puguin existir, com de fet acostuma a succeir, trets asimètrics entre els dos tipus d'unitats). L'igualitarisme entre unitats, doncs, es converteixen un obstacle major que no només dificulta el reconeixement de la multinacionalitat de l'estat, sinó que afavoreix una homogeneïtzació territorial, en detriment, per suposat de la nació minoritària. Tali com afirma el professor Cairns,

"Federalism and a multinational definition of Canada are a poor fit. The sociological reality and self-perceptions of the Quebecois as a nation can receive only limited constitutional expression as long as, constitutionally, Quebec is a province"
(CAIRNS:1994:61)

Donat aquest escenari, la unitat-nació assumeix la responsabilitat principal de protegir i promoure la nació minoritària, tant enfront les institucions federals (controlades per la nació majoritària) com de la resta de governs de les unitats-regió (que òbviament, també estan controlades per la nació majoritària). Aquesta singularitat, fa que la unitat-nació **no s'autopercebi com una unitat constituent més o qualsevol**, sinó com la representant legítima de la nació minoritària. I és en aquest context on trobem els dos aspectes més problemàtics de la federació multinacional mixta.

El primer aspecte es refereix a la configuració de les RIG dins la federació. Així, mentre que la unitat-nació és partidària d'impulsar una

¹² Ara bé, també es pot donar el cas que una nació minoritària quedi dividida en diferents unitats-regions.

relació intergovernamental preferentment **bilateral**, des de la resta de la federació (tant des del govern federal com des de les unitats-regions) s'aposta clarament per una configuració **multilateral**, en la qual tots els actors (inclosa la unitat-nació) hi participin, i on, per descomptat, la unitat-nació es troba en una situació de clara minoria. En definitiva, podem dir que el debat bilateralisme *versus* multilateralisme és un tret recurrent respecte la configuració de les RIGen les federacions multinacionals mixtes (**SORT:1996d:115-123**).

L'altre aspecte rellevant en aquests tipus d'estats, és paradoxalment qui assumeix la representativitat de la nació majoritària. El govern federal? El conjunt de les unitats-regions? Tots dos alhora? O tal vegada directament els ciutadans? Dit en altres paraules, **qui assumeix el rol d'interlocutor de la nació majoritària en una federació multinacional mixta?** Un rol que el porta a ser l'eventual negociador amb la nació minoritària en el cas de l'establiment d'una relació bilateral.

Tota una altra història fóra que el govern federal (en gran mesura controlat per la nació majoritària) i les unitats-regions adoptessin una postura comuna enfront les demandes de la unitat-nació, però aquest consens és difícilment assolible en un sistema democràtic competitiu, atès que qualsevol acord a què s'arribi, molt probablement corre el risc de ser denunciat pels partits de l'oposició (en els dos nivells) com una cessió o una rendició humiliant a les demandes dels "nacionalistes"¹³. En definitiva, aquest tipus de federació multinacional sembla dur en el seu interior la llavor d'una forta inestabilitat.

Precisament, per gestionar aquesta inestabilitat s'han proposat arranjaments institucionals diversos, que tenen per objectiu, en darrer terme d'evitar *l'impensable* (**BROWN:1996:23-44**), és a dir, el trencament o secessió d'una unitat de la federació. A continuació ens ocupem de reflexionar entorn dos d'aquests arranjaments: l'estatut particular i el federalisme asimètric.

¹³ Precisament això és el que va passar al Canadà respecte l'Acord del Llac Meech (1990), tal i com veurem més endavant.

3.1.3. L'estatut particular

Aquest arranament parteix de la consideració que a l'interior d'un estat compost multinacional, una (o més) de les seves unitats constitueixen, per motius que s'escaiguin (nacionals, lingüístics, religiosos, etc), una **societat distinta** o un **fet diferencial**, per utilitzar dues expressions ben conegudes, al Quebec i a Catalunya, respectivament. Quan s'empra aquest concepte, s'està reconeixent implícitament que la unitat "particular", **és una excepció**, respecte la resta de l'estat, és a dir, que es tracta d'una peculiaritat dins d'un sistema federal uniforme. Institucionalment, la concessió d'un estatut particular es tradueix en la transferència d'aquells poders o competències considerats necessaris o imprescindibles per garantir no només la supervivència de la unitat particular en qüestió, sinó també per permetre un veritable autogovern, és a dir, que les autoritats pròpies siguin les que prenguin en darrer terme les decisions (econòmiques, polítiques, culturals, etc.) claus per al futur del país.

El concepte d'estatut particular, doncs, es troba estretament relacionat amb el de societat global, al qual ja hem fet referència més amunt. Tanmateix, val a dir, que en la major part d'ocasions, existeix una tendència a l'incrementalisme en el llistat de poders que són necessaris traspasar a la unitat particular. És a dir, que en la pràctica, suposa una **substitució** del poder federal pel poder nacional (o particular), la qual cosa, d'assolir-se, no pot comportar més que una progressiva alienació dels ciutadans de la unitat particular respecte la resta de la federació en general, i del govern federal, en particular. A més a més, la concessió de l'estatut particular no només es tradueix en una gran transferència de competències exclusives, sinó que també influencia de manera directa el funcionament de les institucions federals (particularment l'administració i la justícia, i fins i tot el propi exèrcit), l'actuació dels quals ha de tenir en compte l'existència de la unitat particular, i mostrar una important sensibilitat al respecte. En definitiva, la concessió d'un estatut particular, es contradiu clarament amb

el principi de la igualtat entre les unitats constituents pròpia de la filosofia federal. Així, pels seus detractors federalistes, la unitat particular es converteix en una mena de *rara avis* enmig d'un arranament institucional caracteritzat pel seu ordenament lògic i coherent, "normal". Es tracta de quecomque fa nosa o destorba, i en aquest sentit, no es triga a denunciar-ne la seva suposada situació de privilegi o d'avantatge respecte la resta d'unitats.

Però no només des dels rengles federalistes hi ha crítiques. També des dels sectors nacionalistes de la unitat particular (que pot ser una unitat-nació, en el sentit més amunt expressat), la concessió d'aquest sistema tampoc és vist amb bons ulls, atès precisament, el seu caràcter excepcional respecte un tot. És a dir, se li critica que converteix la unitat particular en un fenomen **subsidiari** i dependent en darrer terme de la voluntat de la nació majoritària que controla la federació multinacional. En definitiva, es pot dir que l'estatut particular, és un arranament que teòricament podria correspondre a les necessitats d'una unitat-nació minoritària, per tal de fer compatible el manteniment de la unitat de la federació multinacional i a l'ensem el quasi-ple nivell d'autogovem de la unitat particular. Però molts federalistes el rebutgen per trencar el principi "moral" de la igualtat entre unitats constituents, i molts nacionalistes el consideren insuficient, atès que no autopercep la dinàmica nacional com autocentrada¹⁴, sinó en funció de les necessitats, problemes i percepcions d'una conjunt més ampli, al qual no se'l pot controlar.

¹⁴ Per descomptat que quan empram aquest concepte, en cap cas estem fent referència a una situació autàrquica, aïllacionista i autista de la nació respecte el seu entorn immediat o fins i tot més llunyà.

3.1.4. El federalisme asimètric

Es tracta d'un concepte que en els darrers anys ha donat lloc a una important bibliografia i que avui mateix encara es troba de ple en el debat acadèmic tant en el cas canadenc, com també en el cas espanyol i fins i tot en el cas de la pròpia Unió Europea¹⁵.

L'asimetria s'aconsegueix mitjançant la utilització de diverses tècniques, algunes de caràcter constitucional i d'altres de no-constitucionals. Per federalisme asimètric entenem un model de federalisme en el qual una o algunes de les unitats constituents tenen poders i/o responsabilitats diferents de la resta. Pels partidaris d'aquesta opció, la utilització de tècniques asimètriques té un gran avantatge: permet compatibilitzar l'assumció de determinats poders i responsabilitats per una o diverses unitats constituents sense que això impliqui un procés de descentralització total ("*cafè per a tothom*") i suposi un afebliment de l'estat federal o central ("*balcanització*"). D'aquesta manera satisfà les demandes tant dels partidaris d'assumir més poders en les unitats constituents afectades, com les dels partidaris, a la resta de l'estat federal, de comptar amb un govern federal fort i no dependent ("*ostatge*") de les decisions de les unitats constituents. En d'altres paraules, el federalisme asimètric és útil perquè segueix el principi de "viu i deixa viure" (*live and let live*) (MILNE:1994:114; DELPÉRIÉ:1999:135-150).

A grans trets podem considerar l'existència d'un **federalisme fortament asimètric** i d'un altre **federalisme feblement asimètric**. Si s'opta per un grau amplíssim d'asimetria apareixen dos tipus d'objeccions. Per una banda, hi ha una dissociació *de facto* entre la o les unitats asimètriques i la resta del país, atès que acaben compartint poc en comú (*shared values*). Es tracta d'un cas pràcticament

¹⁵ La bibliografia canadenc és, òbviamment, abundant: MILNE:1991:285-307; SIMEON-JANIGAN:1991:133-139; WHITAKER:1993:107-114; WEBBER:1994:229-259; SEIDLE:1994; RESNICK:1994c:71-89; WATTS:1996¹; McROBERTS:1997a:213 i ss., KEATING:1998a:93-112, 1999a. Pel que fa al cas espanyol, veure FOSSAS-REQUEJO:1999. I pel que fa a la Unió Europea, CROISAT:1999:29-48; KEATING:1999a:71-86, 1999b:7-18. I fins i tot també, en un context no federal, l'asimetria ha estat reflexionada respecte l'actual procés de *devolution* que s'està donant al Regne Unit, KEATING:1998b.

idèntic al de l'estatut particular que acabem d'analitzar. Entrem aquí en el que Samuel LaSelva, seguint el treball de Kenneth McRae, ha anomenat **federalisme consociacional** o d'elits, el principi subjacent del qual és que,

"social peace is possible in culturally heterogeneous societies only if subcultures are kept separate" (LaSELVA:1993:234)¹⁶

En la pràctica aquesta situació pot conduir a la (demanda de) secessió de la/les unitats asimètriques -sobretot si arriben a la conclusió que el són capaces d'autogovernar-se més eficientment (o d'acord amb uns valors propis) que si segueixen mantenint el lligam amb la resta de la federació.

L'altra objecció al federalisme fortament asimètric ve donat per la qüestió de la representació de la/les unitat/s asimètriques en les institucions federals. Diversos autors han assenyalat que en el cas l'assumció de poders asimètrics per part d'una unitat constituent implica una correlativa disminució de la seva representació en les institucions federals. Aplicant el debat al cas concret quebequès, el polítòleg Stéphane Dion, actual ministre de relacions intergovernamentals del govern canadenc, afirma el següent,

"le corollaire de l'asymétrie est que toute délégation exclusive d'une compétence à une province entraîne pour celle province la perte des pouvoirs correspondants, au sein du parlement fédéral. Concrètement, cela veut dire que, une fois l'asymétrie forte adoptée, les députés fédéraux élus par le Québec ne pourraient plus voter sur des matières dont la compétence, pour le Québec, aurait été déléguée en exclusivité à l'Assemblée Nationale de cette province" (DION:1994:136-137)

Philip Resnick porta fins a les darreres conseqüències les complicacions tècniques que suposa un federalisme fortament asimètric, quan parla de federalisme de dilluns-dimecres-divendres,

¹⁶ La teoria consociativa (LIJPHART:1971:1-4, 1977, 1984), aplicada concretament al cas canadenc va tenir una destacada producció acadèmica, de la mà dels professors Presthus i McRae, PRESTHUS:1973; McRAE:1974a, 1974b:238-260. Més tard va tornar a ser objecte de reflexió per part de BAKVIS:1987:279-305.

"Quebec is going to have to choose. It can have new powers -substantially more than the current federal proposals would allow, something a good deal closer to Allaire report¹⁷ -but on one condition. For every transfer of power to Quebec, there must be a corresponding reduction in the power of MPs, ministers indeed civil servants from Quebec, where the rest of Canada is concerned. Quebec cannot have it both ways. It can have increased power, if it is prepared to pay the price with drastically reduced influence over central institutions and, thereby, over the rest of Canada. It cannot have its cake and eat it too.

(...) Asymmetrical federalism opens the door to what can be termed a Monday-Wednesday-Friday federalism style of governance. Three days of the week Parliament would meet with Quebec MPs (and Aboriginal representatives from self-governing Aboriginal communities); two days, Tuesday and Thursday, without them. The agenda of Cabinet meetings would clearly distinguish between pan-Canadian issues in which all ministers would deliberate, and those in which Quebec ministers, (or any self-governing Aboriginal nations) would not. For certain purposes, the government of Canada would be that of all Canadians; for others, more specifically that of English Canada" (RESNICK:1994c:79 i 81)

Sembla evident, doncs, que existeix un cert consens entorn el fet que el federalisme fortament asimètric és una opció poc viable. Pel que fa al **federalisme feblement asimètric**, cal tenir en compte que en la major part d'estats federals existeix algun tipus d'asimetria, com a conseqüència de la pròpia heterogeneïtat històrica, cultural, geogràfica, econòmica, religiosa, social, etc. dels països. En d'altres paraules, fóra temerari afirmar l'existència d'un estat federal perfectament simètric. En aquest sentit, la majoria d'estats federals, tant si són mononacionals com sobretot si són multinacionals, compten amb determinats arranjaments asimètrics, els quals, això no obstant, no han impedit el desenvolupament de crisis d'unitat nacional. L'opció del federalisme feblement asimètric, que implica que el nombre de competències asimètriques són poques, doncs, només pot tenir viabilitat si hi ha un consens entre els diferents actors en quines han de ser aquestes poques competències susceptibles de ser gestionades de forma asimètrica. Tornant al cas

¹⁷ El report Allaire, és un document elaborat pel Partit Liberal del Quebec, que propugnà en el seu moment que el Quebec assumís la competència exclusiva d'un total de 22 matèries. Més endavant en parlem amb detall.

quebequès, Resnick opina que,

"My own sense is that if the number of policy areas from which Quebec has withdrawn is kept fairly limited, there should not be any insurmountable problem. As long as major economic, social or judicial matters remain under federal jurisdiction, we should be able to carry on with a federal system in which Quebec MPs have the same weight as others in calculating party strength for purpose of confidence" (RESNICK:1994c:82)

Aquesta citació, tanmateix, traspua novament una consideració del fet quebequès com únicament un moviment de caràcter ètnico-lingüístic. És a dir, Resnick, com altres autors anglocanadencs que ja hem esmentat, no concep el Quebec com una **societat global**, sinó amb uns poders formals limitats, que el priva de realitzar un dels seus objectius fonamentals: controlar el propi destí (*maitres chez-nous*)¹⁸.

El meu punt de vista, és que aquest consens entorn un federalisme asimètric feble pot ser assolit en els casos de federacions mononacionals, però molt difícilment en els casos de federacions multinacionals, atès que en el seu interior competeixen diferents projectes polítics nacionalistes antagònics.

Això ens porta a assenyalar, que el **federalisme asimètric és un arranjament tècnic que no respon específicament a la lògica del reconeixement del caràcter multinacional d'un estat**. És a dir, en d'altres paraules, una asimetria pot donar-se perfectament per raons altres que les nacionals. Per exemple, per raons geogràfiques, socioeconòmiques, històriques àdhuc religioses. Però en el cas d'un estat multinacional, amb moviments nacionalistes "subestats", difícilment s'acceptaria una asimetria feble, donat que fóra com reconèixer una identitat parcial (només cultural o lingüística)¹⁹.

¹⁸ Amb això volem dir, que sembla poc realista esperar que el Quebec, i particularment el nacionalisme quebequès, renunciï a la competència en àrees socials o econòmiques -o en d'altres de gran importància estratègica, com són les telecomunicacions o les relacions internacionals. Àdhuc, des del Quebec s'ha reivindicat insistentment el poder de nomenament dels jutges de les Corts superiors, que actualment és en mans d'Ottawa.

¹⁹ Tot i que cal reconèixer que, possiblement, trobaríem grups o individus que ja els estaria bé

Tanmateix, més enllà de les discussions entorn l'estatut particular o el federalisme asimètric, la federació multinacional mixta es veu molt condicionada per un factor que considerem cabdal. Es tracta, de **la negativa de la nació majoritària d'autopercebre's com a tal a l'interior de la federació, per tal de no reconèixer l'existència de nacions minoritàres.** Per contra, la nació majoritària acostuma a tenir un plantejament cívic de la nació, de manera que els trets identificatius que escull són els que li proporcionen l'estat i les seves institucions (la constitució i el dret de ciutadania individual, per exemple). Això s'intenta aconseguir en base a una "desterritorialització" i una correlativa "individualització" de la dinàmica política, de forma que s'esvaeixi qualsevol referència als drets col·lectius, o en tot cas, aquests restin totalment subordinats als drets individuals. Per descomptat que aquest procés comporta dels referents nacionals diferents i la seva substitució per un únic referent constitucional comú, el que proporciona la federació.

D'aquesta manera, s'intenta donar un barnís de neutralitat a la federació, emmascarant que és precisament la nació majoritària, la que controla la major part dels ressorts d'aquella. Tot plegat, a nivell empíric, pressuposa la negació del reconeixement de la nació minoritària. I és aquí on precisament rau el quid de la qüestió, tal i com veurem més endavant. En opinió de Seymour,

"Le problème canadien, faut-il le rappeler, ne réside pas dans le refus québécois d'admettre leur identité civique canadienne, mais bien dans le refus canadien d'admettre la nation québécoise. Et c'est ce refus qui constitue un argument de poids en faveur de l'indépendance du Québec" (SEYMOUR:1999a:117)²⁰.

aquest reconeixement lingüístico-cultural o àdhuc folklòric.

²⁰ Veure també LAFOREST:1995d:50-51 i SEYMOUR:1999i:.

3.2. LES RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS EN LES FEDERACIONS MONONACIONALS (I): APROXIMACIÓ AL CAS DELS ESTATS UNITS

En aquest apartat i en els dos següents, tal i com indiquem en la introducció del capítol, analitzem **sintèticament** la caracterització de les relacions intergovernamentals en tres federacions mononacionals: Estats Units, Alemanya i Austràlia. Totes elles han estat posades com a exemples o models en els quals un Canadà sempre al punt de la crisi, podia inspirar-se²¹. Val a dir, que totes elles presenten importants diferències tant respecte al Canadà, com, també, entre elles. Vegem-ne, però, dues que són molt rellevants, si tenim en compte el nostre objecte d'estudi.

La primera, de fet ja esmentada, és que de les quatre, el Canadà és l'única que es pot dir pròpiament que es tracta d'una **federació multinacional**. Les altres tres són federacions pluriètniques i fins i tot pluriculturals, però no estrictament multinacionals²². La segona diferència, també molt rellevant consisteix en el fet que, tres de les quatre federacions organitzen les seves RIG d'acord amb el model del **federalisme executiu**. L'única excepció són els Estats Units. Això implica que tant el Canadà, com Austràlia i Alemanya, institucionalment combinen el parlamentarisme i el federalisme (**SCHARMAN:1990:205-230**). Per contra, en el cas divergent, com és ben sabut, es tracta d'un sistema presidencialista. Les implicacions d'aquesta diferenciació les veurem tot seguit.

²¹ No volem pas dir amb això, que es proposés un mimetisme impossible, atès que els contextos entre el Canadà i aquestes tres federacions són força diferents. Més aviat, ens referim a que cercaven "inspiració", si se'm permet, per després adaptar-la a la realitat concreta canadenca. Sobre le mètode comparatiu en el federalisme, veure **BURGESS:1988:11-22**.

²² O que en tot cas, la rellevància de la "qüestió nacional" no hi té una centralitat en la dinàmica política com sí que la té al Canadà. Cal tenir en compte, però que als Estats Units existeixen minories nacionals importants, així com una nació minoritària (Puerto Rico) i, per descomptat, població autòctona. I que a Austràlia també hi ha la qüestió dels aborígens. En el cas alemany, la problemàtica se centra més en la qüestió de la immigració estrangera i, en les importants desigualtats regionals entre l'Est i l'Oest.

Dels quatre casos, els Estats Units és el més divergent. I això resulta paradoxal, donat que en certa mesura els altres tres s'hi van inspirar en llurs moments respectius d'elaboració de les seves constitucions. Tal i com acabem de dir, els Estats Units no tenen federalisme executiu. Això es dona pel fet que, a diferència dels sistemes parlamentaristes on es produeix una veritable **fusió de poders** (entre l'executiu i el legislatiu, amb dominació del primer), en el cas nordamericà, hi ha una **separació de poders** molt més rígida, que fa que els dos poders tinguin competències diferenciades, amb els mecanismes de *checks and balances* que tenen per objectiu impedir que un d'ells s'imposi a l'altre (**WEAVER-ROCKMAN:1993b:11; SIMEON:1995a:250-272**). El resultat és que els executius nordamericans, tant el federal com els estatals, com a tals, no tenen ni de lluny la centralitat i el poder que tenen els executius canadencs, per la qual cosa els és molt més difícil reeixir en les seves iniciatives polítiques²³. Un dels grans beneficiats d'aquesta feblesa és, sense cap mena de dubte el poder legislatiu, i concretament les comissions (i les subcomissions) legislatives del Congrés que són instàncies amb un gran poder d'influència, de pressió, de sanció i de recompensa. D'aquí que es parli de **federalisme congressional**, en referència al cas nordamericà, en contraposició al model propi dels sistemes parlamentaristes de federalisme executiu (**FRANKS-OLSON:1993:22**). Concretament, en el cas nordamericà, les relacions entre nivells de govern es troben molt més disperses i fragmentades. Un dels fets que més interessa subratllar en aquest context, és que els executius estatals nordamericans, amb el **governador** al capdavant, són simplement

²³ La institució del *Cabinet* nordamericà, és a dir, del govern pròpiament dit, té molt poc a veure amb el model existent en els sistemes parlamentaristes. De fet, la seva actuació com a òrgan col·legiat és minoritària i el seu funcionament actua més en base a la lleialtat personal dels seus membres, per separat, envers el seu màxim representant, és a dir, el President. És per això que es parla, en el cas nordamericà, d'un poder executiu federal de caràcter (quasi) **unipersonal**. Pel que fa al nivell estatal, els executius, encapçalats pel governador, el seu protagonisme es veu disminuït pel fet que molts alts càrrecs institucionals, que en altres entorns són de nomenament governamental, aquí sovint són d'elecció popular (tinent governador, secretari d'estat, interventor, tresorer, fiscal general de l'estat, etc.). Això els obliga a una tasca contínua de negociació a la qual han d'esmerçar molts esforços. Un altre fet que des de sempre han fet poc atractiu ser membre del govern estatal és el baix nivell salarial que es percep en comparació amb el que es cobra en el sector privat. Això fa que sovint un polític que vol fer carrera alterni temporades en càrrecs públics amb temporades en l'empresa privada (despatxos d'advocats, direcció d'empreses, etc.), per tal de refer-se econòmicament de la pèrdua de poder adquisitiu que suposa dedicar-se a la "cosa pública" (**BEYLE:1992**).

un actor més, al costat d'altres actors intergovernamentals, i que en cap cas assumeixen el mateix nivell de representació en el context de la política federal, com sí que ho fan els primers ministres provincials canadencs. Diverses són les raons que ho expliquen.

Per una banda els membres del Congrés, és a dir, de la Cambra de Representants i, sobretot del Senat, tots ells escollits per sufragi universal, assumeixen en certa mesura la representació quotidiana dels interessos dels estats (senadors) i dels districtes electorals (representants) a Washington. Això és possible gràcies a l'**escassa disciplina de partit** que existeix entre els legisladors federals, la qual cosa els permet molta més llibertat individual per actuar en defensa dels interessos dels seus electors i no dels interessos "superiors" del partit, de la majoria, del President o fins i tot de la Nació. Aquest fet possibilita que els congressistes pontegin la representació del governador, i esdevinguin sovint els portaveus directes de les demandes dels seus electors a Washington²⁴. En aquest sentit, sembla evident que el model de federalisme nordamericà respon clarament al plantejament intraestatal centralista, atès que és el propi nivell federal que es fa permeable a les demandes dels ciutadans deixant al marge les institucions estatals. En opinió d'un dels màxims especialistes en federalisme comparat, el professor R.L.Watts, de la Queen's University (Ontàrio),

"(...) governmental cooperative arrangements have tended to be along programmatic lines involving the interaction of congressional subcommittees, federal agencies, state bureaucrats and legislators, city

²⁴ Tot el que acaben de dir no s'ha d'entendre com una menysvaloració del càrrec de governador. Aquest continua tenint un rol central **en la política del seu estat**. Així, governadors de determinats estats (Califòrnia, Nova York, Texas) tenen una influència innegable en el conjunt del país. Per altra banda, sembla evident que un congressista, sobretot si es tracta d'un representant, té una capacitat d'influència escassa per ell mateix. Ha de ser capaç de construir aliances amb altres membres del Congrés per tal d'aconseguir que les seves propostes prosperin. Una altra història són els senadors. De fet, els Senadors sí que representen per ells mateixos un poder important. A més a més la seva actuació tendeix a tenir més en compte els "interessos nacionals" (la qual cosa pot ser una de les causes que expliquen que, a diferència dels representants, a un senador li costi més ser reelegit) (**OLSON-WEBER:1993:84**). Els Senadors, en aquest sentit, ocupen un lloc molt destacat en la política nordamericana, i sí que poden fer ombra als propis Governadors. No debades, ambdós càrrecs (senador i governador) són les principals plataformes institucionals des de les quals aspirar a aconseguir la Presidència (al marge d'altres, com poden ser la milícia).

officials, and interest groups in a complex web of relationships. Thus congressionalism has inhibited direct confrontation of federal and state governments" (WATTS:1993:293)

Per altra banda, el fet que el Congrés ocupi un lloc clau en el sistema polític nordamericà -en competència directa amb la Presidència- i que a més a més de la funció legislativa, també decideixi la distribució dels recursos financers, fa que els seus comitès siguin els objectius d'innombrables grups d'interès i *lobbies* que intenten influenciar les decisions dels congressistes. Molts estats i també moltes ciutats nordamericanes, tenen oficines en la capital federal per tal d'influenciar els comitès que tracten de les qüestions claus que els interessin. Això no obstant, de *lobbies* i grups d'interès als Estats Units n'hi ha milers i molts d'ells amb recursos econòmics molt superiors als que puguin disposar cada estat per separat. Això ha donat lloc a l'adveniment dins del federalisme nordamericà dels anomenats *Intergovernmental Lobbies*, que són organitzacions compostes per responsables institucionals que s'uneixen per tractar d'influenciar un nivell de govern concret, i, a nivell federal, tant el Congrés com el propi President. D'entre els més importants d'aquests *lobbies* destaquen els següents: la *National Governors' Association*, *National Association of Counties*, la *U.S. Conference of Mayors* o la *National League of Cities* (NICE-FREDERICKSEN:1995:33 i ss.)²⁵. Òbviament, en tractar-se d'associacions unitàries, el seu funcionament és força lent i complex, i tot i que tenen un notable pes específic, no actuen en funció d'interessos particulars d'un dels seus membres. Per altra banda, cal tenir en compte que existeix una forta competència vertical per la captació de recursos del Congrés. Un exemple és la lluita entre els estats i els poders locals, que acostuma a ser força important (DYE:1990; KENYON-KINCAID:1991).

Un altre element a tenir en compte, i no per això menys important, és el fet que l'existència de 50 governs estatals, certament fa molt difícil el funcionament d'un mecanisme de consultació i de cooperació amb el govern federal. No podem oblidar, a més a més, que les diferències internes entre aquests estats són abismals²⁶. En

²⁵ Cal tenir en compte també l'existència d'associacions d'aquest tipus que apleguen altres càrrecs electes de segon nivell (*sheriffs*, fiscals, etc.), així com d'altres format per especialistes burocràtics (ensenyants, metges, etc.).

²⁶ Així per exemple, quant a la superfície tenim l'estat de Rhode Island amb 2.706 quilòmetre

comparació amb això, els setze *lander* alemanys, les deu províncies i tres territoris canadencs o els sis estats i dos territoris australians són proporcions molt més manejables. No hi ha en el cas nordamericà, doncs, una instància semblant a la CPM, si bé sí que és cert que, puntualment, el President es reuneix amb els 50 governadors, però són trobades que no tenen res a veure amb el mecanisme més o menys regular que es dona en el cas canadenc.

Certament, en els darrers anys, estem assistint als Estats Units a un procés de **devolution**, és a dir, de retorn del poder de Washington cap als estats, que segons alguns analistes fins i tot pot arribar a ser excessiu (**DONAHUE:1997**). Una opinió que, tanmateix, no és del tot acceptada per d'altres (**COLE-HISSONG-ARVIDSON:1999:100-102**), atès que consideren que en tot cas, qui surt més afavorit són els poders locals, més que els estatals, coma conseqüència d'un efecte "cascada".

On sí, però, que l'exemple nordamericà sembla haver fet influït en el desenvolupament de les relacions entre nivells de poders és en l'àmbit judicial. Es tracta d'una qüestió a la que em referiré més endavant en aquesta mateixa recerca. Ara per ara, podem dir que, sobretot en el cas canadenc, la juridicialització de la política, sobretot arran de l'entrada en vigor de la Carta de Drets i Llibertats, ha afectat directament les RIG, convertint els tribunals, i de forma destacada, la Cort Suprema, en un actor rellevant en llurs configuració i el funcionament (**ORBAN:1991; BZDERA:1993**). Tant és així, que el propi A.C.Cairns, en un estudi que, tot i haver estat publicat recentment ja es pot considerar un clàssic, considera la Carta com un instrument clarament oposat a la tendència governamentalista tradicional de la política canadenc (CAIRNS:1992). En aquest sentit, la juridicialització de la política canadenc ha estat considerada com un procés d'americanització, fonamentada en un augment de l'activisme judicial (*litigation*) per part dels grups socials en defensa

quadrats, enfront el d'Alaska amb 1.477.267 quilòmetres quadrats, això és 545 vegades més gran. I pel que fa a la població, l'estat menys poblat és el de Wyoming, amb 480.907 habitants, enfront el més poblat, Califòrnia, amb ni més ni menys que 32.666.550 habitants, això és 68 vegades més (xifres corresponents a la població resident estimada de l'any 1998 (**TIME:2000:1999**)).

dels seus drets²⁷.

Tal i com acabem de dir, aquesta qüestió és objecte d'un estudi més aprofundit més endavant. En definitiva, les RIG als Estats Units han evolucionat de manera força diferent a les del Canadà. De fet, tal i com ja s'ha exposat en el Capítol Primer, als Estats Units els actors intergovernamentals són milers i la immensa major part d'ells pertany al nivell local, la qual cosa ha fet que progressivament es vagi equiparant RIG amb **relacions interadministratives**, molt lluny, doncs, de l'escenari de la política constitucional, i més proper a l'anàlisi de la política pública (*public policy*). En gran mesura això ha estat possible pel fet que el nivell federal nordamericà, sobretot a través del poder legislatiu (Congrés) ha reeixit a pontejar l'autoritat dels estats i a entrar en relació directa amb l'enorme diversitat d'unitats de govern de caràcter subestatal o local, sobretot mitjançant la subvenció o el finançament²⁸. Per contra, en el cas canadenc, les províncies han reeixit en molta més mesura en preservar la seva autoritat damunt dels anomenats "afers municipals", impeding o limitant l'intervencionisme federal.

Finalment, cal afegir que, òbviament, les relacions federals clàssiques, és a dir, la que es dona entre la federació i les unitats constituents (els estats, en el cas nordamericà), tenen la seva rellevància, si bé, quantitativament són clarament minoritàries.

²⁷ **MONAHAN:1987; MANDEL:1989; SCHNEIDERMAN-SUTHERLAND:1997; ROBSON-LIPPERT:1997; EPP:1998.**

²⁸ Per altra banda, cal constatar el fet que als Estats Units, probablement per la seva configuració republicana, s'han donat episodis d'una forta personalització de la nació, és a dir, de l'existència de Presidents que han tingut una forta empremta en la construcció de la identitat nacional. Això també ha ajudat a augmentar l'hegemonia del poder federal, en aquest cas de la branca executiva-presidencial. Per contra, en el cas canadenc, l'únic cas amb un cert paral·lel és del del Primer Ministre Trudeau. Això no obstant, la seva acceptació a les províncies de l'Oest i en amplis sectors de la societat quebequesa fou molt baixa.

3.3. LES RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS EN LES FEDERACIONS MONONACIONALS (II): APROXIMACIÓ AL CAS D'ALEMANYA

Durant molts anys, el **federalisme cooperatiu** alemany, ha estat considerat el model per aconseguir una plena integració política d'aquells països que, cas del Canadà (o del propi estat espanyol) tenen una dinàmica política caracteritzada per les tensions nacionals i constitucionals de manera més o menys permanent. La referència alemanya, per exemple, en el cas canadenc, és ja molt present en el període crític de 1976-80, és a dir, en l'etapa que va de l'arribada al poder del Partit Quebequès a la celebració del primer referèndum d'autodeterminació. Una etapa que, com s'analitza més endavant, semblava imminent la ruptura del país. Un irònic A.C.Cairns, davant les múltiples referències als poders taumatúrgics que segons alguns analistes tenia el federalisme alemany davant la "malaltia" canadenc, no es va estar d'afirmar que,

"if references to Germany (...), continue to proliferate, Germany will soon qualify as a Mother country" (CAIRNS:1979c:350)

No és casualitat, doncs, que l'atenció al model alemany de federalisme així com els estudis comparatius amb el cas canadenc no siguin pas pocs²⁹. Per comprendre aquest interès envers el model alemany, cal tenir en compte que, a l'igual que el canadenc, ens trobem davant d'un exemple clar de **federalisme executiu**, donat que, institucionalment hi ha una interacció entre el model parlamentarista i el federalisme

²⁹ ORBAN:1984; BAKVIS-CHANDLER:1987; CHANDLER-ZÖLLNER:1989; RIEKHOFF-NEUHOLD:1993; BOASE:1994:90-110; KNOP-OSTRY-SIMEON-SWINTON:1995; WATTS:1999²a.

(LEHMBRUCH:2000; SCHNAPAUFF:2000a, 2000b). Això significa l'existència d'executius forts, amb una capacitat de controlar l'entorn polític, així com la de tota una maquinària de coordinació federal-provincial, composta per centenars de comitès mixtos, bilaterals i multilaterals (WATTS:1991:28-32). Però sense cap mena de dubte, el fet més diferencial, i que més atenció ha atret els canadencs del model alemany, és el referit al *Bundesrat* o cambra dels estats. A continuació procedeix primer a l'anàlisi sintètica del *Bundesrat*, després a la de l'estructura de relacions intergovernamentals existent a Alemanya i en tercer lloc, a l'impacte que tot plegat té en el sistema de partits. Finalment, treu un seguit de conclusions respecte la hipotètica traslació del model alemany al Canadà³⁰.

El federalisme alemany s'ha caracteritzat per una progressiva **actuació conjunta** dels dos nivells de govern (*Politikverflechtung*) en gran part de les competències -àdhuc les exclusives-, combinat amb una divisió **funcional** de tasques: el federal la legislativa, i els *länder* les executives o administratives d'execució³¹. Aquesta integració, coneguda com a *Beteiligungsföderalismus*, això és, federalisme amb compartició de funcions, significa una subordinació dels *länder* al nivell federal, però, es contraresta amb el fet que aquests controlen el *Bundesrat*, la cambra alta federal, la qual juga a l'hora un rol intergovernamental i un rol legislatiu de primer ordre. Formada per membres delegats pels governs dels *länder*, el *Bundesrat* té uns poders de veto que condicionen la formació de la voluntat federal. Concretament, el seu poder de veto és **absolut**, en referència a lleis que afecten -en el sentit més ampli- a competències dels *länder* (60% de la legislació total), i **suspensiu**, superable si el *Bundestag*

³⁰ Per una anàlisi de l'evolució del federalisme alemany, vegeu NAGEL:2000b:127-156.

³¹ D'aquí que s'hagi definit el federalisme alemany, en alguns casos, com un **federalisme d'execució**, expressió que no s'ha de confondre amb la de **federalisme executiu**. Les diferències són evidents: aquest planteja una relació molt més política o diplomàtica entre els dos nivells de govern, mentre que aquell, planteja una relació més administrativa, d'una certa o fins i tot clara subordinació dels *länder* al criteri polític del nivell federal. Això no obstant, els *länder* conserven les competències legislatives en matèria de cultura, educació i universitats, radiodifusió, urbanisme, policia i regulació.

(cambra baixa) així ho decideix per majoria absoluta -o de dos terços, depèn de la majoria de la votació en el *Bundesrat*- en una nova votació en referència als poders exclusius federals (40% restant)³². D'aquesta manera, s'ha arribat a establir un cert paral·lelisme, salvant totes les distàncies, entre el *Bundesrat* i el Consell de Ministres de la Unió Europea (**LEHMBRUCH:2000:5**)³³. La composició de les delegacions dels *Länder* al *Bundesrat* és variable, seguint criteris demogràfics. Així els *Länder* amb menys habitants compten amb 3 representants, mentre que els que en tenen més, n'arriben a 6³⁴.

En definitiva, doncs,

"(...) the German Bundesrat performs (...) [the] important role of serving as an institution to facilitate intergovernmental cooperation and collaboration. It is able to do this because, unlike the other federal second chambers, (...), it is composed of instructed delegates of the Land governments and because its suspensive veto power over all federal legislation and absolute veto power over federal legislation affecting state legislative and administrative responsibilities give it strong political leverage"
(**WATTS:1996¹:88**)

Ens trobem davant d'una institució que respon a la variant **provincialista** del federalisme intraestatal, a la qual ja ens hem referit més amunt. Això, implica que el reforçament de les institucions federals (d'integració estatal) és paral·lela al reforçament de les institucions de *länder*, i no a costa d'elles, com sí que passa als Estats Units. Aquesta

³² Tanmateix, també existeix la possibilitat de recórrer a un procediment de mediació per superar les diferències. Així les parts poden adreçar-se a un Comitè de Mediació (*Vermittlungsausschuss*) compost per un representant de cada *Land* i per un nombre igual de representants del *Bundestag*.

³³ Una diferència clau entre les dues instàncies esmentades és que, en cap cas, no existeix dret de vet per part d'un *land*.

³⁴ Com es pot veure, se segueix un criteri demogràfic genèric, però de cap manera s'arriba a una representació proporcional.

imbricació dels dos nivells té una gran importància, que fa que, per exemple, unes eleccions en un *land*, puguin modificar la correlació de forces en el *Bundesrat*, i en conseqüència, condicionar tota la política federal.

Passem ara a l'estudi de la maquinària federal-*land*. Els contactes federals-*länder*, la coordinació es porta a terme en base a diferents nivells. En particular en destaquem tres: (a) Entre l'Oficina del Canceller Federal i el *Bundesrat*, (b) a la Conferència de Presidents Ministre i a les Conferències dels Ministres Departamentals (sectorials), i (c) els grups parlamentaris dels *Länder* a l'interior del *Bundestag*. Vegem cadascun d'ells.

(a) Durant molts anys un Ministre d'Estat adscrit a l'Oficina del Canceller Federal es reuneix un cop a la setmana amb el Consell Assessor del *Bundesrat*, compost per 16 representants dels *Länder* a la Federació, per principalment preparar les sessions de la cambra, si bé també s'hi poden discutir altres qüestions que requereixen harmonització o coordinació entre els dos nivells de govern. Aquestes trobades, i les discussions que hi tenen lloc, són confidencials, per tal de garantir que els diferents participants puguin expressar-se lliurement i facilitar la flexibilitat de posicionaments, l'intercanvi de vots i la consecució d'acords i compromisos.

(b) A l'igual que en el cas canadenc, però salvant totes les distàncies, a Alemanya també existeix una conferència de caps de govern, coneguda com a **Conferència de Presidents-Ministres de *Länder*** a la qual també assisteix el Canceller Federal. Aquesta instància, existent d'ençà 1952, en l'actualitat es reuneix de forma regular com a mínim dos cops l'any. A diferència del cas canadenc, és un ens plenament legalitzat i en les trobades s'hi tracten tant qüestions per les quals la Federació (*Bund*) depèn del *Bundesrat* com aquelles competències que si bé pertanyen a un nivell, tenen un impacte tan gran en l'altre, que una actuació unilateral podria comprometre l'eficàcia de qualsevol de les parts del conjunt del sistema (LEONARDI:1991a:44, 1991b, 1994). La rellevància d'aquest òrgan és enorme, doncs, i d'aquí que les decisions que s'hi prenen tenen una gran importància. És per això que la regla de decisió predominant és la

de la **unanimitat**. La conseqüència és que, sovint, per a l'aprovació d'una acord, és fan necessària moltes hores de negociació i compromisos³⁵. Les reunions de la Conferència de Presidents-Ministres és precedida per una trobada preparatòria en la qual participen els caps de les Cancelleries dels *Länder* i dels Senats de les ciutats-estats, conjuntament amb el Cap de l'Oficina del Canceller Federal.

Paral·lelament a aquesta Conferència, cal també consignar l'existència tant de Conferències Ministerials sectorials de la federació i dels *Länder* (verticals), com també la de Conferències Ministerials sectorials de *Länder*, és a dir, sense presència federal (horitzontals). El seu funcionament, composició i regles són semblants a la dels Presidents-Ministres, si bé per descomptat, en la seva agenda només es discuteixen aquells afers sectorials que els correspon. D'aquesta manera, podem establir un altre paral·lelisme amb el cas canadenc, en el qual, com veurem més endavant, també existeixen Conferències federals-provincials d'àmbit sectorial, algunes de les quals tenen una gran importància en la determinació de les polítiques públiques. En el cas de les de caràcter horitzontal, s'hi tracten qüestions de la competència exclusiva dels *Länder*, tals com Educació, Cultura (constituïda el 1948), o Policia.

(c) Finalment, un altre mecanisme rellevant és l'actuació dels grups parlamentaris individuals dels *Länder* a l'interior del *Bundestag*. En trobades separades, preparen les reunions dels grups de treball, de les comissions i dels grups parlamentaris en el seu conjunt, amb l'objectiu que els seus propis punts de vista i els dels governs dels *Länder* respectius siguin tinguts en compte en els debats i decisions de la Cambra Baixa.

Un altre tret que penso rellevant, a l'hora de comparar-ho amb el cas canadenc, és el referent a l'impacte en el sistema de partits. A diferència del cas canadenc, a Alemanya podem considerar que existeix un sistema de partits clarament integrat. Les característiques principals d'un sistema de partits integrat són la simetria partidària, la dependència electoral, així com

³⁵ No debades, s'ha caracteritzat el model alemany de democràcia com a *Verhandlungsdemokratie* o democràcia negociativa o negociadora (LEHMBRUCH:2000:2).

la forta organització central.

Entenem per **simetria partidària**, quan els mateixos partits participen en les eleccions tant federals com de *länder*, i on els mateixos partits que dominen el nivell federal, també ho fan en el nivell de *länder*. El cas alemany és ben demostratiu d'aquesta simetria. Així, en termes generals, el format del sistema de partits alemany en gran mesura continua estructurant-se en base a l'eix dreta-esquerra tradicional, on trobem les formacions de la dreta i el centre dreta (el CDU), els centristes (Liberals), i una gran formació de centre esquerra (l'SPD). Cal també tenir en compte el pes dels ecologistes, que, com és ben conegut se situen en un eix més postmaterialista. No hi ha, doncs, clivella nacional a Alemanya. Ni tan sols la CSU, el partit conservador bavarès, es pot qualificar de nacionalista, atès que és una formació clarament regionalista, i aliada tradicional de la CDU federal. També trobem formacions menors de caràcter regional o àdhuc subregional. És el cas del partit ex-comunista (PDS), que si bé es presenta arreu de país té un gran arrelament en els *länder* de l'extingida Alemanya Oriental, i que en cert sentit ha esdevingut el representant dels interessos regionals d'aquests. Finalment, també podem esmentar, l'existència del partit representant de la minoria danesa al *Landtag* d'Schleswig-Holstein, el qual per cert, està exempt de la barrera electoral mínima del 5%.

Pel que fa a la **dependència electoral**, un sistema de partits integrat es caracteritza pel fet que un canvi en el suport electoral en un nivell, és generalment seguit per un altre canvi, en el mateix sentit, en l'altre nivell. Aquest fet és demostratiu que, fins a un determinat nivell, si més no, el vot ideològic és més fort que el vot al nivell de govern, és a dir, a la lleialtat regional o nacional³⁶. En el cas alemany, aquesta dependència electoral també es dona, al marge del fet que alguns *länder* semblen tenir una lleialtat més arrelada a una determinada opció ideològica (per exemple, per un temps, el Sare, amb els socialdemòcrates). En tercer lloc, l'organització dels partits en els sistemes integrats, es caracteritza pel pes de l'aparell

³⁶ Òbviament, condicions particulars poden fer variar aquesta afirmació. Però en el context, estem parlant de **tendències generals**, no de casos concrets.

central, que és capaç d'imposar decisions o eleccions (per exemple de candidats) tant al nivell federal com a les organitzacions regionals. En aquest sentit, el model alemany contrasta clarament tant amb el model nordamericà com també en el model canadenc. En el primer cas, tant els republicans com els demòcrates, són de fet coalicions de partits estatals o locals. En el cas canadenc, en gran mesura també es dona aquesta situació, si bé hi ha algunes excepcions³⁷. Però hi ha un altre tret que caracteritza clarament els sistemes integrats: el de les trajectòries polítiques (*party careers*). En el cas d'un sistema de partits integrat, molts polítics "salten" de la política en un nivell a la política en l'altre. És a dir, que passen de l'arena federal a la regional (estatal, *land*, provincial, etc.) o viceversa, en funció de la dinàmica política i de les oportunitats que hi perceben. Això no obstant, no són pocs els que opten a càrrecs en la política regional com a plataforma o palanca per aspirar a alts càrrecs a nivell federal. És el cas, per exemple, dels Presidents-Ministres dels *länder* alemanys (NOHLEN:1984:83), molts dels quals opten després a un ministeri federal o directament a la pròpia Cancelleria³⁸. Les conseqüències d'aquest fet són molt importants: en general, es pot dir que es produeix un progressiu empobriment i dependència de la política de partit a nivell de *land*, atès que aquesta és simplement considerada un trampolí per saltar a la política "de

³⁷ Així el Partit Liberal té una certa organització central forta, però en contrapartida, el suport que rep del seu electoral és clarament desigual territorialment. Per la seva banda, el Partit Neodemòcrata (NDP), s'adiu més al model europeu, però amb el desavantatge de tenir un protagonisme molt sovint residual en la política canadenca. Per contra, curiosament, és el Partit Quebequès qui més s'equipara a la noció europea de partit polític, amb una presència efectiva i continuada damunt del territori -i no exclusivament en els períodes pre-electoral i electoral.

³⁸ Només cal dir que els dos darrers cancellers alemanys han accedit al càrrec des de la presidència d'un *land*: Gerhard Schröder (Baixa Saxònia, 1990-1998), Helmut Kohl (Renània-Palatinat, 1969-1981). Altres polítics alemanys que han ocupat o ocupen càrrecs federals de gran rellevància, també tenen un passat vinculat a la política regional: Oskar Lafontaine (Saar), ex-president de l'SPD i ex-ministre de finances, el seu substitut actual en aquest últim càrrec, Hans Eichel (Hesse). Per descomptat, també s'han donat casos inversos, és a dir, per exemple, el de ministres federals que després han esdevingut Ministres-Presidents d'un *Land*. Fora del marc alemany, en el cas nordamericà tenim els casos recents de Ronald Reagan (governador de Califòrnia) o el propi Bill Clinton (Arkansas) o George W. Bush (Texas).

debò", que és, per descomptat, la federal³⁹. Es tracta d'un fenomen que, òbviament, no passa en els partits nacionalistes de les nacions minoritàries de les federacions multinacionals, atès que les seves élites no tenen, en principi, com a objectiu de la seva trajectòria política, ser primer ministre (o canceller) de la federació⁴⁰.

En definitiva, podem dir que el model de relacions intergovernamentals alemany es caracteritza per l'existència d'un alt grau de simetria⁴¹ i de multilateralisme, així com per una tendència a una divisió funcional de tasques, la qual cosa ha donat lloc, en opinió d'alguns analistes a un procés paral·lel de **centralització política i de descentralització administrativa**, on cada cop més, els *länder* actuen com a ens executors de la política federal. Segons el parer del professor Klaus-Jürgen Nagel,

"(...) el sistema federal [alemany], (...), va desenvolupar-se cada vegada més cap a un estat federal unitari, un estat amb partits centralitzats, institucionalment federal, però caracteritzat per un

³⁹ De fet això em porta a una reflexió més profunda. En els estats compostos (federal o regional), és a dir, on existeix un doble nivell de govern, difícilment els partits grans es troben fora del poder de manera total, com sí que passa en els estats unitaris (cas dels laboristes britànics durant els anys Thatcher-Major). És a dir, que si es dona el cas que perden les eleccions generals, el més normal és que continuïn retenint alguna quota de poder a través del control del govern d'alguna o algunes de les unitats constituents o regions, des d'on no només intentar "aguantar el xàfec", sinó també des d'on intentar la reconquesta del poder perdut. Aquest fet actua com a inhibidor contra possibles temptacions de radicalització, característiques d'aquells formacions permanentment apartades del govern.

⁴⁰ Sempre pot existir alguna excepció, però. Per altra banda, el que sí que es pot donar és que, com a conseqüència de pactes parlamentaris, existeixin ministres nacionalistes en el govern federal. Si ens remuntem a la història, tenim el cas dels ministres catalans i bascos, membres de partits nacionalistes, en el govern de la República espanyola dels anys trenta.

⁴¹ Tal i com ja s'ha dit més amunt, no hi ha cap estat federal que sigui perfectament simètric. O dit d'una altra manera, en totes les federacions existeix algun tipus d'asimetria. El cas alemany, en aquest sentit no és cap excepció. Històricament, Baviera, Berlin, i les ciutats-estats són exemples clars d'asimetria. Més recentment, la reunificació ha donat lloc a la incorporació de nous *länder* de l'antiga Alemanya Oriental que també presenten importants asimetries en àmbits com el socioeconòmic i que en certa mesura "desestabilitzen" l'equilibri institucional del país, **BENZ:1999:55-78**. Sobre l'impacte de la reunificació en el federalisme alemany veure **NAGEL:2000b:138-142**.

federalisme com més va més cooperatiu, i altament complex i opac" (NAGEL:2000b:150)

En aquest sentit, no pocs autors consideren que l'aplicació del model alemany de federalisme cooperatiu és impossible en entorns culturalment heterogenis o, per dir-ho en paraules que ja hem emprat, en les federacions multinacionals. Segons el professor R.O.Schultze,

"Politikverflechtung in heterogeneous societies is neither highly efficient, nor is providing additional legitimacy; it neither results in a higher degree of political interaction, nor does it guarantee regional and subnational identities. The German intrastate federalism is no model of political organization for fragmented societies, neither in Europe, nor in North America" (SCHULTZE:1991:364)

El model federal alemany no proporciona una acomodació a la coexistència de societats globals a l'interior d'una federació multinacional. Per contra parteix de l'existència d'una societat unitària nacionalment i cultural⁴², i d'un suposat consens entorn el paper preminent del govern federal i el rol subsidiari, des del punt de vista polític, que no administratiu dels *länder*⁴³. Un consens que es tradueix institucionalment en l'establiment coma norma d'actuació de la **unanimitat** per portar a terme les actuacions conjuntes federal-*land*⁴⁴. En definitiva, un altre

⁴² Tanmateix no podem deixar d'assenyalar l'existència de minories culturals territorials d'origen danesa, frisona i sòraba.

⁴³ En aquest sentit hi ha un cert paral·lelisme entre la "dissort" del *länder* alemanys i els estats americans. Ambdós han anat perdent poder en benefici dels seus respectius poders federals, fins a convertir-se, en gran mesura, i salvant les diferències existents, en mers òrgans implementadors de les polítiques pensades des Bonn (ara Berlín) i Washington, respectivament.

⁴⁴ Fet aquest que ha donat lloc a importants crítiques al federalisme alemany, per afavorir solucions ineficaces, malbaratar el temps i els esforços i no respondre amb rapidesa a les 0situacions canviants. Per una crítica al federalisme de tasques compartides veure el conegudíssim article de (SCHARPF:1988:239-278). D'altres autors consideren que el model federal alemany beneficia a un sector molt concret: "*Los que han salido ganando con el federalismo cooperativo han sido los miembros de los gobiernos y altos funcionarios de los Länder, que diariamente cooperan y comparten sus responsabilidades con los políticos del nivel federal, y los que han*

especialista en federalisme comparat, el professor Edmond Orban, conclou que,

"(...) de plus en plus d'observateurs étrangers et allemands estiment que la marge de manoeuvre des Länders diminue. Les plus pessimistes estiment même que l'on évolue vers un État quasi unitaire déconcentré et avec une forte décentralisation administrative. Ce modèle convient fort probablement à ce pays dont la nature est très différente de celle du Canada"
(ORBAN:1992:64)

Malgrat aquestes constatacions, tant des del Canadà com des d'altres estats multinacionals (cas espanyol) continuen sentint-se veus favorables a l'aplicació del model alemany de federalisme cooperatiu en aspectes com poden ser la reforma del Senat, de la llei electoral, la generalització de les conferències sectorials⁴⁵. Al marge del fet que, si més no parcialment, alguna d'aquestes propostes puguin tenir algun tipus d'aplicació, en el fons, aquests posicionaments es delaten com a negadors del fet bàsic que aquí ens ocupa: el de la caracterització multinacional de la federació.

salido perdiendo son los parlamentos de los Länder y los partidos políticos"
(REISSERT:1984:96). Més recentment, aquesta tendència sembla que s'ha incrementat: *"A key position in (these) negotiations is held by the state representatives (Landesvertretungen) at the seat of the federal government. This is very visible to anybody who visits the new government district in the center of Berlin: Most of the Länder have erected big buildings for their Landesvertretungen, and not only are these colloquially designated as embassies of the states - many are also located in the embassies district near the Tiergarten, rivaling with the embassies of countries such as Italy or Japan in location as well as in size"*
(LEHMBRUCH:2000:2).

Òbviament, l'aplicació de la regla d'unanimitat al cas canadenc, portaria a un cul-de-sac, atès la més que evident oposició quebequesa a la pèrdua de poders que els *länder* alemanys han tingut en els darrers anys, malgrat guanyar capacitat de co-decisió a nivell federal.

⁴⁵ En el cas espanyol, una aportació recent en aquest sentit la podem trobar a **(AJA:1999)**.

3.4. LES RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS EN LES FEDERACIONS MONONACIONALS (III): APROXIMACIÓ AL CAS D'AUSTRÀLIA

Finalment, el darrer cas de federació mononacional amb la qual s'ha comparat el Canadà és l'australiana. A diferència dels dos exemples anteriors, Austràlia i Canadà comparteixen **també** la tradició parlamentària britànica i la monarquia, en el context de la *Commonwealth*, a més a més, és clar, del federalisme. Això fa que siguin sistemes polítics prou semblants i que les comparacions entre ambdós, en els diferents àmbits, siguin abundants⁴⁶. Un dels aspectes que més s'ha subratllat, concretament, en la comparació entre aquests dos estats és precisament el model de desenvolupament de les RIG. A l'igual que en el cas canadenc, a Austràlia trobem que aquestes es caracteritzen per la centralitat dels executius que negocien aquells aspectes més rellevants en instàncies concretes que tenen un evident paral·lelisme a les canadenques. Ens referim al *Loan Council*, encarregat dels préstecs que el govern federal concedeix als estats (**GILBERT:1973**) i sobretot la *Premier's Conference*, composta pel Primer Ministre federal (acompanyat pel Tresorer), els sis *premiers* estatals i els dos líders territorials (**SHARMAN:1977**). A l'igual que, en el cas canadenc, la Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial (CPMFP), la *Premier's Conference* australiana, se situa en el cim d'una atapeïda xarxa de comitès, ens, consells, organismes intergovernamentals mixtos, encarregats de cooperar entre els dos nivells de govern: el federal (*commonwealth*) i l'estatal (amb l'afegitó dels territoris). La seva periodicitat és anual, i si bé l'objecte central de discussió acostuma a ser la distribució de l'assistència federal als estats, també es tracten altres qüestions d'interès polítiques d'interès comú. I també a l'igual que en el Canadà, això ha donat lloc al desenvolupament d'agències de relacions

⁴⁶ LIBOIRON:1967; HODGINS-EDDY-GRANT-STRUTHERS:1989; ALEXANDER-GALLIGAN:1992; COOPER-HIGGOTT-NOSSAL:1993; NOSSAL:1994; SHARMAN:1994; BOOTHE:1996; HOLLAND-MORTON-GALLIGAN:1996.

intergovernamentals (ARI), formades per especialistes en la negociació que proporcionen una ajuda molt útil als Primers Ministres respectius (WARHURST:1987:259-276). Com es pot veure, doncs, l'experiència intergovernamental canadenca i australiana és prou semblant. Tanmateix, també és evident que existeixen diferències rellevants entre ambdues. Vegem-les.

En primer lloc cal dir que la *Premiers Conference* i el *Loan Council*, són ens constitucionalitzats (d'ençà 1927). Aquest fet, contrasta clarament amb el cas canadenc on, com veurem, la CPMFP és un ens de caràcter eminentment polític o convencional, però que en cap cas es troba formalitzat legalment. Per altra banda, les relacions federals-estatals a Austràlia tradicionalment s'han vist molt condicionades per diversos trets rellevants. Per una banda, per un important desequilibri vertical fiscal favorable històricament al govern federal, que ha col·locat els estats en una posició de dependència absoluta respecte les transferències federals. Certament, aquest no és un tret insòlit en la resta de federacions, àdhuc la canadenca, però en el cas australià la qüestió fiscal ha estat històricament el principal camp de batalla, o si es vol, "el" camp de batalla on s'han desenvolupat les RIG⁴⁷. En segon lloc, a Austràlia la dinàmica intergovernamental s'ha caracteritzat sempre per la seva tendència adversativa, en el sentit que la competència interpartidista i la ideològica han tingut tradicionalment un importantíssim pes en el seu desenvolupament (LUSZTIG-JAMES-MOON:1997:59-82). Sobretot això ha estat així en les etapes de govern del partit laborista australià (*Australian Labour Party, ALP*), una formació tradicionalment compromesa amb el reforçament del poder federal, i partidària d'un important intervencionisme socioeconòmic, en detriment de les competències dels estats. En conseqüència, aquests últims, han fet de la defensa dels seus poders enfront l'activisme de Canberra, una qüestió de principis, si bé l'espasa de Dàmocles de la seva precària situació financera els ha obligat sovint a cedir.

⁴⁷ GALLIGAN-HUGHES-WALSH:1991; GALLIGAN:1995.

Les querelles federals-provincials australianes, però, han conegut un gir a partir dels noranta, orientant-se cap a un escenari més de cooperació i d'actuació conjunta, el resultat de la qual ha estat la creació d'un nou òrgan intergovernamental, el *Council of Australian Governments (COAG)*. Aquest canvi ha estat atribuït per alguns analistes a la necessitat, percebuda en els dos nivells de govern, de portar a terme una reforma pragmàtica que situï el país en una millor posició per aprofitar els reptes de la globalització, tant des del punt de vista econòmic (**CARROLL-PAINTER:1995**) com estratègic⁴⁸. Així entre 1990 i 1995 van tenir lloc un seguit de vuit *Special Premiers Conferences (SPC)*, impulsades en un primer moment pel llavors Primer Ministre federal Bob Hawke. Un dels productes d'aquestes cimeres va ser l'acord de creació del COAG (1992), una nova instància intergovernamental composta pel Primer Ministre federal, els *premiers* dels estats, els líders (*Chief Ministers*) dels territoris i, també del president de la *Local Government Association*, aquest últim en representació dels poders locals⁴⁹. Les funcions d'aquesta nova instància són:

- (i) incrementar la cooperació entre els governs en benefici de l'interès nacional;
- (ii) incrementar la cooperació entre governs per reformar i aconseguir una economia nacional eficient, integrada i un únic mercat nacional;
- (iii) continuar la reforma estructural del govern i revisar les relacions entre governs d'acord amb l'interès nacional;
- (iv) consultació en altres afers rellevants (**PAINTER:1996a:104**).

⁴⁸ Cal tenir en compte que, Austràlia ocupa una posició geopolítica clau. Situada entre el Pacífic i l'Índic, molt a prop del que serà el centre demogràfic, i probablement econòmic, mundial en el segle XXI. El seu rol de potència regional, en aquest sentit, va quedar ben palesa durant la recent crisi de Timor Oriental, on va exercir un lideratge indiscutible.

⁴⁹ En aquest sentit, remarquem el fet que el pes dels poders locals en el federalisme australià és molt important, tot i que constitucionalment no tenen reconegut cap protagonisme. Aquesta rellevància és deguda en gran mesura al fet que les principals ciutats del país (Sydney, Melbourne, Brisbane) apleguen entre el 60 i el 70% de la població del seu estat respectiu. Això fa que les disputes entre els poders estatal i local siguin també molt intenses.

Comes pot veure, es tracta d'un conjunt d'objectius que subratllen la necessitat de l'establiment d'un **federalisme col·laboratiu** adreçat a aprofundir en les reformes econòmiques, en base a un esquema d'actuació conjunta (*joint policy-making scheme*) (**PAINTER:1998**)⁵⁰. En definitiva, podem dir, que els plantejaments intergovernamentals australians tenen una notable semblança als canadencs. En ambdós s'estructuren en base al federalisme executiu, amb una centralitat dels executius en la gestió de les RIG, l'existència d'organismes cimera claus, i igualment la formació d'agències de relacions intergovernamentals formades per especialistes en la matèria. Això no obstant, la dinàmica intergovernamental australiana sembla evolucionar clarament cap a un model d'actuació conjunta, seguint l'esquema alemany (**MATTHEWS:1980**). Per una banda, no hi ha una oposició forta enfront aquesta tendència per part dels principals actors intergovernamentals, atès que cap d'ells assumeix la representació d'una nació minoritària (com sí que ho fa Quebec en el context canadenc). Això fa que la clivella predominant sigui clarament la de classe o ideològica, com també passa a Alemanya.

Però sens dubte, els fets que, des del Canada estant, més han atret l'atenció del federalisme australià són dos: el Senat i la celebració de referèndums. Significativament, es tracta de dues institucions que clarament marginen el protagonisme dels governs estatals.

Així el debat sobre la reforma del senat canadenc es planteja, encara ara, com la clau de volta per dotar el Canadà d'un model de federalisme intraestatal (**SMILEY-WATTS:1986**). En aquest sentit, sobretot des de les províncies occidentals del Canadà, s'ha presentat la una proposta de

⁵⁰ Tanmateix, val a dir, que la qüestió del desequilibri fiscal, i en concret, ha continuat sent en els darrers anys el tema central en les picabaralles entre els dos nivells. Una tensió que va augmentar sota el mandat del laborista i aferissat partidari del poder federal Paul Keating (1991-96), i que va tenir com a conseqüència, la creació d'un nou organisme, el *Leaders Forum*, compost exclusivament pels *premiers* estatals i els *Chief ministers* territorials. La seva funció és discutir posicions conjuntes dels seus membres respecte les negociacions amb el govern federal. Es tracta, doncs, d'una instància comparable a les conferències interprovincials de primers ministres canadencs.

reforma coneguda com a **Senat Triple E** -de l'anglès *elected, equal and efficient*, és a dir, d'elecció popular, amb representació igual per a totes les províncies i amb poders reals (de veto, etc.). Aquesta proposta, que de portar-se a terme donaria més pes a les quatre províncies occidentals a l'interior de la federació, en detriment de les dues províncies del Canadà central (Ontàrio i Quebec), s'inspira directament en el senat australià. Per això és necessari que vegem sintèticament els seus trets principals.

A diferència del cas canadenc, el senat australià és d'elecció popular. Actualment és compost per 76 membres. De la mateixa manera que en el cas nordamericà, tots els estats, independentment de la població que visqui en cadascun d'ells, elegeixen el mateix nombre de senadors (12), mentre que els dos territoris compten cadascun d'ells amb 2 senadors⁵¹. L'elecció dels senadors, es porta a terme seguint una peculiar fórmula de representació proporcional, el *Single Transferable Vote (STV)* o vot únic transferible. Pel que fa als poders, el Senat australià té un poder de veto absolut gràcies a l'establiment del mecanisme de la **dobla dissolució**⁵². Val a dir, que si bé el Senat australià fou concebut inicialment com una "cambra dels estats", encarregada de vetllar pels interessos i drets dels estats

⁵¹ Els estats australians són Nova Gal·les del Sud, Victòria, Queensland, Austràlia del Sud, Austràlia Occidental i Tasmània. Els territoris, per la seva banda, són el Territori del Nord i el Territori de la Capital d'Austràlia.

⁵² La doble dissolució (artide 57 de la Constitució australiana) té lloc quan es produeix un impasse entre les dues cambres, en el sentit que el Senat rebutja un projecte de llei aprovat per la Cambra de Representants, o s'absté d'aprovar-lo o el retoma suggerint esmenes, i la Cambra de Representants, en la mateixa sessió o en la següent, manté el seu vot anterior. Llavors el governador general pot dissoldre **simultàniament** la Cambra de Representants i el Senat i, doncs, cridar a eleccions -llevat que restin menys de sis mesos de legislatura de la Cambra de Representants. Si un cop escollides les dues Cambres es manté l'impasse, el Governador General convocarà una **sessió conjunta**. En ella els membres presents de les dues cambres discutiran i votaran plegats sobre el projecte de llei tal i com fou proposat per darrera vegada per la Cambra de Representants i sobre les refomes, si n'hi ha, que hagin estat presentades per una Cambra i rebutjades per l'altra. Qualsevol d'aquestes refomes que siguin aprovades per la majoria absoluta de les dues cambres seran adoptades. A continuació si el projecte de llei amb les esmenes adoptades és ratificat per majoria absoluta o per la totalitat de membres del Senat i de la Cambra, serà considerat com aprovat definitivament per les dues Cambres i entregat al Governador General per a la seva sanció reial. Fins ara només s'ha produït una doble dissolució en cinc ocasions (1914, 1951, 1974, 1975, 1983).

enfront el poder federal (Commonwealth), això no obstant, hi ha un consens en afirmar que de fet, mai ha exercit aquest paper, car els senadors han actuat seguint la disciplina de partit.

L'altra institució australiana que ha estat reiteradament citada com a exemplar des del punt de vista canadenc, és l'ús reiterat de mecanismes de democràcia directa, com els referèndums o els plebiscits, per tal d'aprovar determinades reformes constitucionals o propostes polítiques rellevants. Així fins al 1980 Austràlia havia celebrat 18 referèndums constitucionals. Una dada que contrasta amb el fet que al Canadà només ha tingut lloc un únic referendun constitucional pancanadenc en més de cent trenta anys d'història, el celebrat el 1992 referit a l'Acord de Charlottetown i del qual ja ens ocupem en detall en un altre capítol. En aquest sentit, autors com Peter H. Russell, considera que el cas australià és un exemple molt més reeixit de **sobirania popular** en detriment del cas canadenc, on la preeminència de la sobirania parlamentària i el rebuig als mecanismes de democràcia directa han allunyat molts ciutadans de l'interès per la política del país (RUSSELL:1989, 1991, 1993²a)

3.5. CONCLUSIONS CAPÍTOL TERCER

En aquest capítol hem analitzat dos aspectes que considerem de gran rellevància per a comprendre globalment la nostra recerca. En el primer apartat hem reflexionat entorn les RIG en les federacions multinacionals. Tanmateix, hem introduït la distinció entre federacions multinacionals **plenes** i les federacions multinacionals **mixtes**. Segons el nostre parer l'estabilitat tant en un model com en l'altre és molt difícil d'assolir. En les primeres, que són aquelles on les unitats constituents de la federació coincideixen amb les nacions (és a dir, que hi ha tantes unitats com nacions dins la federació), si bé totes tenen una veu, la desconfiança mútua entre les diferents nacions afavoreix un creixent divorci interior i una tendència envers el federalisme comunitarista, és a dir, el format per unitats ètnicament o lingüísticament homogènies, amb les consegüents repercussions damunt les minories respectives. Per una banda, la nació majoritària, sovint recorrent a arguments democratistes (que no pluralistes), denuncia la sobrerrepresentació de les nacions minoritàries. Per la seva banda, aquestes no s'estan de criticar els intents de patrimonialització de la federació (de les institucions federals) per part de la nació majoritària, que la pot dur a adoptar els seus trets ètnics. En aquest sentit, la proposta del **patriotisme constitucional** (Habermas), que pretén separar l'esfera jurídicopolítica de l'esfera cultural, ens sembla, seguint les crítiques fetes per Seymour i Kymlicka, entre d'altres, un plantejament abstracte, ja que tota organització o institució conté *nolens volens* elements ètnicoculturals (llengües o festes oficials, etc.). Pel que fa a les federacions multinacionals **mixtes**, assenyalem que aquestes cauen en la "trampa de l'igualitarisme", consistent en el fet que les unitats-regió de la nació majoritària, de cap de les maneres accepten un tractament **massa** especial per a la o les unitats nació. En aquest tipus de federacions la lògica intergovernamental es veu atravesada pel pols entre l'estratègia bilateralista menada per la unitat-nació i l'estratègia multilateralista de la qual són partidaris tant el govern federal com les unitats-regions. L'estratègia bilateralista, tanmateix, coïxja d'un aspecte fonamental: es

tracta d'identificar qui assumeix el rol d'interlocutor de la nació majoritària. El govern federal? les unitats-regions? tots dos junts? És una resposta difícil de donar i que planteja importants dubtes sobre la viabilitat d'una dinàmica bilateralista estable. També s'analitzen en aquest apartat dos tipus d'arranjaments institucionals adreçats a acomodar la unitat-nació a l'interior d'una federació multinacional mixta: l'estatut particular i el federalisme asimètric. En ambdós casos, considerem que aquesta capacitat acomodadora és qüestionable per raons diferents. En el primer cas, pel seu caràcter d'excepcionalitat, que xoca frontalment amb un plantejament de societat global que tota nació, per definició, té⁵³. En el segon cas, per que no respon específicament al criteri del reconeixement de la plurinacionalitat, per la qual cosa pot actuar també com un instrument homogeneïtzador.

Una darrera reflexió d'aquest apartat consisteixen el fet, clau, que no poques vegades, la nació majoritària d'una federació multinacional **no s'autopercep** coma tal. Es tracta, segons el nostre parer, d'evitar haver de reconèixer l'existència correlativa de les nacions minoritàries, afavorint una dinàmica política individualitzadora i desterritorialitzada, sense posar en qüestió, però, les fronteres estatals.

En els tres apartats següents han analitzat comparativament casos de federacions mononacionals amb els quals reiteradament s'han emmirallat alguns polítics i politòlegs canadencs per tal de "solucionar definitivament" la crisi política recurrent que viu el país. Aquestes tres federacions són els Estats Units, Alemanya i Austràlia. La conclusió a la qual arribem és **que la dinàmica intergovernamental d'aquestes tres federacions, no està condicionada per l'activisme d'una o d'unes unitats-nacions (com és el cas del Quebec al Canadà) que cerquen un reconeixement nacional**. Contràriament, en els tres casos esmentats -amb la possible, però lleugera, excepció, de Baviera- les diferents unitat-regió s'avenen a l'adopció de polítiques conjuntes amb el govern federal (com també ho fan, per altra banda, les nou províncies anglofones del Canadà

⁵³ És a dir, que no hi ha cap nació en el món que s'autopercebi com una excepció. Ans al contrari, el que predomina és una tendència etnocèntrica. Totes les nacions s'autoperceben, des d'un punt de vista antropològic, si es vol, com "el" centre, al voltant del qual hi ha la resta del món.

amb el seu govern federal). Sembla evident, doncs, que la trasposició de mecanismes de federalisme intraestatal al Canadà, resultaria problemàtica per l'oposició del Quebec. Així, per exemple, teòricament, en una federació mononacional clàssica, una oposició sistemàtica d'una unitat a les polítiques consensuades per la resta d'actors, dóna lloc tard o d'hora a una sanció (econòmica, d'inversions) envers ella. Tanmateix, aquesta estratègia resulta de difícil aplicació en un context multinacional. Per una banda és molt probable, que la unitat "rebel" no sigui altra que la unitat-nació. En conseqüència, sancionant-la, de fet el que es fa es afavorir el seu nacionalisme i visualitzar encara més la seva "diferencialitat" de la resta de la federació. Ara bé, no sancionant-la, comporta les crítiques o retrets de les unitats-regió envers els "privilegis" a la unitat-nació.

SEGONA PART

ESTUDI DEL FEDERALISME EXECUTIU CANADENC

PRESENTACIÓ

Els propers quatre capítols analitzen el federalisme executiu canadenc. Aquesta Segona Part de la recerca, doncs, la podem diferenciar clarament de l'anterior pel seu enfocament **concret i particular**. Així, en primer lloc, presento els principals trets del sistema polític canadenc (**Capítol Quart**). Hi faig un succint repàs històric en base als diferents règims polítics que s'han donat al Canadà des de l'etapa colonial fins a la unió de 1867. En aquest repàs, emfasitzo que l'evolució politicoconstitucional és diferentment interpretada des del Canadà anglès que des del Quebec francòfon.

Això ens porta a analitzar (**Capítol Cinquè**) els anomenats **tres pilars del sistema polític canadenc**: el parlamentarisme, el federalisme i la Carta de Drets i Llibertats. La interacció d'aquests tres elements la considero clau per comprendre l'adveniment, la consolidació i la, suposada, crisi del federalisme executiu, tal i com veiem més endavant. Per descomptat que en aquest capítol analitzem amb un cert detall els principals elements institucionals del sistema polític canadenc, i particularment les modificacions que ha conegut arran l'entrada en vigor de la llei constitucional de 1982.

Els dos capítols següents constitueixen l'autèntic nucli dur de la recerca, si més no en la seva part més empírica. En l'un (**Capítol Sisè**) estudio els aspectes bàsics i generals del federalisme executiu canadenc. Després d'un repàs bibliogràfic i una breu ullada històrica a l'evolució del

federalisme canadenc, tracto la definició (o més ben dit, les definicions), l'adveniment, la periodificació i les causes del federalisme executiu. En l'altre, (**Capítol Setè**), analitzo els seus elements centrals: conferències de primers ministres, conferències interministerials i les agències de relacions intergovernamentals. Això em porta a emprar extensament la bibliografia que fins ara ha aparegut sobre aquesta qüestió, així com materials nous o recents als quals he tingut accés i que representen, des d'aquest punt de vista una aportació que, modestament, considerem interessant i que, òbviament, ens ajuden a donar resposta a les qüestions centrals plantejades en aquesta recerca.

Aquesta Segona Part, doncs, té un pes específic considerable en el conjunt del nostre treball, atès que conté gran part de les investigacions que hem desenvolupat en els darrers anys.

Finalment afegir que a l'Apèndix de la tesi he incorporat un seguit de quadres i documents diversos la consulta dels quals pretén ajudar a la comprensió global de la recerca.