

## TERCERA PART

### EL FEDERALISME EXECUTIU CONSTITUCIONAL I EL DEBAT SOBRE LA QÜESTIÓ NACIONAL

#### PRESENTACIÓ

En la darrera part d'aquesta recerca ens ocupem d'analitzar i interpretar la política constitucional canadenca a la llum tant del federalisme executiu com del debat sobre la qüestió nacional. Val a dir que, com s'ha subratllat en diverses ocasions anteriorment, la política constitucional canadenca en els darrers decennis ha conegut importants tensions, i ha donat lloc a significatius canvis en el sistema polític del país. En aquest sentit, quan parlem, seguint Cairns, de federalisme executiu constitucional, ens referim a aquelles cimeres intergovernamentals, sobretot les protagonitzades pels Primers Ministres (tant FPT com PT), que en els darrers decennis han estat els escenaris de negociació entorn la modificació o no de l'ordenament constitucional canadenc (**BANTING-SIMEON:1985; RUSSELL:1993<sup>2</sup>a; HURLEY: 1996**). Així les Conferències sobre la Constitució, adreçades a aprovar canvis formals, van centrar entre els anys seixanta i primers del noranta, una gran atenció popular i mediàtica. A partir del 1993, però, hi ha una clara voluntat de marginar el federalisme executiu constitucional i substituir-lo per acords polítics entre el govern federal i els governs provincials, territorials i les organitzacions nacionals dels autòctons. No es tracta, però, d'una voluntat unànime. El Quebec, novament, representa la veu discordant en l'intent d'instaurar un federalisme més col·laboratiu i més consensual. Pels successius governs quebequesos, aquest projecte de nou federalisme col·laboratiu, no és més que

un xec en blanc al govern federal per a la seva intervenció en àrees de competència exclusiva provincial. En definitiva doncs, i això és el que ens interessa més, en el debat entorn la política constitucional subjau clarament la recurrent qüestió nacional, la qual podem sintèticament caracteritzar com un conflicte de visions antagòniques entorn la comunitat política. Tanmateix no avancem esdeveniments.

Aquesta Tercera Part l'he dividida en quatre capítols. En primer lloc (**Capítol Vuitè**) tracto de la política constitucional entre 1960 i 1982, és a dir, de tot el procés que va concloure amb la gran reforma constitucional a la qual ja hem fet referència en diverses ocasions més amunt. Això inclou les rondes constitucionals que es donaren en els anys seixanta, en els setanta i a primers del vuitanta. En aquest capítol també aprofundeixo en les implicacions de la gran reforma del 1982, sobretot pel que fa a la Carta de Drets i Llibertats i a les diverses fórmules de modificació constitucional, etc. Òbviament no es tracta de fer una descripció detallada dels processos de negociació concrets, atès que aquests ja compten amb una abundantíssima bibliografia que no ens estem de citar en les properes pàgines. Es tracta, d'emfasitzar la rellevància del mecanisme de negociació i, eventualment, de presa de decisió que, en aquells anys va suposar el federalisme executiu. També subratllem el rebuig clar i explícit del Quebec, o d'una important majoria de la seva població, respecte aquesta reforma. Un rebuig que va significar un allunyament del Quebec de la "família constitucional canadenca". A continuació (**Capítol Novè**), estudio l'Acord del Llac Meech (1987). La rellevància d'aquest acord, que finalment fracassà el 1990, es troba en el fet que va ser l'autèntic detonant del debat popular entorn el federalisme executiu i la qüestió nacional. Pel que fa al primer, la discussió es va centrar entorn la crítica al monopoli de la constitució per part dels governs i a la suposada marginació dels ciutadans dels processos de presa de decisió en matèria constitucional. Pel que fa al segon, el debat tingué com a concepte estrella el de *societat disjunta*, que el Quebec volia que se li reconegués a l'interior del Canadà. Tanmateix, el Canadà anglès va acabar per vetar aquest reconeixement i en conseqüència es va eixampar l'esclletxa oberta arran dels fets de 1981-82. El fracàs de Meech, però, portà els partidaris de "reintegrar" amb honor el Quebec a la família constitucional canadenca, a intentar un nou acord, tenint en compte els errors comesos en la ronda anterior. Aquesta nova ronda

té lloc entre 1991 i 1992, i va significar la conclusió de l'Acord constitucional de Charlottetown (1992). L'anàlisi d'aquest acord (**Capítol Desè**) ens permet veure que, a diferència de Meech, en el procés cap a Charlottetown, es donà una àmplia possibilitat a la participació popular. Tanmateix, en els darrers moments, les decisions finals tornaren a ser obra de les elites polítiques. Això escandalitzà una gran majoria de ciutadans, els quals en els referèndums (o referenda) de 1992, el van rebutjar. La rellevància d'aquesta consulta és que, per primera vegada en la seva història, és a dir, d'ençà 1867, el conjunt de la població canadenca, s'havia pronunciat entorn un text constitucional. Els canadencs havien esdevingut realment sobirans, amos del seu destí. Finalment (**Capítol Onzè**), analitzo l'evolució de la política constitucional sota els dos primers mandats de Jean Chrétien (1993-1997 i 1997-2000). Es tracta d'una etapa que, per una banda intenta acabar amb les grans rondes de política macroconstitucional, substituint-la per una estratègia d'acords puntuals, sense intentar en cap cas modificar la constitució del Canadà. Això no obstant, el resultat del referèndum quebequès de 1995, va donar lloc a una reactivació de les relacions intergovernamentals i també del federalisme executiu, al qual no pocs donaven per mort després del 1992, arran de la "derrota dels governs en mans dels ciutadans". En aquest capítol estudio, doncs, alguns dels episodis més rellevants: el reconeixement legal (no constitucional) del Quebec com a societat distinta, la concessió d'un tipus de dret de veto constitucional *de facto* a diverses regions canadenques, la declaració de Calgary, l'Acord Marc per la Unió Social (AMUS), sense oblidar l'opinió de la Cort Suprema del Canadà entorn la secessió del Quebec, l'aprovació pel Parlament federal de la Llei sobre la Claredat i la seva rèplica quebequesa, la Llei 99 sobre l'exercici dels drets fonamentals i les prerrogatives del poble quebequès i de l'Estat del Quebec. Els darrers anys, doncs, han significat una revitalització d'un federalisme executiu, no-constitucional, però. En definitiva, aquesta Tercera Part de la recerca analitza la transformació que ha sofert el federalisme executiu i, com aquesta transformació no pot desvincular-se del propi debat sobre la qüestió nacional.



## CAPÍTOL VUITÈ

### LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1982

Sumari

8.0. Presentació

8.1. La qüestió de la repatriació constitucional

8.2. La Llei sobre el Canadà i la Llei Constitucional de 1982

8.3. El posicionament del Quebec

8.4. Conclusions Capítol Vuitè

---

### 8.0. PRESENTACIÓ

Al llarg d'aquesta recerca, hem remarcat abastament la importància de la reforma constitucional de 1982. Per una banda va encarar una de les qüestions pendents, a nivell politicoinstitucional, del sistema polític canadenc: l'aprovació d'una fórmula general "canadenca" de reforma constitucional, que posés fi definitivament a la intervenció del parlament de Londres (Westminster). Per una altra, va comportar l'elaboració i aprovació d'una Carta de Drets i Llibertats, que es convertí en un autèntic *Bill of Rights*, que allunyà el sistema politicoconstitucional canadenc de la tradició britànica i l'aproximà més al model nordamericà, caracteritzat per un fort protagonisme dels jutges i dels tribunals<sup>1</sup>. En poc més de deu anys, la Carta ha esdevingut un autèntic pilar,

---

<sup>1</sup> La bibliografia al respecte és amplíssima, i sovint, antagònica. Hi trobem des de títols que ja a hores d'ara podem considerar com a clàssics (RUSSELL:1983a; KNOPFF-MORTON:1985:133-182; ELLIOT-WEILER:1986; MONAHAN:1987; MORTON:1987:31-55; MANDEL:1989; RUSSELL-KNOPFF-MORTON:1989; CAIRNS:1992; KNOPFF-MORTON:1992; MANFREDI:1993; SIGURDSON:1993:249-276) fins als més recents (HUTCHINSON:1995; SNIDERMAN-FLETCHER-

fonament, de la identitat política d'una gran part de ciutadans canadencs.

Des de la doble perspectiva de la nostra recerca, la del federalisme executiu i la del debat sobre la qüestió nacional, la reforma de 1982 té també molta importància. Pel que fa a la primera qüestió, la del federalisme executiu, podem dir que **l'acord final que donà lloc a la reforma, aconseguit en la Conferència de Primers Ministres (FP) sobre la Constitució del mes de novembre de 1981, representa clarament un exemple de federalisme executiu constitucional, sobretot pel que fa al procés de negociació i de presa de decisions.** En aquest sentit, es pot dir que la Reforma de 1982 va ser assolida a través de mecanismes de federalisme executiu, i que representa clarament un precedent del que després foren les negociacions sobre la reforma de la reforma, és a dir, l'etapa Meech, de la qual ens ocupem en el proper capítol. Pel que fa al debat sobre la qüestió nacional, les implicacions "nacionalistes" de la Reforma de 1982 són més que evidents. Des del govern federal i des de les províncies de majoria anglòfona, és ben clar que la reforma s'inscriu en un procés de *nation-building*, és a dir, de generar una identitat pancanadenca, de cohesió nacional entorn uns valors compartits (*shared values*) i d'unes institucions comunes (la Carta, els tribunals, el govern i el parlament federals) que superin o pontegin (*by pass*) les lleialtats provincials. Per descomptat que les implicacions identitàries de la reforma del 1982 són enormes.

Tal i com escriu Frederick Vaughan,

*"The new mandate given to the Court in 1982, it must be remembered, was a major part of Trudeau's vision to unify Canadians around a distinctly Canadian concept of citizenship. In no small part this movement was designed to defuse the nationalist sentiment in Quebec by articulating a pan-Canadian national identity and by drawing the attention of all Canadians to a higher set of values. Americans had their Bill of Rights, now Canadians have their very own Charter of Rights and Freedoms. And all evidence points to the enthusiastic popular acceptance of the Charter" (VAUGHAN:1999:12-13)*

---

RUSSELL-TETLOCK:1996; EPP:1998; VAUGHAN:1999:4-20; HEIN:2000; FLETCHER-HOWE:2000; MORTON-KNOPFF:2000)

Per una banda, el Canadà és considerat, pels partidaris de Trudeau, com un país bilingüe i multicultural. Es reconeix l'existència de canadencs francòfons i de canadencs anglòfons, però **no es reconeix l'existència d'un poble quebequès**. Curiosament, sí que es reconeixen els drets col·lectius als pobles autòctons. També se subratllen les aportacions dels canadencs d'altres procedències culturals (italiana, grega, jueva, eslava, nòrdica, africana, asiàtica, caribenya, etc.). El multiculturalisme, en aquest sentit, desvirtua l'existència de "dos pobles fundadors" o en tot cas el limita a l'àmbit lingüístic (bilingüisme). Com es pot veure, doncs, les implicacions identitàries de la reforma són enormes, com tot seguit desenvolupem amb més detall.

En aquest capítol, el primer apartat el dediquem a l'estudi dels precedents de la reforma. Ens remuntem, en aquest sentit, a l'any 1960 i analitzem els intents d'acord sobre el particular que no reeixiren, per l'oposició d'un o d'uns altres actors. En concret estudiem les anomenades fórmules Favreau (1960-61), Fulton-Favreau (1964-66), Victòria (1970-71) i la C-60 (1978). El segon apartat el dediquem íntegrament a l'estudi de la negociació que va concloure en la reforma, i a les seves implicacions. En aquest sentit, donem una gran importància a les cimeres intergovernamentals de 1980-81, claus per a la consecució de l'acord. En aquest apartat també estudiem el producte de la reforma, particularment aquells aspectes no tractats encara en aquesta recerca<sup>2</sup>. Finalment, el tercer apartat d'aquest capítol, estudia el posicionament del Quebec respecte la reforma constitucional. És un aspecte important, atès que una gran majoria de la classe política -incloses les principals institucions polítiques- i de l'opinió pública quebequeses es posicionaren en contra d'ella i en conseqüència es produí una ruptura de la "família constitucional canadenca" i l'inici d'una nova etapa política marcada pels esforços d'encaixar el Quebec en el nou ordre constitucional canadenc, tot i reconeixent-li la seva identitat distinta. Una etapa que ens porta als acords de Meech (1987) i Charlottetown (1992), ambdós fallits i que donaren lloc a una nova accentuació de la tensió nacional, sobretot arran del referèndum quebequès de 1995. De tot plegat en parlem en els capítols següents.

---

<sup>2</sup> Cal recordar que ja en el capítol 5 es va fer un estudi concret de la Llei Constitucional de 1982 i, dins d'ella, de la Carta de Drets i Llibertats (veure 5.4.).

## 8.1. LA QÜESTIÓ DE LA REPATRIACIÓ CONSTITUCIONAL

A mesura que el Canadà va anar assolint un estatus internacional i es consolidava com un actor més dins la comunitat internacional d'estats, es veia més urgent eliminar les darreres supervivències institucionals del règim colonial. Una d'aquestes supervivències, l'absència d'una fórmula general de reforma constitucional era particularment considerada com un dèficit major. Per al nacionalisme canadenc, que Londres tingués, ni que fos formalment, la darrera paraula en la modificació de determinats articles fonamentals dels textos constitucionals, era una demostració fefaent de la persistència de supervivències del domini colonial i, en aquest sentit, de la subordinació respecte l'antiga metròpoli, de la qual el Canadà cada cop s'anava allunyant més, tant des del punt de vista econòmic, com cultural o polític.

En aquest sentit, les negociacions per arranjar aquesta qüestió s'iniciaren entre 1926-27 i es perllongaren fins al 1980-81. És a dir, que durant més de cinquanta anys, els polítics canadencs van ser incapaços de trobar una solució (STEIN:1984:215-233, 1989). I fins i tot, quan finalment es va assolir un consens (1981), aquest no fou unànim, atès que, com és ben sabut, el Quebec el va rebutjar de pla, rebuig que encara avui en dia continua mantenint.

El perquè de la dificultat d'assolir un consens sobre la fórmula general de modificació de la constitució és ben evident. Es discutia sobre el mecanisme que podia fer modificar les regles del joc polític a l'interior del Canadà, i més concretament, que podia modificar la correlació de forces entre els governs federal i provincials, així com dels poders i les competències que cadascun d'ells havia gaudit d'ençà 1867. Ja hem assenyalat, que amb el pas dels anys, la inicial distribució de competències havia estat parcialment violentada *de facto*. Particularment aquest fou el cas del govern i del parlament federals respecte determinades competències provincials. En aquest sentit, les províncies, i d'entre d'elles, el Quebec especialment, es malfiaven d'un acord que pogués donar més poders al govern federal.

Les negociacions seguiren una dinàmica intermitent al llarg dels anys esmentats<sup>3</sup>. Entre 1927 i 1937, es desenvolupà un període d'intenses

---

<sup>3</sup> La recerca d'un consens per establir una fórmula de modificació constitucional "canadenc" va ser tractada en les conferències federals-provincials de 1927, 1935, 1950, 458



negociacions, que no donaren fruit i que acabaren sent desplaçades al capdamunt de l'agenda política per les mesures per fer front a la crisi socioeconòmica, primer, i per l'esclat de la guerra després. Durant els anys quaranta, el govern federal va treure profit del seu poder d'emergència i va intentar guanyar posicions també en l'àmbit constitucional. Així, va reeixir en fer aprovar la Llei de l'Amèrica del Nord Britànica (núm.2) de 1949. Considerada un "repatriament parcial", aquesta reforma atribuïa al parlament federal un poder limitat de modificar la Constitució en aquelles matèries purament federals, és a dir, referides al nivell de poder federal (article 91.1)<sup>4</sup>. Aquesta modificació, es féu de forma unilateral, sense la consultació i l'assentiment de les províncies, la qual cosa provocà una forta tensió en les relacions federal-provincials i fou un dels principals arguments que esgrimiren els crítics del procés de centralització que s'estava donant a l'interior de la federació<sup>5</sup>.

En els anys cinquanta no s'avançà en les negociacions, en gran mesura pel fet que les possibilitats d'arribar a una entesa eren pràcticament nul·les, sobretot arran del posicionament del govern quebequès de Maurice Duplessis, en la defensa de l'autonomia provincial (**BOURQUE-DUCHASTEL-**

---

1960, 1961, 1964 (veure **QUADRE 7.II**). Algunes d'aquestes conferències donaren lloc a la formació de comitès especials d'estudi sobre la qüestió. La pròpia Cambra dels Comuns també constituí comissions d'estudi. Tanmateix, però, l'acord no s'assolí (**FAVREAU:1965**).

<sup>4</sup> Això no obstant, determinades matèries, molt rellevants, no podien ser modificades en base a aquesta llei. En concret, el Parlament del Canadà no podia reformar res que afectés a: 1) les matèries atribuïdes exclusivament a les legislatures provincials; 2) els drets o privilegis concedits o garantits al govern o a la legislatura d'una província; 3) els dret o privilegis concedits a qualsevol categoria de persona en matèria escolar; 4) L'ús de l'anglès o el francès; 5) les prescripcions relatives al fet que el Parlament del Canadà ha de celebrar almenys una sessió cada any i que la durada de cada Cambra dels Comuns s'ha de limitar a cinc anys.

<sup>5</sup> Així quan, el 1952, el Parlament federal, fent ús de la modificació de 1949, adoptà un nou article 51 de la LC 1867, pel qual establia unes noves regles d'aplicació del principi de representació proporcional (en referència al nombre d'escons que li corresponia a cada província a l'interior de l'òrgan legislatiu federal), les protestes de les províncies, que temien perdre escons, en funció de l'evolució demogràfica, foren molt intenses. Per a una crítica detallada del procés de centralització de l'estat canadenc, veure (**ANGERS:1960**). Més recentment, i ja des d'una òptica clarament vinculada a la ciència política, veure (**ORBAN:1984**).

**BEAUCHEMIN:1994:63-96)**<sup>6</sup>.

Per això no és fins el 1960 que es reprèn amb força la negociació constitucional. Tal i com ja s'ha esmentat més amunt en diverses ocasions, aquest any representa l'inici d'un procés de reactivació de les relacions intergovernamentals al Canadà, tant en sentit vertical (federal-provincial) com horitzontal (interprovincial). La principal característica d'aquesta reactivació fou la voluntat de les províncies, però sobretot del Quebec, d'aturar el procés de centralització de poders i la intervenció del govern federal en àrees de jurisdicció provincial. És a dir, que a diferència de l'etapa duplessista, el nou govern quebequès liderat pel liberal Jean Lesage, adoptà una estratègia ofensiva, més que defensiva, en matèria constitucional, la qual acabà activant la mobilització dels restants executius<sup>7</sup>.

Aquesta etapa de reactivació de les negociacions constitucionals tingué dos períodes especialment actius: el primer entre 1960-71 i el segon entre 1976-79. Durant aquests anys, la negociació constitucional es va veure condicionada pel desvetllament del nou nacionalisme quebequès i, en general, per les profundes modificacions socioeconòmiques, culturals i polítiques que tingueren lloc tant al Canadà com arreu del món. Durant el període 1960-71, es plantejaren tres propostes successives d'acord en matèria de modificació constitucional. Foren les anomenades **Fórmula Fulton** (1960-61), **Fórmula Fulton-Favreau** (1964-66) i la **Carta Victoria** (1970-71). Vegem-les en detall.

---

<sup>6</sup> Altres aportacions interessants a l'estudi del període clau de l'anomenada *Grande Noirceur*, és a dir, de la Gran Foscor (1944-1959), són les de **(QUINN:1963; TRUDEAU:1967); MONIÈRE:1977; RUMILLY:1978; BRUNELLE:1980; BOISMENU:1981; BEHIELS:1985; DION:1987; BOURQUE-DUCHASTEL:1988; LINTEAU-DUROCHER-ROBERT-RICARD:1989; DION:1993; GAGNON-SARRA BOURNET:1997)**.

<sup>7</sup> Les bases de la nova política quebequesa van ser elaborades per destacats polítics contraris als plantejaments retrògrads de *le Chef*, Maurice Duplessis. Ens referim a figures com Georges-Émile Lapalme, Jean Lesage o el propi André Laurendeau. Veure en aquest sentit **(MONIÈRE:1983; LÉONARD:1988; LAPALME:1988; COMEAU:1989; COMEAU-BEAUDRY:1990; PANNETON:2000)**. Per a una anàlisi recent del període conegut com la Revolució Tranquil·la **(BÉLANGER-COMEAU-MÉTIVIER:2000)**.

### 8.1.1. La Fórmula Fulton

La represa de les negociacions constitucionals va comptar de seguida amb una primera proposta de fórmula general de reforma de la constitució, efectuada pel llavors ministre federal de justícia del govern conservador de l'època, E.D.Fulton. Segons aquesta fórmula es requeria la **unanimitat** de totes les províncies per a la modificació d'aquelles disposicions que en virtut de l'apartat 91.1 de la LC 1867 queien fora de l'abast federal. També en cas que es volgués modificar qualsevol disposició constitucional (llevat de les esmentades anteriorment) que afectés una o diverses, però no a totes les províncies, caldria l'aprovació de les províncies afectades. La reforma de qualsevol disposició constitucional relativa a l'educació, també requeria l'aprovació de la o les províncies afectades. Quant a la resta de disposicions constitucionals que es volguessin modificar i que no entressin en les anteriorment esmentades, s'establí una **fórmula general** de modificació, que requeria, a banda de les resolucions favorables del Senat i la Cambra dels Comuns, l'aprovació de les legislatures d'almenys 2/3 de les províncies (és a dir, 7), les quals, a més, havien de representar com a mínim el 50% de la població canadenca segons el cens més recent. D'aquesta manera es proposava per primera vegada el mecanisme conegut com del **7-50%** per a l'aprovació de determinades reformes constitucionals<sup>8</sup>. No obstant això, i malgrat una primera opinió favorable dels diversos executius, finalment, dos d'ells, els de Saskatchewan i el de Québec, es negaren a acceptar-la. En concret, el Govern del Québec s'hi oposà perquè el govern federal es negà a renunciar a alguns dels poders que havia aconseguit en virtut de la modificació de 1949. El resultat d'aquestes negatives fou l'abandonament de la fórmula Fulton i la interrupció temporal de les converses constitucionals.

---

<sup>8</sup> El mecanisme del 7-50% respon a la lògica de la "doble majoria". És a dir, es tracta que una decisió es pren només quan compta amb el suport no només d'una majoria popular, sinó també d'una majoria de territoris. Fixem-nos que aquest sistema de presa de decisions també s'ha esmentat en les negociacions sobre la reforma institucional de la Unió Europea a la cimera de Niça, a les darreries del 2000 (òbviament adaptat a la realitat europea).

### 8.1.2. La Fórmula Fulton-Favreau

El canvi d'escenari polític que es donà en els anys 1963-64, possibilità la represa de les negociacions constitucionals<sup>9</sup>. Així tingueren lloc diferents conferències federal-provincials sobre la Constitució, de les quals en sorgí una nova proposta coneguda com a **Fórmula Fulton-Favreau** (1964). Si bé seguia a grans trets l'anterior proposta, comptava, però, amb algunes innovacions -i d'aquí la referència al seu impulsor, el nou ministre federal de justícia, el liberal Guy Favreau. Aquesta fórmula aportava com a element innovador, una limitació més concreta del poder de modificació de la Constitució pel Parlament Federal<sup>10</sup>. A més a més abolia els paràgrafs 91.1 i 92.1 de la LC 1867, que eren els referits als poders de modificació constitucional limitat de què gaudien el Parlament federal i les cambres legislatives provincials, respectivament. La Fórmula Fulton-Favreau, també contemplava l'esmena de la LC 1867 mitjançant la inclusió de la capacitat d'efectuar delegacions d'autoritat legislativa. Com es pot constatar, la nova fórmula intentava donar resposta a les demandes del Québec. Això no obstant, la proposta federal va ser objecte d'una fortíssima campanya d'oposició per part dels sectors nacionalistes quebequesos, encapçalats pel principal partit de l'oposició del moment, la Unió

---

<sup>9</sup> En aquest sentit, val a dir que un dels motius que certificaren la mort de la Fórmula Fulton, va ser l'antagonisme ideològic-partidista entre el govern federal conservador, i els governs liberals d'algunes províncies (i, significativament, del Québec). Així, l'arribada al poder a Ottawa del liberal Lester B. Pearson (1963) va donar moltes esperances d'assolir un acord que permetés un cert reconeixement de l'especificitat quebequesa a l'interior del Canadà. A més a més, l'altra província que s'oposà a la fórmula Fulton, Saskatchewan, va escollir un nou govern més procliu també a l'entesa.

<sup>10</sup> Així el Parlament Federal perdia el poder de modificar exclusivament els preceptes constitucionals en els següents temes: a) Les Funcions de la Reina i del Governador General respecte el Parlament o el Govern del Canadà; b) Les prescripcions de la Constitució relatives a la celebració d'almenys una sessió anual del Parlament; c) La delimitació establerta per la Constitució relativa a la durada màxima de la Cambra dels Comuns; no obstant, el Parlament conservava el dret de perllongar-la en cas de guerra, d'invasió o d'insurrecció, si no s'hi oposaven més d'un terç dels membres de la Cambra; d) El nombre de senadors al qual té dret una província; e) Les qualitats requerides als Senadors relatives a la residència així com les prescripcions de la Constitució relatives a llur nomenament pel Governador General en nom de la Reina; f) El dret d'una província a un nombre de diputats a la Cambra dels Comuns no inferior al nombre de senadors que la representen; g) Els principis de representació proporcional de les províncies a la Cambra dels Comuns que prescriu la Constitució del Canadà; h) L'ús de l'anglès i del francès.

Nacional (**ROY:1978:42-55**). Segons el parer del nacionalisme quebequès la Fòrmula Fulton-Favreau, en no concedir al Quebec un **poder de veto** sobre qualsevol reforma constitucional, anava en contra de la seva interpretació històrica del Canadà, com a producte del Pacte entre Dos Pobles Fundadors. Val a dir que des del Quebec, a diferència de les principals forces polítiques del Canadà, es considerava el repatriament de la Constitució, com un aspecte secundari. Segons Claude Morin,

*"Les parlementaires québécois préoccupés par le statut politique du Québec étaient conscients du problème posé par la formule d'amendement, mais n'y voyaient aucune priorité. Selon eux, on en traiterait en temps et lieu, mais il fallait d'abord s'entendre, au Canada même, sur un nouveau partage des pouvoirs, c'est à dire sur une révision en profondeur du fédéralisme. On dégagerait ainsi des principes qu'on appliquerait en suite à l'élaboration d'une formule d'amendement. (...) Au Canada anglais, c'était l'inverse: rappatriement en premier lieu, puis révision ensuite, si nécessaire, mais pas nécessairement. À Ottawa, on raisonnait de la même manière."*  
(**MORIN:1991:154**)

Aquesta oposició de criteris tingué una gran importància en el fet que, arran la negativa del govern quebequès d'assumir-la, finalment, el 1966, tot i comptar amb l'aprovació dels altres nou governs provincials, la Fòrmula Fulton-Favreau, fos desestimada i no entrés en vigor. D'aquesta forma, el Québec havia exercit, *de facto*, i per segona vegada en pocs anys, un cert veto sobre les negociacions constitucionals. Si més no, aquesta és la lectura que se'n féu des d'aquesta província.

### 8.1.3. La Carta Victoria

El fracàs de la Fòrmula Fulton-Favreau, motivà una nova interrupció temporal en les negociacions constitucionals, fet aquest que cal considerar normal, atès que quan les expectatives d'acord són nul·les o escasses, el millor és no iniciar-les o reprendre-les<sup>11</sup>. Quan finalment es tornà a parlar del tema (1968), el panorama polític canadenc es trobava en plena ebullició<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Fixem-nos que aquest criteri és vàlid per a tot procés de negociació, sigui de tipus intergovernamental, com diplomàtic o laboral.

<sup>12</sup> Durant la segona meitat dels seixanta, particularment el Quebec va viure en un moment

El principal artífex d'aquest nou intent d'acord constitucional fou el primer ministre federal, P.E.Trudeau. D'origen quebequès-irlandès, havia estat amb anterioritat Ministre de Justícia del govern Pearson. Concebé una amplíssima reforma del sistema federal canadenc, elements centrals de la qual eren la constitucionalització d'una Carta de Drets i Llibertats i l'arranjament de la qüestió de la "repatriació" constitucional (**CANADÀ:1968, 1969; CICS-SCIC:1974**). El principal objectiu de la reforma era acabar amb l'amenaça del separatisme quebequès i la construcció d'un estat federal fort que fos el referent comú per a tots els ciutadans canadencs, independentment de la seva procedència provincial, així com de les clivelles lingüístiques, ètniques i religioses. Per això calia, que les institucions federals es presentessin com les autèntiques garants dels drets individuals de tots i cadascun dels ciutadans. Això comportava minar les bases del protagonisme dels governs provincials, als quals criticava per defensar únicament els drets de la majoria contra la minoria. Per aconseguir aquest propòsit, el que pretenia era capgirar la dinàmica existent dins del federalisme canadenc, de predomini o hegemonia del conflicte territorial, i substituir-la pel sorgiment de clivelles no-territorials, de base social, sexual, post-materialista, etc., que fomentessin l'aparició d'identitats col·lectives entrecruades (*cross-cutting*) independentment de la procedència territorial. D'aquesta manera es fomentava l'aparició i el protagonisme polític de col·lectius d'àmbit federal com les dones, els joves, l'ecologia, els quals fins llavors mai havien estat presents en el debat constitucional. La conseqüència seria la deslegitimació dels governs provincials i el reforçament del suport polític

---

algid de desvetallament nacionalista. Així el 1966 es donà el retorn al poder de la Unió Nacional, sota el lideratge de Daniel Johnson, amb uns plantejaments menys autonomistes i més confederalistes, àdhuc independentistes (**JOHNSON:1990[1965]; LATOUCHE:1974; ROBERT:1975; McROBERTS-POSTGATE:1976; ROY:1978; QUINN:1979; CROISAT:1979; COLEMAN:1984; COMEAU-LÉVESQUE-BÉLANGER:1991**). L'any següent va tenir lloc un fet cabdal, la visita de De Gaulle durant la qual va pronunciar la famosa frase "*Vive le Québec Libre!*", la qual cosa va originar un greu incident diplomàtic franco-canadenc (1967). Van ser aquests anys, també els de més activitat del *Front de Libération du Québec* (FLQ), organització que practicà la lluita armada a favor de la Independència del Québec (**VALLIÈRES:1968; FOURNIER:1982**). Exemple clar de la radicalització nacionalista al Québec, va ser la creació del *Mouvement Souveraineté-Association* (MSA), el mateix 1967, liderat per René Lévesque, antic ministre liberal del Quebec. L'any següent, coincidint amb l'ascens al poder federal del seu adversari aferissat, P.E.Trudeau, Lévesque i els seus col·laboradors van formar el *Parti Québécois* (PQ) (**LÉVESQUE:1967**).

d'aquests col·lectius a les institucions federals i, doncs, de retruc una identificació/valoració de la ciutadania canadenca per damunt de la lleialtat a la província d'origen<sup>13</sup>.

Per portar a terme aquest projecte, entre 1968 i 1971 tingueren lloc fins a un total de 7 Conferències constitucionals de Primers Ministres (FP), les primeres a ser parcialment retransmeses en directe per televisió, fet que va atraure l'atenció de gran part dels ciutadans<sup>14</sup>. Subordinades a aquestes conferències es constituïren, per tractar de qüestions específiques, un seguit de comitès i subcomitès que es reuniren amb una periodicitat més alta<sup>15</sup>. En la darrera d'aquestes conferències, la celebrada a la ciutat de Victoria (Colòmbia Britànica), el mes de juny de 1971, s'aprovà la **Carta Constitucional Canadenca de 1971**, altrament coneguda com **Carta Victoria**.

La Carta Victoria tenia un objectiu molt més ampli que l'establiment d'una fórmula de modificació constitucional. Al llarg dels seus 61 articles s'hi

---

<sup>13</sup> Dos estudis de gran rellevància han analitzat críticament l'estratègia constitucional de P.E.Trudeau i els seus col·laboradors entre 1968 i 1984 (**LAFORST:1992; McROBERTS:1997a**). Des d'una perspectiva més extensa, la llarga etapa de govern liberal al Canadà ha estat també objecte d'estudi (**LAXER-LAXER:1978; BÉLANGER-BRUNELLE:1988**).

<sup>14</sup> La primera d'aquestes conferències constitucionals tingué lloc entre els dies 5-7 de febrer de 1968, encara amb L.B.Pearson com a Primer Ministre federal, i P.E.Trudeau, com a ministre federal de justícia. Al llarg del 1969, ja amb Trudeau com a Primer Ministre del Canadà, es van celebrar fins a tres conferències constitucionals: el 10-12 febrer (**LAFORST:1991:183-201**), l'11-12 de juny, i el 8-10 de desembre. El ritme s'alentí el 1970, any en el qual només es va celebrar una conferència constitucional, els dies 14-15 de setembre. Finalment, el 1971, van tenir lloc les dues darreres conferències constitucionals d'aquesta ronda, els dies 8-9 de febrer i, la darrera i definitiva, la del 14-16 de juny. Per altra banda cal tenir en compte que, paral·lelament a aquestes negociacions de caràcter FP, es desenvoluparen unes altres de caràcter interprovincial, en el marc de les CAPMP. De fet, l'esdeveniment que en certa mesura marcà l'inici d'aquesta ronda de negociacions intergovernamentals va ser la celebració a Toronto, entre el 27 i el 30 de novembre de 1967, de la Conferència sobre Confederació del Demà, la rellevància de la qual ja hem subratllat més amunt (veure **7.1.2**).

<sup>15</sup> Concretament es crearen les següents instàncies: el Comitè Permanent de Funcionaris (*Continuing Committee of Officials*), el Comitè de Ministres sobre els Drets Fonamentals, el Comitè de Ministres sobre el Poder Judicial, el Comitè de Ministres sobre les Llengües Oficials, el Comitè de Ministres sobre el Senat, el Subcomitè sobre Llengües Oficials, el Subcomitè sobre Drets Fonamentals. Igualment es constituí un Secretariat de la Conferència Constitucional.

inclouien qüestions tals com els drets polítics, els drets lingüístics, les províncies i els territoris, la Cort Suprema, les Corts federals, la revisió de l'article 94A (prestacions socials), les desigualtats regionals, la Consultació federal-provincial i la modernització de la pròpia Constitució. Respecte a aquesta darrera, es contemplava la supressió dels poders de reserva i de desaprovació, així com altres disposicions considerades en desús.

En relació estrictament a la fórmula de modificació de la Constitució, s'introduïa un element nou, la perspectiva regional. Així, la fórmula general de modificació requeria les resolucions tant del Senat com de la Cambra dels Comuns i la d'almenys dues de les províncies atlàntiques, de totes aquelles províncies amb com a mínim el 25% de la població total canadenca (en d'altres paraules, Ontario i Quebec), i de com a mínim dues províncies de l'Oest que representessin un mínim del 50% de la població total d'aquesta regió (**MORIN:1972, 1973; SIMEON:1972; McWHINNEY:1979**). D'aquesta manera, Quebec obtenia un dret de veto, sempre i quan la seva població representés no menys del 25% de la població canadenca. No obstant això, aquesta perspectiva regional, fou considerada per les províncies com un intent d'afebliment del seu pes polític.

Més enllà del contingut de la Carta Victoria, el que interessa aquí és sobretot remarcar el fet que la revisió constitucional que es donà entre 1968 i 1971, va ajudar sense cap mena de dubte a consolidar el federalisme executiu, com a mecanisme de negociació intergovernamental. O si més no, va servir com a objecte de recerca en el qual autors com D.Smiley o R.Simeon o el propi A.C.Cairns s'inspiressin per elaborar els seus primers treballs sobre el nou model de relacions intergovernamentals que d'ençà els primers seixanta, s'anava consolidant al Canadà (veure **3.3**). Òbviament, aquesta ronda macroconstitucional presenta elements que en d'altres de posteriors, es transformaren. Així, per exemple, som lluny de les "reunions a onze", és a dir, on només assistien els primers ministres<sup>16</sup>. De fet, a més a més d'ells, cada delegació comptava amb un important nombre de ministres, assessors, alts

---

<sup>16</sup> Amb una única excepció: la que es donà el matí del 8 de febrer de 1971, en la qual, efectivament, els Primers Ministres es van reunir en privat en una sessió executiva.



càrrecs, etc.<sup>17</sup>. En tercer lloc, en aquestes conferències no van ser presents ni els territoris ni els representants dels pobles autòctons. Un altre aspecte a subratllar és el fet que al llarg de les set conferències esmentades, en trobem unes sessions de les quals eren obertes i d'altres que eren tancades. En el cas de les primeres es convidà a assistir-hi observadors rellevants, tals com antics Primers Ministres del Canadà, els *Speakers* de la Cambra dels Comuns i del Senat, els líders de l'Oposició federal i provincials, altres diputats, etc. En el cas de la darrera de les set conferències esmentades, la celebrada el mes de juny de 1971, l'elecció de la ciutat seu (Victòria, a la C.B.) no va ser cap casualitat. De fet, amb ella es pretenia commemorar el centenari de l'entrada a la Confederació de la Colòmbia Britànica i s'aprofità l'ocasió per fer que els assistents a la Conferència participessin en diversos actes públics.

Finalment, però, la Carta Constitucional Canadenca de 1971 o Carta Victoria, no prosperà per l'oposició aferrissada que es desenvolupà sobretot dins la societat quebequesa i que forçà el govern provincial a renunciar a presentar-la davant l'Assemblea Nacional per a la seva aprovació legislativa corresponent. L'argument formal per a l'oposició a la Carta, fou la imprecisió pel que feia referència a les qüestions de política social (art. 94A)<sup>18</sup>. Això no obstant, la raó de fons és que al llarg dels dos anys anteriors, el Quebec havia patit primer la coneguda com a **Crisi d'Octubre de 1970**, la qual va suposar una forta onada repressiva contra amplis sectors del moviment independentista, i, després, es trobava immersa en una potentíssima mobilització sindical unitària sense precedents contra les polítiques

---

<sup>17</sup> Així, el nombre d'assistents a aquestes set conferències constitucionals fou de 126, 142, 70, 135, 109, 114 i 129 persones.

<sup>18</sup> Per una banda, el llavors jove primer ministre, Robert Bourassa, havia d'escoltar a una societat quebequesa que majoritàriament s'oposava a la proposta federal. De l'altra, volia donar satisfacció tant al sector dels grans negocis, com als liberals federals d'Ottawa, encapçalats per Trudeau. Bourassa intentà flexibilitzar els rígids plantejaments federals, tot posant l'accent, no en els aspectes constitucionals estrictes, sinó en la reclamació de la competència exclusiva en matèria de benestar social. D'aquesta manera, Bourassa mantenia la posició dels anteriors govens quebequesos de prioritzar la resolució de les qüestions de fons (en aquest cas, repartiment de poders), per damunt de temes com el repatriament, considerats més simbòlics. Tanmateix, el govern federal s'oposà decididament a aquesta demanda quebequesa.

socioeconòmiques tant d'Ottawa com del propi govern liberal quebequès<sup>19</sup>. La negativa del Quebec significà la mort política de la iniciativa federal<sup>20</sup>. Per tercera vegada, en pocs anys, el Quebec exercia *de facto* un dret de veto sobre la reforma constitucional.

#### 8.1.4. La represa de les negociacions constitucionals

El fracàs de la Carta Victoria obrí un nou parèntesi en les negociacions constitucionals. Durant aquest lapse temporal, nous esdeveniments modificaren de forma substancial l'escenari polític canadenc. Per una banda, l'adveniment de la crisi del petroli de 1973, que colpejà durament l'economia canadenc, i que tingué un efecte secundari: l'aparició d'un regionalisme occidental canadenc, que fins llavors no havia tingut una translació política. En segon lloc, l'accés al govern del Quebec, el novembre de 1976, del Partit Quebequès, l'objectiu fundacional del qual era la realització de la sobirania del Quebec<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Sobre la Crisi d'Octubre i els esdeveniments posteriors (**FOURNIER:1982; LAURENDEAU:1990<sup>4</sup>; CARDIN:1990**). Sobre la mobilització sindical contra el govern liberal (**DENIS-DENIS:1994**). Per ampliar l'anàlisi de les relacions entre el moviment sindicalista i la qüestió nacional al Quebec, dos treballs clàssics són els de (**DENIS:1979; ROUILLARD:1989**).

<sup>20</sup> Les reflexions del llavors Primer Ministre quebequès, Robert Bourassa, sobre el fracàs de la Carta Victoria, es poden trobar a (**BOURASSA:1995:90 i ss.**).

<sup>21</sup> Pel que fa al primer esdeveniment esmentat, l'esdat de la crisi del petroli, afectà intensament l'economia canadenc, així com també les polítiques públiques (socials, familiars, etc.) que fins llavors s'havien portat a terme. Per fer front a aquest panorama, el govern de Trudeau declarà que el petroli extret a les províncies de l'Oest (i sobretot a Alberta), esdevenia un producte **d'interès nacional**, per la qual cosa el federal passava a controlar-lo. Fins llavors, tant les províncies atlàntiques com, sobretot, les centrals, havien importat petroli de l'estranger, car es considerava que el cost del transport del petroli des de l'Oest era massa elevat. Amb l'adveniment de la crisi, però, aquest criteri es modificà totalment. La "nacionalització" del petroli (o, si es prefereix, la seva federalització) fou intepretada des de les províncies de l'Oest com un autèntic atac, pel que significava de pèrdua de control d'uns recursos naturals que de cop i volta havien esdevingut "estratègics". Sobretot es remarcà que aquesta mesura del govern Trudeau era una demostració fefaent de la subordinació dels interessos de l'Oest a les necessitats de les províncies centrals (Ontàrio i Quebec), on es concentrava el gruix de la indústria canadenc. És així com apareix dins l'escena política el "regionalisme occidental", és a dir, un nou moviment polític localitzat a les províncies de l'Oest, la radicalització del qual, en els 70s i primers 80s, el durà fins a mantenir postures separatistes (**FELDMAN-NEVITTE:1979; GIBBINS:1980, 1982**). L'altre esdeveniment que convé subratllar és el de l'arribada al poder del PQ a Quebec. D'aquesta forma accedia al

468

Davant d'aquest nou escenari polític, l'objectiu del govern federal, ja no passava únicament per aconseguir la repatriació, sinó purament i simple, per la preservació de la unitat de l'estat<sup>22</sup>. Per això, Trudeau i els seus col·laboradors més estrets, van optar per una actuació unilateral en matèria constitucional, és a dir, sense el consentiment o àdhuc la consultació a les províncies. Així, el mes de juny de 1978, Trudeau presentà a la Cambra dels Comuns, un **projecte de Llei sobre la Reforma Constitucional**, el **projecte de Llei C-60**. Aquesta iniciativa legislativa pretenia modificar el Senat<sup>23</sup>, reorganitzar la Cort Suprema, adoptar una Carta de Drets i Llibertats, millorar els mecanismes de consultació amb les províncies, definir constitucionalment el rol del Primer Ministre i refermar les funcions del governador general. També incorporava altres elements ja continguts en les disposicions de la Carta Victoria de 1971 (**RÉMILLARD:1985:360**).

La iniciativa unilateral federal va ser resposta de forma contundent i

---

poder un partit que s'havia compromès davant el seu electorat, a la realització d'un Referendum sobre la Sobirania, el que suposava, evidentment, una ruptura en l'evolució política al Canadà (**LÉVESQUE:1967; MURRAY:1976; SAYWELL:1977; FRASER:1984; COLEMAN:1984; FITZMAURICE:1985**).

<sup>22</sup> Nombrosos llibres apareguts entre 1977-80 deixen veure en els seus propis títols, la incertesa que s'obrí sobre el futur de la integritat del Canadà (**SIMEON:1977; FELDMAN-NEVITTE:1979; BYERS-REFORD:1979**). Per altra banda, el govern federal va constituir, el 1977, la **Comissió d'Estudi sobre la Unitat Canadenc**, també coneguda com **Comissió Pépin-Robarts**. El seu mandat consistí en analitzar les raons de la crisi d'unitat nacional i proposar mesures per evitar-ne el trencament. Aquesta Comissió desenvolupà els seus treballs enmig d'un ampli pessimisme sobre el futur del Canadà entre 1977 i 1979. El report final, que duia el significatiu títol de **Retrobar-se**, es decantava cap a la institucionalització d'un **federalisme asimètric**, és a dir, d'un federalisme capaç de reconèixer les diferències regionals i l'especificitat de les províncies (**CAIRNS:1979c:348-365; GAGNON-LATOUCHE:1991:63-67**). De fet, el report presentava una visió del Canadà com una **realitat dual** i amb una forta **identitat regional**, els quals trets havien de reflexar-se necessàriament en el sistema polític canadenc. També recomanava la incorporació d'elements de federalisme intraestatal per tal d'incrementar l'harmonia dins del Canadà. Així es contemplava la substitució del Senat per un **Consell de la Federació**, compost per membres nomenats per les províncies.

<sup>23</sup> El qual era substituït per una **Cambra de la Federació**, en un intent de reforçar la representació territorial en els òrgans federals. La composició d'aquest òrgan era mixta. La meitat dels seus membres eren triats per les assemblees legislatives provincials representant els partits proporcionalment als seus vots electorals i l'altra meitat triats per la Cambra dels Comuns representant també els partits en proporció als seus vots electorals. Es tractava d'una mesura que responia a criteris de federalisme intra-estatal.

majoritària per part de les províncies: no només es negaren a quedar marginades de qualsevol procés de repatriament, sinó que paral·lelament a aquest, exigien negociar canvis en el repartiment de poders en matèries tals com la cultura, els mitjans de comunicació i una restricció del poder de despesa del federal (ROY:1978). També es criticà el secretisme amb què els funcionaris federals (de la Oficina del Consell Privat, de la Oficina de Relacions Federal-Provincials i del Ministeri de Justícia) havien actuat, car s'havia escamotejat l'habitual circulació o fluxe d'informació que genèricament es donava en les relacions federals-provincials.

El projecte de llei C-60, finalment, no prosperà atès que la pròpia Cort Suprema, es pronuncià de forma contrària al fet que el Senat pogués ser modificat substancialment per una simple acció unilateral d'Ottawa, atès que forma part dels elements federatius del Canadà<sup>24</sup>.

La fortalesa del front interprovincial contra l'actuació unilateral d'Ottawa, però, féu, entre 1978-79, canviar d'estratègia a aquest, el qual acceptà per primera vegada posar sobre la taula de negociació -és a dir, en les CPMFP- no només el tema de la repatriació i de la reforma de les institucions federals (Senat, Carta de Drets, Monarquia, Cort Suprema), sinó també d'altres considerats fonamentals per a les províncies, i sobretot per al Quebec: el poder de despesa, la perequació i les desigualtats regionals, el poder declaratori, la imposició indirecta, la propietat dels recursos naturals i el comerç interprovincial, el dret de família, les comunicacions, la pesca i els recursos marítics costaners, etc. D'aquesta manera les expectatives sobre un acord començaven a fer-se realitat, car s'havia arribat a un consens entorn d'una mateixa agenda.

Tanmateix, dos fets trencaren de forma inesperada aquesta dinàmica negociadora. Per una banda, el breu parèntesi que significà el triomf conservador en les eleccions federals de 1979, que apartà transitòriament Trudeau del poder<sup>25</sup>. Durant els pocs mesos que governà (maig 1979-febrer 1980), el nou

---

<sup>24</sup> *Avis concernant le Sénat, (1980) 1 R.C.S. 54.*

<sup>25</sup> Tot i que després de la derrota de 1979, Trudeau va retirar-se de la política, només ho féu per uns pocs mesos. Escollit de nou líder dels liberals federals, va tornar al poder arran de les eleccions de febrer de 1980.

primer ministre conservador, Joe Clark, no va tenir temps d'implementar una política constitucional coherent, per la qual cosa no es va registrar cap aportació positiva en aquesta matèria<sup>26</sup>. L'altre esdeveniment, fou, òbviament, la celebració del referèndum d'autodeterminació al Quebec, el mes de maig de 1980. No entrarem ara en l'estudi detallat del descabdellament d'aquest episodi, atès que ja ha estat àmpliament estudiat<sup>27</sup>. Per contra, sí que ens interessa subratllar el fet que el seu resultat<sup>28</sup>, fou aprofitat per Trudeau per reprendre les negociacions constitucionals des d'una posició de força.

## **8.2. LA LLEI SOBRE EL CANADÀ I LA LLEI CONSTITUCIONAL DE 1982: ANÀLISI**

Durant la campanya referendària quebequesa, Trudeau va tenir un paper destacat en l'oposició a la proposta governamental de Sobirania-Associació<sup>29</sup>. Un dels seus principals arguments de campanya va ser que un vot contrari a la proposta sobirania significava un vot favorable a la renovació del federalisme canadenc, la qual donaria lloc a l'encaix definitiu del Quebec dins del Canadà. En aquest sentit, Trudeau es va comprometre solemnement a portar a terme aquesta renovació, tal i com exposà en el míting federalista del 14 de maig en el Centre Paul-Sauvé:

---

<sup>26</sup> No obstant això, val a dir que Clark fou sensible a les demandes regionalistes, no en va procedia d'Alberta, la província occidental políticament més activa. Clark, va formular una visió del Canadà com una "Comunitat de Comunitats", una expressió que sens dubte ens pot sonar familiar. La implementació d'aquesta concepció de país es féu a través del desenvolupament preferent de relacions bilaterals (federal-província), més que a través de relacions multilaterals. Així el govern federal arribà a acords particulars amb diversos governs provincials en determinades àrees com recursos costaners o bilingüisme, entre d'altres.

<sup>27</sup> **CLOUTIER-LATOUCHE:1979; SOLDATOS:1979; DION:1980; LAURIN-FRENETTE-LÉONARD:1980; SMILEY:1980b; ZUKOWSKI:1980; CLIFT:1982; CRÊTE:1984; FRASER:1984; BALTHAZAR:1986; LÉGER:1986; McROBERTS:1988<sup>3</sup>; DENIS:1990; CROISAT-PETITEVILLE-TOURNON:1992; MARSOLAIS:1992; SORT:1996a; LORiot:1998:272-276.**

<sup>28</sup> Recordem que en el referèndum de 1980, guanyà el No a la proposta governamental, amb un 59.6% contra un 40.4% que era partidari. La participació assolí un 85.6%

<sup>29</sup> La proposta governamental d'un nou acord (*entente*) Québec-Canada es va fer pública en el document (**QUEBEC:1979**). Veure també (**CHARBONNEAU-PAQUETTE:1978**).

*"Je sais -parce que je leur ai parlé ce matin, à ces députés- je sais que je peux prendre l'engagement le plus solennel qu'à la suite d'un Non, nous allons mettre en marche immédiatement le mécanisme de renouvellement de la constitution et nous n'arrêterons pas avant que ce soit fait. Nous mettons nos têtes en jeu, nous, députés québécois, parce que nous le disons à vous, des autres provinces, que nous n'accepterons pas ensuite que ce Non soit interprété par vous comme une indication que tout va bien puisque tout peut rester comme c'était auparavant. Nous voulons du changement, nous mettons nos sièges en jeu pour avoir du changement" (FRASER:1984:252)<sup>30</sup>.*

### 8.2.1. L'acord constitucional (1980-81)

Tanmateix, els primers contactes federals-provincials post-referendaris, que s'iniciaren el mateix mes de maig i es perllongaren fins a la celebració d'una nova CPMFP sobre la Constitució (8-12 de setembre 1980), no donaren uns resultats positius<sup>31</sup>. D'aquesta manera el clima d'entesa que semblava assolit en les anteriors Conferències de 1978 i 1979 se n'anà en orris<sup>32</sup>. Davant d'aquest atzucac, el govern federal, reforçat pels resultats del Referendum quebequès, va reprendre l'estratègia unilateral i el 6 d'octubre va presentar davant la Cambra dels Comuns un projecte de **Resolució referent a un Missatge conjunt de les dues Cambres del Parlament del Canadà a Sa Majestat la Reina, concernent a la Constitució del Canadà**. El projecte contemplava quatre objectius: a) Repatriar la Constitució; b) Incloure dins la Constitució una fórmula de reforma constitucional; c) Incloure també una Carta de Drets i Llibertats; d) Garantir el principi de la perequació per paliar les desigualtats regionals. Respecte a la Reforma Constitucional, es contemplava una fórmula general, que prengué el nom de **Fórmula Toronto**, consistent en que tota

---

<sup>30</sup> La qüestió clau, però, era l'ambivalència del concepte canvi (*changement*). Molts quebequesos nacionalistes moderats entenen per canvi, el reconeixement del Quebec com a nació a l'interior del Canadà, és a dir, clarament, una solució intemitja entre el federalisme pur i dur i la incertesa d'un projecte sobiranista.

<sup>31</sup> La prova més fefaent d'aquest fracàs fou que en l'esmentada CPMFP no s'arribà a cap acord en els dotze punts de l'ordre del dia.

<sup>32</sup> (MILNE:1982; MCWHINNEY:1982; ROMANOW-WHYTE-LEESON:1984; RÉMILLARD:1985; MORIN:1988; STEIN:1989).

modificació constitucional havia de comptar amb les resolucions favorables del Senat, la Cambra dels Comuns i de les legislatures de dos terços de les províncies representant com a mínim, el 80% de la població total (és a dir, mecanisme 7-80).

La resposta provincial a aquesta nova iniciativa unilateral fou immediata. Vuit d'elles, incloent-hi el Quebec, formaren el conegut com a **Gang of Eight** (Grup de les Vuit), decididament oposat a la proposta federal. Per contra les altres dues, Ontàrio i Nou Brunswick, s'arregleraren amb Ottawa. Tres de les províncies contestatàries, Manitoba, Terranova i el propi Québec, s'adreçaren a llurs respectives Corts provincials d'apel·lació, per tal que es pronunciessin sobre la constitucionalitat de la iniciativa federal. En els seus respectius pronunciaments, les tres Corts provincials d'apel·lació no aclariren gaire cosa, car mentre dues es pronunciaren a favor de la iniciativa federal, la tercera ho feu a l'inrevès. A més, es donaren bastants vots particulars<sup>33</sup>. Per això es va optar per portar l'assumpte davant la pròpia Cort Suprema del Canadà, la qual s'havia de pronunciar en darrera instància.

Mentre s'esperava el pronunciament de l'alt tribunal, els moviments dels diferents actors foren intensos. La polarització entre el govern federal i el Grup de les Vuit arribà als seus límits el 16 d'abril de 1981, quan aquest últim arribà a un acord polític que contemplava una fórmula general de modificació de la constitució, coneguda com a **Fórmula Vancouver**, que seguia el criteri 7-50. A més s'afegia que tota província que optés per retirar-se d'una modificació constitucional, havia de tenir dret a una compensació financera.

El Grup de les Vuit també treballà prop de Londres, per evitar que el Parlament de Westminster donés llum verda a la proposta unilateral d'Ottawa. En aquest sentit, un comitè parlamentari britànic creat a l'efecte d'estudiar la possible demanda canadenca, es mostrà refractari a la iniciativa unilateral, el que provocà un important incident polític-diplomàtic<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Els pronunciaments de les tres corts d'apel·lació provincials es donaren els dies 3 de febrer (Manitoba), el 31 de març (Terranova) i el 15 d'abril de 1981 (Quebec). En el cas de Manitoba quatre jutges contra un es decantaren a favor de la iniciativa federal. A Terranova, en canvi, els tres jutges es pronunciaren en contra. Finalment, al Quebec, la resolució aprovada de nou per quatre a un, fou, favorable al federal, també.

<sup>34</sup> El Comitè elaborà un document, conegut com **Informe Kershaw** (el seu President), el qual recomenà el rebuig al projecte de resolució constitucional federal, si aquest no comptava

Com es pot veure, en tot aquest procés de lluita contra Ottawa, el govern sobiranista del PQ, gran derrotat en el recent referèndum, va apostar per intervenir activament en el joc d'aliances de la política canadenca, en comptes d'optar per una relació de tipus més para-diplomàtica o bilateral. Les conseqüències d'aquesta tria foren immediates. En concret, la seva acceptació de la Fòrmula Vancouver, fou interpretada com una renúncia a la defensa tradicional del dret de veto en matèria constitucional i el seu posicionament com "una província canadenca més", dins el grup de les contestatàries<sup>35</sup>.

Finalment, el 28 de setembre de 1981, la Cort Suprema del Canadà es pronuncià sobre la iniciativa unilateral del Govern Federal<sup>36</sup>. La importància d'aquest acte jurídic ha estat subratllada per tots els qui han estudiat aquesta etapa. Efectivament, la Cort Suprema del Canadà establí que la resolució presentada pel Govern Federal era conforme amb el Dret Constitucional canadenc, i en conseqüència, era una actuació legal. No obstant això, prosseguia l'alt tribunal, la resolució contradeia una convenció constitucional segons la qual, el govern federal no podia procedir a una reforma constitucional com la que es proposava sense l'acord d'un nombre **substancial** de províncies. En conseqüència, si bé l'esmentada convenció constitucional, no tenia cap significació legal, era també **font de legitimitat**, per la qual cosa, la iniciativa federal, tot i ser legal era **il·legítima**, car contravenia una convenció constitucional establerta del federalisme canadenc (**RÉMILLARD:1983**). En definitiva ens trobem davant una separació clara entre els principis de legalitat i

---

amb un recolzament substancial de les províncies. El govern federal reaccionà afirmant que Westminster no gaudia de discrecionalitat a l'hora de votar lleis que li eren presentades pel Canadà, havent-les de votar afirmativament. No obstant, aquest criteri fou expressament rebutjat per Londres.

<sup>35</sup> De fet, després de la derrota referendària el PQ va iniciar una etapa de crisi caracteritzada pels enfrontaments entre els sectors independentistes i els partidaris d'un acomodament a l'interior de la federació canadenca. El principal artífex de l'estratègia intervencionista en la política canadenca fou el Ministre de Relacions Intergovernamentals, Claude Morin, un veterà polític que comptà amb el suport de Lévesque davant els atacs d'altres ministres i de gran part de les bases pequistes.

<sup>36</sup> *Renvoi relatif à un projet de résolution concernant la Constitution du Canada (1981) 1 R.C.S. (avis sur le rapatriement de la Constitution).*



legitimitat<sup>37</sup>.

D'aquesta manera, la Cort Suprema donava llum verda a la iniciativa unilateral del govern federal, si bé el forçava a reiniciar les negociacions per tal d'aconseguir un recolzament majoritari -substancial- de tots els actors presents. Òbviament, aquí per actors s'entén tant el govern federal com els deu governs provincials. D'aquests onze actors, només tres -Ottawa, Ontàrio i Nou Brunswick- recolzaven la proposta governamental.

La represa de les negociacions intergovernamentals va dur l'acord de realitzar una nova CPMFP sobre la Constitució entre els dies 2 i 5 de Novembre de 1981 a Ottawa. Fou en el transcurs d'aquesta Conferència quan s'aconseguí arribar a un acord constitucional, objectiu cercat des de 1927. Per aconseguir-ho, Trudeau reeixí a trencar la unitat del Grup de les Vuit, sobretot gràcies a la predisposició dels governs provincials més moderats, com per exemple el de Saskatchewan. En concret l'acord es perfilà en una reunió

---

<sup>37</sup> Així Gil Rémillard afirma que la Cort Suprema del Canadà estableix clarament que les convencions constitucionals no són d'ordre jurídic, sinó polític, i que en conseqüència, no poden ser sancionades pels tribunals. En aquest sentit, les convencions constitucionals són matèria reservada a la ciència política, no al dret constitucional. No obstant això, el que la Cort Suprema sí que afirma taxativament és la seva competència per a determinar l'existència o no d'una convenció, malgrat que no entri en el seu contingut:

*"This division of the higher rule (the constitution) into law and practice leads the Supreme Court to conclude, following the jurisprudential and doctrinal tradition of the United Kingdom, that only law can be sanctioned by the courts, given that conventions exist only in relation to political, not legal, precedents. In doing so, for the first time in our constitutional history the court expressly erects an impenetrable barrier between law and its practice, between legality and legitimacy" (RÉMILLARD:1983:193)*

Més endavant, afegeix,

*"Thus we must conclude that the Supreme Court considers legitimacy as the exercise of power in compliance with "... the prevailing constitutional values or principles of the period" and "the wishes of the electorate". This is the best definition of legitimacy. Democracy, just like its corollary, liberty, requires legitimacy for both its formal and its material sense. This power is legitimate when it is exercised in compliance with the constitution, and when the latter responds to the wishes of the electorate. If we accept this concept of legitimacy, it must be understood that governors who impose a constitution by force cannot legitimately exercise their power, even if they comply with the constitution and the notion of law arising from it. Conforming to the law does not mean respecting legitimacy. A government is not legitimate for all time because it has been legally invested with power. On the contrary, legitimacy is a daily challenge for an authority invested with the power of the state" (RÉMILLARD:1983:194).*

nocturna, realitzada fora de les sessions oficials i on el federal i les nou províncies de majoria anglòfona, arribaren a un acord, el qual fou proposat i aprovat en la sessió oficial del matí del dia 5 de novembre. Només el govern del Quebec, el qual havia estat expressament exclòs de la reunió nocturna anterior, s'hi oposà i en conseqüència, restà aïllat<sup>38</sup>.

En definitiva, però, el que importava des del punt de vista de Trudeau i els seus col·laboradors, és que sens dubte ara sí que s'havia aconseguit el suport d'un nombre substancial d'actors (9 entre 11), per la qual cosa ja ni la Cort Suprema ni Londres (Westminster) podien posar cap objecció a la resolució del Govern Federal.

L'acord final aconseguit incorporava modificacions significatives, que en el futur resultaren d'una gran transcendència: en primer lloc el govern federal acceptava la fórmula general de modificació constitucional proposada per les províncies (fórmula 7-50). En segon lloc, també acceptava que les províncies que es retiressin d'una modificació constitucional, podien rebre compensació financera, però únicament si la competència en qüestió es referia a llengua o educació. En tercer lloc, Trudeau també va acceptar incloure dins la Carta de Drets i Llibertats, una clàusula *nonobstant*, amb la condició que només es pogués aplicar a determinats articles, però no al conjunt de la Carta. L'acceptació d'aquests canvis, necessària per tal d'assegurar-se el recolzament de les províncies anglòfones al seu projecte de resolució, fou molt criticada des de determinats sectors canadencs, els quals denunciaren que obrien la porta a una "balcanització" del Canadà, atès el paper rellevant que aconseguien les províncies en la determinació del futur del país. Vegi's per exemple, les següents paraules del polítòleg Garth Stevenson,

*"Canada proved unable to achieve either a democratic amending formula (as in Australia) or an ironclad bill of rights (as in the US) or a constitution that would truly express its collective will as a nation. In the last analysis the compact theory, that malignant legacy of Canadian*

---

<sup>38</sup> És per aquest motiu que la nit del 4 al 5 de Novembre de 1981, és coneguda al Quebec, com la "Nit dels Ganivets Llargs", en referència a la traïció de les províncies anglòfones membres del Grup de les Vuit respecte el Québec (**MORIN:1988**).

*history, triumphed over democracy, freedom and national unity. If people get the governments and the constitutions they deserve, Canadians have no cause to congratulate themselves for the events of 1981"* (STEVENSON:1982:223)

Un cop assolit l'acord polític entre el federal i les nou províncies anglòfones, el procés subsegüent fou relativament ràpid<sup>39</sup>. Així, el 2 de desembre de 1981, la Cambra dels Comuns, i el 8 de desembre, el Senat, adoptaven la resolució constitucional<sup>40</sup>. Al dia següent, el govern canadenc la remetia a la reina Isabel II. El 22 de desembre el Govern britànic dipositava el *Canada Bill* davant el Parlament de Westminster. No fou fins el 8 de març que la Cambra dels Comuns britànica i el 25 de març, la Cambra dels Lords, l'aprovaren. Finalment, el darrer pas es donava el 17 d'abril, quan la Reina Isabel

---

<sup>39</sup> El comunicat emès al final de la Conferència de Novembre de 1981 fou el següent: "*Després d'un esforç per arribar a un consens acceptable sobre la qüestió constitucional que satisfaci les preocupacions del govern federal i d'un nombre important de governs provincials, els sota-signants s'han posat d'acord en els punts següents: (1) El Repatriament de la Constitució; (2) La Fórmula d'Esmena de la Constitució: (2a) La fórmula d'esmena proposada en l'acord del mes d'abril ha estat acceptada, tot suprimint l'article 3, que preveu una compensació fiscal a una província que es retiri de tota modificació constitucional; (2b) La delegació de poders legislatius prevista a l'acord d'abril és suprimida; (3) La Carta completa de Drets i Llibertats. La Carta completa de Drets i Llibertats presentada al Parlament serà inclosa en la Constitució amb les modificacions següents: (3a) En allò que concerneix a la llibertat de circulació i d'establiment, s'indourà el dret d'una província a desenvolupar programes d'actuació en favor de persones socialment i econòmicament desavantajades en tant que la taxa d'ocupació d'aquesta província romangui inferior a la mitjana nacional; (3b) Una clàusula no obstant s'aplicarà als articles que tracten de les llibertats fonamentals, de les garanties jurídiques i dels drets d'igualtat. Tota disposició no obstant haurà de ser novament adoptada almenys cada cinc anys. (3c) Estem convençuts que l'article 23 que es refereix al dret d'instrucció en la llengua de la minoria s'aplicarà en les nostres províncies; (4) Les disposicions del projecte actualment en estudi al Parlament que fan referència a la perequació i a les desigualtats territorials, així com als recursos no renovables, forestals i a l'energia elèctrica, hi seran inclosos; (5) Dins de la Resolució es prevarà la Conferència Constitucional mencionada en l'article 36 [en el text final passarà a ser l'art. 37] de la Resolució i el seu ordre del dia inclourà les qüestions constitucionals que interessin directament als Pobles autòctons del Canadà, especialment la determinació i la definició dels drets d'aquests pobles, que s'inscriuran en la Constitució del Canadà. El Primer Ministre del Canadà invitarà a llurs representants a participar en els treballs relatius a aquestes qüestions"* (RÉMILLARD:1985:162-163) [traducció meva, J.S.]

<sup>40</sup> La Cambra dels Comuns votà a favor de la resolució per 246 vots contra 24 (17 conservadors, 5 liberals i 2 neo-demòcrates). El Senat ho feu per 59 a favor i 23 en contra (16 conservadors, 5 liberals, 1 creditista i 1 independent).

El proclamava a Ottawa la que seria coneguda a partir d'ara com la **Llei sobre el Canadà de 1982**<sup>41</sup> i que marcà la fi del darrer lligam colonial del Canadà respecte la Gran Bretanya.

### 8.2.2. El contingut de la reforma de 1982

La Llei sobre el Canadà de 1982 és una llei del parlament del Regne Unit de la Gran Bretanya. En la seva virtut, s'adapta la Llei Constitucional de 1982, que figura en el seu annex B. En segon lloc, s'estableix el cessament del poder legislatiu de l'esmentat parlament pel que fa al Canadà. Dit d'altra manera, una volta entri en vigor la LC 1982, les lleis aprovades amb posterioritat per Westminster ja no formen part del dret del Canadà.

Pel que fa a la LC de 1982, ja hem estudiat més amunt, alguns dels seus trets més rellevants (**cif 5.13**). Per això, a continuació analitzem aquelles altres parts referides al conjunt de la federació i relatives a la qüestió nacional.

La segona part de la LC 1982, Drets dels Pobles Autòctons del Canadà (art.35), en la seva virtut es reconeixen i confirmen els drets ancestrals o derivats d'un tractat dels pobles autòctons del Canadà. Igualment s'especifica que per pobles autòctons s'entén els Indis, els Inuits i els mestissos<sup>42</sup>.

Seguidament trobem la tercera part Perequació i Desigualtats Regionals (art.36). El desvetllament del regionalisme tant a les províncies de l'Oest com en les Marítimes, en els anys 70s, donà lloc a una reclamació insistent envers un mecanisme permanent de lluita contra les profundes desigualtats regionals, i particularment per la constitucionalització de pagaments de perequació, d'igualació territorial (el que podríem considerar, compensació interterritorial). Això és el que estableix l'article 36 de la Llei Constitucional de 1982, que respon així a un dels punts que sempre havia estat present en l'Ordre del dia de les darreres CPMFP sobre la Constitució. L'objectiu que cerca la perequació,

---

<sup>41</sup> *Canada Act, U.K. 1982, c. 11*. Per un comentari anotat d'aquesta llei, veure (**HOGG:1982**).

<sup>42</sup> Val a dir que la qüestió dels drets dels pobles autòctons va començar a plantejar-se amb força durant la dècada dels 70s, però que fou en els 80s quan es traduí en mesures de tipus constitucional. Sobre la qüestió autòctona en els 80s, veure (**SCHWARTZ:1985; PETERS:1987**).

portada a terme pel Federal directament als governs provincials, és assegurar que aquests darrers tinguin ingressos suficients per assegurar els serveis públics a un nivell de qualitat i de fiscalitat sensiblement comparables<sup>43</sup>.

En la quarta part, Conferència Constitucional (art.37), s'estableix que dins de l'any següent de la seva entrada en vigor, el Primer Ministre del Canadà convocarà una Conferència Constitucional amb la presència dels Primers Ministres provincials, en l'ordre del dia de la qual hi figurarà necessàriament un punt que tractin de qüestions que afectin directament als Pobles Autòctons del Canadà, incloent-hi la identificació i definició dels drets d'aquests que han de figurar en la Constitució. En l'article també s'esmenta que per a tractar aquest punt seran convidats els representants d'aquests pobles, així com els representants dels governs dels Territoris del Nord-Oest i del Iukon si, en opinió del Primer Ministre, la qüestió tractada afecta directament a aquests territoris. Respecte aquest article, cal assenyalar que és la primera vegada que es constitucionalitza la celebració d'una Conferència de Primers Ministres<sup>44</sup>.

La cinquena part de la llei que ens ocupa, Procediment per a la Reforma Constitucional, (art.38-49), és, sense cap mena de dubte, la de més transcendència política i constitucional, conjuntament amb la de la Carta de Drets i Llibertats. Com ja s'ha assenyalat reiteradament, la recerca d'una fórmula de modificació constitucional entre els Primers Ministres canadencs s'havia saldat amb reiterats fracassos. En aquest sentit, la fórmula adoptada finalment l'any 1982, representa la no concessió del **dret de veto** que sempre havia reclamat el Québec. D'altra banda, cal assenyalar que no es contempla una única fórmula de reforma constitucional, si no que ni més ni menys que cinc, depenent dels actors que hi participen i de les matèries a reformar. Passem a analitzar-les una per una.

---

<sup>43</sup> **BANTING:1982; THORBURN:1984; KRASNICK:1986; NORRIE-SIMEON-KRASNICK:1986; LESLIE:1987a.**

<sup>44</sup> En virtut de l'art. 54 de la LC 1982, aquesta Part Quarta, serà derogada un any després de la seva entrada en vigor. Quant a la seva aplicació, val a dir, que efectivament, entre els dies 15-16 de març de 1983 tingué lloc l'esmentada Conferència Constitucional la qual tractà monogràficament la qüestió dels autòctons i que obrí una sèrie de CPMFP que es portaren a terme en els anys següents, en les quals es tractà del "dret inherent dels autòctons a l'autonomia governamental".

a) **La Fòrmula general** (art. 38 i 42): És la fórmula que ja coneixem del 7-50, és a dir, que requereix les resolucions favorables del Senat, de la Cambra dels Comuns, així com d'almenys set de les províncies, representant almenys el 50% de la població total canadenca. Aquesta fórmula té un efecte residual, és a dir, que s'aplica en totes aquelles matèries que no són afectades per les altres quatre fórmules. Particularment, però, la Fòrmula General s'aplica a:

- El principi de la representació proporcional de les províncies a la Cambra dels Comuns establerta per la Constitució del Canadà.
- Els poders del Senat i al mètode de selecció dels Senadors.
- El nombre de membres que representen cada província en el Senat i als criteris determinants de residència dels Senadors.
- La Cort Suprema del Canadà, llevat del que fa referència a la seva composició.
- L'extensió de les províncies existents en els territoris.
- L'establiment de noves províncies, independentment de qualsevol altra llei o pràctica.

D'altra banda, en virtut del paràgraf 38(3), una província pot optar per retirar-se d'una esmena constitucional que disminueixi els seus poders legislatius, drets de propietat o privilegis (llevat del que exposa els paràgrafs 42(1) i 42(2). En aquest mateix sentit, tota província que es retiri d'una esmena constitucional que transfereixi al Parlament poders provincials legislatius en matèria d'educació o d'altres dominis culturals, té dret a una compensació financera raonable (art. 40).

b) **La Fòrmula de la Unanimitat** (art. 41): La Unanimitat, és a dir, el consentiment del Senat, de la Cambra dels Comuns i de totes les assemblees legislatives provincials és necessari en cinc matèries molts concretes:

- L'Oficina de la Reina, del Governador General i la del Tinent Governador d'una província.
- El dret d'una província a un nombre de membres en la Cambra dels Comuns no inferior al nombre de senadors que li corresponen en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta part.
- L'ús de les llengües anglesa i francesa (tenint en compte el que disposa l'art.43).
- La Composició de la Cort Suprema del Canadà.
- Qualsevol esmena a aquesta Part de la Llei.

c) **La F6rmula bilateral** (art. 43): La LC de 1982 preveu que en cas que una esmena afecti a una o v6ries prov6ncies, per6 no a totes, incloent-hi qualsevol alteraci6 de fronteres provincials o a l'6s del franc6s o l'angl6s en una prov6ncia, ser6 necessari el concurs del Senat, la Cambra dels Comuns i de l'assemblea legislativa de cadascuna de les prov6ncies afectades.

d) **La F6rmula unilateral federal** (art. 44): El parlament federal pot esmenar de forma exclusiva aquells articles referents al govern executiu del Canad6, a la Cambra dels Comuns i al Senat, tenint en compte tot all6 que fa refer6ncia a les f6rmules generals i de la unanimitat.

e) **La F6rmula unilateral provincial** (art. 45): Tota legislatura provincial pot esmenar unilateralment la constituci6 de la seva prov6ncia, tenint en compte, per6, el que estableix la f6rmula de la unanimitat.

Quant al procediment de la modificaci6 constitucional, cal assenyalar que aquesta es pot iniciar b6 per la Cambra dels Comuns, b6 pel Senat o per una Assemblea legislativa provincial. Que la Cambra dels Comuns pot vetar qualsevol esmena iniciada pel Senat o per les assemblees legislatives. Per la seva banda, el Senat t6 un veto decisiu en aquelles q6estions referides 6nicament al Govern Executiu del Canad6, al propi Senat o a la Cambra dels Comuns. En els altres casos, el seu veto 6s 6nicament suspensiu (180 dies). D'altra banda, fet que tindr6 una gran import6ncia en el debat constitucional dels anys 80s, tota modificaci6 constitucional que segueixi la f6rmula general, haur6 de ser ratificada en un termini m6xim de tres anys d'en6a l'aprovaci6 de la primera resoluci6 inici6 el tr6mit.

Finalment, l'art. 49 de la LC de 1982 estableix que el Primer Ministre convocar6 una nova Confer6ncia Constitucional per a revisar el procediment de reforma constitucional, quinze anys despr6s de la seva proclamaci6<sup>45</sup>.

D'en6a l'entrada en vigor de la LC 1982, s'han portat a terme diverses modificacions constitucionals, emprant algunes de les f6rmules que acabem d'esmentar. En la major part de casos, es tracta de modificacions que afecten una 6nica prov6ncia, si b6 tamb6 n'hi ha que tenen una rellev6ncia general, com

---

<sup>45</sup> Per una an6lisi m6s detallada d'aquest aspecte, veure el Report del **Comit6 Mixte Especial del Senat i la Cambra del Comuns sobre el proc6s de modificaci6 de la constituci6 (BEAUDOIN-EDWARDS:1991)**.

és el cas de la referida als pobles autòctons (1983) o la que fa incrementar el nombre actual i màxim de senadors (1999)<sup>46</sup>.

Pel que fa a la sisena part, Modificacions a la Llei Constitucional de 1867, (art.50 i 51),s'inclouen dues modificacions a la LC de 1867, que afecten a competències legislatives de les províncies. En virtut de l'art. 50, s'incorpora a la LC de 1867 un nou article, el 92A, que atorga competències exclusives en matèria de recursos naturals no-renovables, forestals i d'energia elèctrica a les províncies. Així mateix estableix una competència concorrent en matèria de comerç interprovincial (**HOWLETT:1991:121-141; CAIRNS<sup>2</sup>:1992:55-70**). Respecte a l'article 51, afegeix un Annex, el Sisè, a la LC de 1867, el qual aclareix diversos conceptes en relació a l'aplicació de l'anteriorment al·ludit article 92A.

Finalment, la darrera i setena part de la LC 1982, la Part General, s'ocupa de qüestions diverses. D'entre elles cal destacar l'establiment de la primacia de la Constitució del Canadà. En aquesta part també es contempla una modernització de la Constitució, amb la derogació, modificació o nova denominació de diverses lleis o determinades disposicions d'aquestes Lleis. En aquest sentit, els canvis introduïts figuren en l'Annex de la Llei ordenats en tres columnes<sup>47</sup>.

Una menció a part mereix l'art. 59, el qual estableix que el paràgraf 23(1a) de la Llei, referit als drets d'instrucció en la llengua materna de la minoria, no entrarà en vigor al Quebec fins que l'assemblea legislativa o el govern d'aquesta província autoritzin la seva proclamació<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Vegeu el llistat complet d'aquestes esmenes a la pàgina 218 (nota 4).

<sup>47</sup> Entre els canvis més significatius que apareixen en l'Annex és que totes les lleis en vigència de naturalesa constitucional que fins llavors tenien la denominació britànica de "Acta de l'Amèrica del Nord Britànica (AANB)" passen a dir-se "Lleis Constitucionals" (afegint-hi l'any corresponent).

<sup>48</sup> En concret l'apartat 23(1a), que estableix que els fills dels ciutadans canadencs que estudiaren en la llengua minoritària de la província on resideixen, tenen el dret de rebre l'ensenyament primari i secundari en la mateixa llengua, no s'aplica al Québec en virtut de l'art. 59 de la LC de 1982. Aquest article estableix que cal l'autorització prèvia del Govern o de l'Assemblea Nacional del Québec, perquè aquest article sigui aplicable al Québec. A hores d'ara aquesta autorització encara no ha tingut lloc. Les conseqüències d'aquesta disposició són molt importants, sobretot pel fet que els fills dels immigrants que procedeixen de països de parla no-anglesa i que han adquirit la nacionalitat canadenca, no poden fer els seus estudis en



En definitiva, podem considerar que la LC de 1982 constitueix una fita important, àdhuc cabdal, en la història recent del federalisme canadenc. Malgrat això, diverses han estat les crítiques que se li han adreçat des de posicionaments diferents, àdhuc antagonics. Del debat sobre la reforma, ens ocupem en el següent apartat.

### 8.2.3. El debat sobre la reforma

La Reforma de 1982, malgrat ésser un objectiu cercat des de feia més de cinquanta anys, no va aixecar cap tipus de triomfalisme, ni entre la classe política, ni entre la ciutadania en general. I això, malgrat que del procés n'havia sortit un "guanyador" (el govern federal) i, un "perdedor" (Quebec)<sup>49</sup>. Aquesta manca d'entusiasme contrasta amb la importància, si més no simbòlica del pas que s'havia acabat de fer: es posava punt i final a la possibilitat que el Parlament britànic legislés sobre qüestions del Canadà. En d'altres paraules es materialitzava la "independència formal" del Canadà respecte l'antiga metropoli. El fet cert, però, és que el que realment s'obria a partir de llavors, era un període ple d'incerteses, sobretot a causa del no reconeixement, per part de les autoritats quebequeses, de la legitimitat de les reformes dutes a terme.

L'any 1983, es publicava un llibre col·lectiu, el qual deixava constància de l'impàs al que semblava haver-se arribat (**BANTING-SIMEON:1983**). En ell, alguns dels experts en política constitucional, política judicial, teoria política i dret, hi feien les seves aportacions, les quals es caracteritzaven, globalment pel seu caràcter més aviat prudent i moderat. Els capítols escrits per D. Smiley, A. Cairns o D. Latouche, deixen clar que encara hi havia coses pendents, i que res

---

escoles anglòfones, ans es veuen obligats a fer-ho en escoles francòfones, si resideixen al Québec. D'aquesta manera s'assegura que els fills dels immigrants, que en la majoria de casos s'indinarien per adoptar l'anglès com a llengua habitual, tindran una formació francòfona. La importància d'aquesta legislació és enorme si es té en compte que el Canadà és un país receptor d'importants contingents d'immigració.

<sup>49</sup> Òbviament, tal i com s'ha assenyalat, en cap cas es pot parlar d'una victòria ni d'una derrota total. Però el cert és que Trudeau, finalment havia aconseguit tirar endavant gran part del seu projecte polític, definit ja el 1968. Això sí, fent concessions. Per la seva banda, el Quebec, es podia considerar perdedor des del punt de vista que a efectes **legals**, esdevenia "una" província més, trencant-se, doncs, el miratge dels dos pobles fundadors. Una altra cosa, però, són els efectes **polítics**. I en aquests és clar que el Quebec no és una província com les altres.

s'havia resolt definitivament.

Això no obstant, no podem menysprear la transcendència real de les reformes de 1982, les quals amb el pas dels anys, han arribat a capgirar no només la relació entre els diversos poders i institucions del federalisme canadenc, si no també han influenciat de manera considerable la pròpia cultura política dels ciutadans, sobretot, al Canadà Anglès (**LAFOREST:1992:173-205**). Sens dubte, l'element que més destaca de tota la Reforma de 1982, és la Carta de Drets i Llibertats, la qual, com ja s'ha dit a bastament en aquest treball, passà a ser el tercer pilar del sistema polític canadenc. Al marge, però, de la significació simbòlica ("repatriació") o real ("Carta dels Drets i Llibertats") de la Reforma, hem de reflexionar sobre quines foren les causes que feren possible un acord, tantes vegades frustrat.

Michael B. Stein, n'ha identificat cinc elements que, al seu parer, contribuïren en aquest procés (**STEIN:1984**).

1) Canvis en la balança de poders entre el govern federal i els governs provincials: L'etapa Trudeau representa una reacció centralitzadora que s'oposa al procés d'erosió federal que s'havia donat, sobretot a primers dels anys 60s. Precisament el resultat del Referendum quebequès de 1980, així com el pronunciament de la Cort Suprema del Canadà de setembre de 1981, considerant legal el procediment unilateral emprat pel federal, contribuïren encara més a desequilibrar la balança i forçaren les províncies a negociar des d'una posició de feblesa.

2) La pressió exercida per les élites econòmiques i de classe: És evident que els anys 80-82 se situen al bell mig de l'època de depressió econòmica provocada per la segona crisi energètica de 1979. En aquest sentit, les élites econòmiques es mobilitzaren per pressionar a favor d'un reforçament dels poders econòmics del federal. No debades, un dels principals aliats de Trudeau fou el govern conservador d'Ontario, el qual s'oposà a les tesis del Grup de les Vuit.

3) Lideratge: una altra causa que s'addueix, és el protagonisme dels líders polítics, i particularment, del propi Trudeau. Tant de cara a l'opinió pública (debats televisats) com també en les reunions a porta tancada amb la resta de Primers Ministres, Trudeau va aconseguir conservar el control de les negociacions, fins al moment que, reforçat per les circumstàncies abans

esmentades, va poder negociar amb força.

4) L'Oportunisme: segons Stein, més de cinquanta anys de negociacions havien demostrat la ineficàcia dels acords multilaterals. Per això, quan la correlació de forces li ho permeté, Trudeau emprà l'unilateralisme, el qual, paradoxalment va possibilitar una negociació que reeixí.

5) El canvi de les regles de procediment i de les estructures incentives: Aquí cal destacar la importància del rol de la Cort Suprema del Canadà, la qual, amb els seus pronunciaments, creà un nou marc de negociacions caracteritzat per la necessitat d'obtenir un "consens substancial" entre les províncies i el federal. Això és el que s'aconseguí el mes de novembre de 1981, restant al marge de l'acord a aquell actor amb interessos més allunyats de la majoria, és a dir, el Québec<sup>50</sup>.

No obstant, i malgrat el que s'ha dit fins ara, la Reforma de 1982, no va significar fer una *tabula rasa* del sistema polític canadenc anterior. En aquest sentit, Alan Cairns afirma que la Reforma de 1982 només abasta quatre dels dotze punts inclosos en l'ordre del dia de la Conferència Constitucional de setembre de 1980. Aquests quatre punts són el Repatriament de la Constitució, la Carta de Drets, els recursos naturals i el comerç interprovincial, i, finalment, la perequació i les desigualtats regionals. És a dir, que restaven encara moltes qüestions per resoldre, a banda, és clar, de les reclamacions del Québec. I entre aquestes qüestions, cal esmentar algunes de tant cabdals com la possible reforma de les institucions centrals del federalisme canadenc (Senat, Cort Suprema) o un nou repartiment de poders. És per això que Cairns no va dubtar de qualificar el resultat final de l'acord com un exemple de "conservadorisme constitucional" (CAIRNS:1983:28-58).

Un altre aspecte que també es criticà de tot el procés de reforma, i molt

---

<sup>50</sup> És evident que en una negociació constitucional multilateral, on participen el federal i totes les províncies, el Quebec sempre se situarà en una posició allunyada de la mitjana, per la qual cosa a l'hora d'arribar a acords, sempre sortirà perdent. Aquest allunyament de la mitjana és degut a que les seves demandes de poder polític van més enllà que les de la resta de províncies. En aquest sentit, les noves regles del joc establertes per la Cort Suprema en el seu pronunciament del 28 de setembre de 1981, afavoriren la col.laboració entre els govems, car a l'establir la necessitat d'un suport substancial d'aquests, és evident, que qui participés en aquest acord en sortiria beneficiat, al recollir-se, si més no, una part de les seves demandes, mentre que qui quedés aïllat, perdria en tots els fronts.

relacionat amb l'anterior, es referia al seu caràcter no rupturista. Car des del govern es bandejà la possibilitat de convocar una Assemblea Constituent - seguint l'exemple d'altres democràcies liberals d'arrel revolucionària- i per contra s'optà per no trencar la legalitat colonial, de manera que la reforma constitucional es portà a terme sense violentar en cap moment les pròpies lleis britàniques (**WHITAKER:1983; RÉMILLARD:1985**). Pels partidaris d'un trencament amb la legalitat colonial, la realització de la repatriació per la via "tradicional" presentava importants dèficits democràtics, el més important de tots era, sense cap mena de dubte, l'exclusió de la participació directa dels ciutadans (via referèndum, per exemple) de tot aquest procés polític, per la qual cosa, s'afirmava, fóra poc probable que el sentissin com a propi. En d'altres paraules, es qüestionava el fet que l'acord constitucional no feia més que reproduir els esquemes de funcionament clàssics del sistema polític canadenc, on l'acord entre les èlites polítiques predominava damunt de la participació popular -tal i com també havia succeït arran l'aprovació de la pròpia Llei Constitucional de 1867.

Un altre retret, si bé aquest és més de naturalesa hipotètica, que es feu al procés de reforma constitucional, era que seguint la pròpia lògica del sistema parlamentari britànic, teòricament, Westminster, en virtut de la Sobirania Parlamentària, es podia hipotèticament desdir del seu compromís de no legislar més sobre el Canadà, simplement esmenant o derogant la Llei sobre el Canadà de 1982 i recuperar de nou la competència legislativa sobre el Canadà. No obstant el fet que, per raons òbvies, una decisió d'aquest tipus no seria acceptada al Canadà, i sobretot la impossibilitat fàctica de fer-la complir, treuen a aquesta crítica una gran part de la seva força.

Per la seva banda, els arguments esgrimits per legitimar el recurs al Parlament del Regne Unit per portar a terme la Repatriació, emfasitzaven el fet que d'aquesta manera es garantia que en cap moment es produiria un buit de poder, com podria passar en el cas d'una Assemblea Constituent que es trobés en dificultats, a causa, per exemple, d'una correlació de forces que impedís el seu funcionament eficaç<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> De fet, però, darrera aquest argument del "buit de poder", el que realment es trobava, era la qüestió de la continuació de la Monarquia al Canadà, car és efectivament aquesta, la que garanteix que no existeixi buit de poder. En aquest sentit, dins d'una hipotètica Assemblea

486

En definitiva, doncs, malgrat el canvi profund que significà la reforma de 1982, la seva aprovació comportà una profunda divisió entorn la seva valoració. Dins el bàndol del bàndol federalista, es forjà una divisió més o menys important, entre els pragmàtics i els crítics. Els primers consideraven que tal i com s'havia desenvolupat, la reforma en termes generals era positiva, atès que deixava en mans dels propis canadencs el futur del país, sense haver de dependre d'òrgans estrangers. Pels crítics, la reforma constitucional de 1982 fou una ocasió perduda per dotar el Canadà d'una constitució autènticament arrelada en els interessos i necessitats dels ciutadans, atès que se'ls marginava com a actors polítics principals en benefici de les elites polítiques i judicials. En d'altres paraules s'havia malbaratat la possibilitat de fer una autèntica constitució nacional, fonamentada en la sobirania popular. Al marge d'aquests dos posicionaments, la reforma de 1982 també generà un rebuig majoritari a la província del Quebec, que a partir de llavors es considerà al marge de la "família consitucional canadenca". A la reacció del Quebec a la reforma dediquem el següent apartat.

### **8.3. EL POSICIONAMENT DEL QUEBEC**

Les repercussions al Québec de l'aprovació de la Llei sobre el Canadà i de les reformes constitucionals contingudes en la LC 1982, foren immediates. En primer lloc es criticà duríssimament Trudeau, al qual s'acusà d'haver traït el seu compromís contret durant la campanya referendària de 1980, de lluitar per un federalisme renovat on es contemplés les demandes històriques del nacionalisme quebequès. Efectivament, per a molts votants del NO en el referèndum, els acords de 1981 no només no obeïen als interessos del Québec sinó que hi anaven explícitament en contra. La conseqüència fou una onada de rebuig de la figura política de Trudeau i l'ensorrament de la seva credibilitat. Per la seva banda, Trudeau afirmà que els acords de 1981 havien estat aprovats amb el suport de 74 dels 75 diputats federals escollits pel poble quebequès en les eleccions de febrer de 1980, i que en conseqüència, més enllà del que pogués

---

Constituent, les veus que demanarien l'eliminació de la Monarquia sens dubte es farien sentir, corrent-se el risc de què aquesta qüestió dividís de forma profunda la societat canadenca.

argumentar el govern provincial, era evident que el Québec havia recolzat de forma aplastant tot el procés de reforma<sup>52</sup>.

Però les crítiques també recaigueren damunt el govern pequista, al qual se li va retreure no haver estat capaç d'evitar el seu aïllament. Hom es preguntava perquè no havia reaccionat ràpidament quan es conegué el pronunciament de la Cort Suprema de 28 de setembre<sup>53</sup>. També es qüestionava la política d'aliances (és a dir, d'intervenció en la política canadenc) menada per Claude Morin, el Ministre de Relacions Intergovernamentals i un dels màxims experts en matèria de relacions federals-provincials de l'època i qüestions constitucionals del Govern Lévesque. Considerat responsable del fracàs de l'estratègia negociadora, Morin va acabar dimittint el 1982.

---

<sup>52</sup> Per Trudeau, la Sobirania Nacional del Poble Canadenc (inclòs també el quebequès) rau en el Parlament d'Ottawa,

*"We are the only group of men and women in this country who can speak for every canadian. We are the only group, the only assembly in this country, which can speak for the whole nation, which can express the national will and the national interest"* (MILNE:1986:39)

Els governs provincials, en conseqüència, són titllats de defensors dels interessos particulars. Així en un debat a la Cambra dels Comuns, afirmava que,

*"El sentiment d'ésser canadenc, aquest sentiment individual que hem de treballar, el sentiment de ser lleial a quelcom que depassa la província o la ciutat en la qual vivim, ha de basar-se en la protecció dels drets bàsics del ciutadà, en l'accés dels ciutadans al gaudi compartit de l'abundància d'aquest país i en la riquesa i la diversitat de les seves lleis. En aquest sentit, l'interès nacional ha de prevaler per damunt de l'interès regional, i això malgrat les dificultats que comporta deixar de banda els nostres sentiments en tant que ciutadans d'aquesta ciutat o habitants d'aquella província, car són els governs provincials i altres grups els que ja vetllen pel seus interessos. Però nosaltres som escollits per parlar per tot Canadà i si algú en alguna part del país, no és capaç de compartir, llavors transfereix la seva lleialtat del tot a la part determinada del país on ha escollit viure ... Aquest concepte de compartir, només es pot garantir, repeteixo, si existeix un govern nacional preparat per fer prevaler l'interès nacional davant de qualsevol situació de conflicte relatiu a diferències nacionals". (AXWORTHY-TRUDEAU:1990:290-291). [Traducció nostra].*

Veure també l'obra clàssica de Trudeau (TRUDEAU:1967).

<sup>53</sup> Reaccionar en el sentit de demanar a la Cort Suprema si entenien que el Quebec disposava o no d'un dret de veto sobre les reformes constitucionals. Aquesta iniciativa hauria, si més no, postergat l'entesa del mes de novembre.

Val a dir, però, que el Govern quebequès feu tot el possible per evitar l'entrada en vigor de l'acord, tant des d'un punt de vista jurídic com polític.

### 8.3.1. Mesures polítiques

La primera mesura que prengué, l'1 de desembre, fou la de fer adoptar a l'Assemblea Nacional, per 70 vots a favor i 38 en contra, una resolució oposant-se explícitament a l'acord. L'esmentada resolució, després de recordar el dret del Poble quebequès a l'autodeterminació, declarava que no podia acceptar el projecte de repatriament i de reforma constitucional, si no es donaven les següents condicions:

1) Reconeixement de la igualtat dels dos pobles fundadors del Canadà, així com de l'especificitat de la societat quebequesa a l'interior del Canadà, car és una societat distinta caracteritzada per la seva llengua, cultura i institucions, les quals li confereixen uns atributs de comunitat nacional distinta. En concret, afirmava l'Assemblea Nacional, caldria que aquests dos reconeixements figuressin en el preàmbul de la Llei Constitucional de 1867, la qual caldria, en conseqüència, modificar. Aquests reconeixements, d'altra banda, serien també assumits per totes les esmenes posteriors a aquesta llei, incloent-hi, és clar, la pròpia LC de 1982. En aquest sentit, es valorava com a insuficients aquells articles de la LC 1982, com el 40 i el 59, que deixaven entreveure un cert reconeixement de l'especificitat quebequesa.

2) Que la fórmula de reforma constitucional reconegués bé el manteniment del dret de veto pel Quebec (opció que acabaren rebutjant els tribunals canadencs), o bé que es confirmés l'acord assolit entre les províncies el 16 d'abril de 1981, pel qual tota província (i, doncs, també el Québec) es podia retirar de qualsevol modificació constitucional que disminuís els seus poders i drets, rebent una compensació raonable i obligatòria. És a dir, que no s'acceptava que només rebés una compensació financera en qüestions relacionades amb "l'educació i altres dominis culturals".

3) Donat que al Quebec ja existia, d'ençà 1975, una Carta Quebequesa dels Drets i Llibertats de la Persona, la Carta Canadenca dels Drets i Llibertats només podia fer referència a: els drets democràtics; l'ús de l'anglès i el francès en les institucions i els serveis del govern federal; la igualtat entre l'home i la dona, si bé l'Assemblea Nacional conservava el poder de fer prevaler les seves lleis

dins els àmbits de la seva competència; les llibertats fonamentals, amb el mateix condicionant que l'anterior; les garanties quant a l'ensenyament de llengua de les minories anglesa i franceses, si bé el Quebec era lliure d'adherir-s'hi car la seva competència exclusiva en aquest àmbit roman completa i inalterable i donat que la seva minoria (l'anglesa, s'entén) era, de lluny, la més privilegiada del Canadà.

4) Finalment que el dret de lliure circulació de persones entre províncies, garantit per l'art. 6 de la Carta de Drets i Llibertats, i al qual no es pot aplicar la clàusula derogatòria, no havia de posar en perill les polítiques d'ocupació endegades pel Quebec.

Un cop la LC 1982 va entrar en vigor, l'Assemblea Nacional del Quebec respongué amb l'aprovació de la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, la qual va causar un gran debat polític en el conjunt del Canadà<sup>54</sup>.

A aquestes iniciatives polítiques, també cal afegir el boicot o abstenció en participar en totes les instàncies federals-provincials, així com en totes les Conferències Constitucionals i a abandonar també el Secretariat de la Conferència Intergovernamental Canadenca (SCIC-CICS).

### 8.3.2. Mesures jurídiques

En el front jurídic, s'optà per demanar a la Cort d'Apel.lació del Québec que es pronunciés sobre el fet de si el Québec gaudia, en tant que convenció constitucional, d'un dret de veto respecte tota modificació constitucional susceptible d'afectar-lo. El propi primer ministre quebequès, René Lévesque, a més, demanà directament a la Primera Ministra britànica, Margaret Thatcher, que esperés la decisió del tribunal esmentat, abans d'introduir la resolució canadenca en el Parlament britànic. No obstant això, la Sra. Thatcher s'hi negà en rodó, i el tràmit parlamentari de la llei va continuar el seu procés, com acabem de veure.

Quan finalment, la Cort d'Apel.lació es pronuncià, ho féu de forma

---

<sup>54</sup> Aquesta llei, que entrà en vigor el 23 de juny de 1982, tenia un doble objectiu. Per una banda incloure o aplicar la clàusula notwithstanding -continguda en la LC 1982- a tota la legislació quebequesa. De l'altra impedir l'entrada en vigor al Quebec de l'apartat 23(1a) de la LC 1982 relatiu a la llengua maternel dels pares com a criteri d'admissió dels fills a l'escola anglesa, seguint l'establert en l'article 59 de la pròpia LC 1982.



contrària als plantejaments del Govern del Québec, per la qual cosa aquest es veié obligat a recórrer, en darrera instància, davant la Cort Suprema del Canadà<sup>55</sup>. Aquesta es pronuncià finalment el 6 de desembre de 1982, i novament ho féu en contra de les tesis del Québec. Concretament, en opinió de la Cort Suprema, el Québec no havia pogut demostrar fefaentment que el dret de veto que s'auto-atorgava fos realment una convenció constitucional. Pel Tribunal, una convenció constitucional es caracteritza, entre d'altres aspectes, per ser reconeguda i acceptada per tots els actors polítics), extrem aquest que no es donava en el cas del dret de veto pel Québec<sup>56</sup>.

En definitiva, si per una banda el Quebec no acceptà la Reforma de 1982 i això donà lloc a la seva auto-exclusió de la "família constitucional canadenca", de l'altra, el Canadà "anglès" rebutjà que el Quebec constituís un element diferenciat dins el conjunt de la federació canadenca -més enllà de determinades concessions. És en aquest sentit, que la reforma de 1982 no va resoldre el debat sobre la qüestió nacional. De fet aquesta qüestió romangué oberta, i més incerta que mai. És des d'aquest punt de vista que Rémillard parla d'un "compromís inacabat" (**RÉMILLARD:1985:407**).

#### **8.4. CONCLUSIONS CAPÍTOL VUITÈ**

En aquest capítol hem estudiat l'adveniment de les primeres grans rondes constitucionals que ha conegut el Canadà en els darrers decennis. La rellevància d'aquest període, que cronològicament el podem situar entre 1960 i 1982, rau en el fet que va contemplar el sorgiment del federalisme executiu constitucional. Des d'aquesta perspectiva, remarquem novament la importància que va tenir el debat entorn l'anomenada **Carta Victoria** (1968-71), en tant que procés intergovernamental de negociació constitucional, que va servir com a font d'inspiració per a la teonització acadèmica entorn el federalisme executiu. El fracàs de Victoria va aplaçar un acord que finalment s'assolí deu anys després,

---

<sup>55</sup> La resolució de la Cort d'Apel·lació del Quebec es troba a *1982 C.A. 33*.

<sup>56</sup> *P.G. du Québec c. P.G. du Canada (Renvoi concernant la Constitution du Canada)*, (1982) 2 R.C.S. 793. Quant a les al·legacions del Quebec veure (**DEMONTIGNY:1983:1133 i ss.**).

en una nova conferència constitucional de primers ministres de gran rellevància. En aquesta, el primer ministre federal, P.E.Trudeau reeixí en posar d'acord a 10 dels 11 actors implicats en les negociacions constitucionals, aconseguint d'aquesta manera un suport més que suficient, tal i com li havien exigít. Així, Trudeau va tenir les mans lliures per fer aprovar la més gran reforma constitucional que s'havia donat d'ençà 1867. Cal assenyalar que el procés decisional de 1981 és molt semblant al que caracteritzà la ronda de 1968-71. En ambdós casos, el monopoli dels governs en la presa de decisions sobre política constitucional va ser total, restant els ciutadans com a mers expectadors. D'aquesta constatació es deduí més endavant, com veurem tot seguit, l'existència d'un "dèficit democràtic" en el federalisme canadenc, si més segons el parer d'una part important de l'opinió pública.

Tanmateix, la "qualitat democràtica" de l'acord constitucional no era l'únic aspecte que es trobava en discussió. De fet, això era *business as usual* en el sistema polític canadenc, d'ençà 1867. No podem oblidar que ni la pròpia Llei Constitucional de 1867 (inicialment coneguda com a Llei de l'Amèrica del Nord Britànica de 1867), ni cap de les lleis constitucionals posteriors (tant britàniques com canadenques) havien estat sotmeses al plebiscit dels ciutadans. La participació d'aquests, doncs, pràcticament es reduïa a votar en les eleccions i en els comptadíssims referèndums federals o en els, més nombrosos, referèndums provincials, que en general, tractaven sobre afers molt puntuals.

L'altre aspecte que es trobava en discussió en les negociacions constitucionals d'entre 1960 i 1982 era, per descomptat, la qüestió nacional. Des d'aquest punt de vista, els canvis que s'esdevingueren en aquest període, sobretot al Quebec, van ser enormes. De ser una província implicada, bàsicament, en una estratègia **defensiva i autonomista**, Quebec, en poc temps va experimentar un procés de *rattrapage*, o en expressió més coneguda d'*aggiornamento*, que entre d'altres aspectes va comportar un procés accelerat de secularització i, doncs, de pèrdua d'influència política, cultural i intel·lectual de la fins feia poc omnipresent, i molt integrista, església catòlica. En el vessant polític, això es traduí en l'adveniment d'un nacionalisme autodeterminista, ofensiu i, doncs, intervencionista, que donà a l'Estat quebequès un rol capdavanter en la transformació de la societat. L'expansió del nacionalisme quebequès, en substitució de la identitat canadenc-francesa, va ser

immediata<sup>57</sup>. Des d'aquest punt de vista, es dona la paradoxa que és precisament en el moment que les estructures socioeconòmiques, culturals, polítiques, etc. del Quebec i de la resta del Canadà són més semblants, quan sorgeix amb força un moviment sobiranista o independentista quebequès. Efectivament, l'oposició dels successius governs quebequesos als intents d'acords constitucionals va incrementar la visibilitat del fet nacional quebequès, el qual comptà amb esdeveniments cabdals que l'ajudaren a consolidar-se: l'oposició als acords Fulton i Fulton-Favreau, la visita del General De Gaulle, i sobretot, la repressió dels fets d'Octubre de 1970, van ajudar a cristal·litzar un nou moviment nacionalista, que en un lapse de temps relativament curt reeixí en arribar al poder (1976), impulsant lleis de gran transcendència pública (1977, Carta de la Llengua Francesa), i fins i tot, arribà a convocar un referèndum d'autodeterminació (1980). Des d'aquesta perspectiva, quan Trudeau i les altres nou províncies canadenques, acordaren al marge del Quebec, la més gran reforma constitucional, possiblement no eren del tot conscients del fet que col·laboraven a aprofundir el fossat entre els dos projectes nacionals en competència: el canadenc i el quebequès. I com a prova d'aquesta inconsciència, hi ha la constatació que no contents de fer-ho una vegada, tornaren a repetir la jugada pocs anys després, arran la no ratificació de l'Acord del Llac Meech. Però d'això últim ens ocupem en el següent capítol.

---

<sup>57</sup> Cal tenir present, però, que tot aquest procés va ser induït en gran mesura gràcies a les transformacions socioeconòmiques que ja s'havien donat al Quebec d'ençà els primers decennis del segle XX.



**CAPÍTOL NOVÈ**  
**L'ACORD DEL LLAC MEECH:**  
**UN EXEMPLE PUR DE FEDERALISME EXECUTIU**

**Sumari**

- 9.0. Presentació
- 9.1. El context polític de l'Acord del Llac Meech
- 9.2. El contingut i el significació de l'Acord del Llac Meech
- 9.3. Federalisme executiu, democràcia i qüestió nacional
- 9.4. Conclusions Capítol Novè

-----

**9.0. PRESENTACIÓ**

En opinió de dos dels més importants estudiosos del federalisme i les relacions intergovernamentals al Canadà, el conegut com a Acord del Llac Meech cal considerar-lo com "*a pure example of executive federalism at work*" (LESLIE-WATTS:1988:167). En aquest sentit, la rellevància del seu estudi en el conjunt de la nostra recerca és molt important. Per una banda és, com acabem de dir, un exemple paradigmàtic del funcionament del federalisme executiu<sup>1</sup>. De l'altra, també incideix de ple en la problemàtica sobre la qüestió nacional, com veurem en les pàgines següents. Sintèticament, podem dir que l'Acord del Llac Meech és el primer intent constitucional d'esmenar aquells aspectes que no

---

<sup>1</sup> Més recentment, encara, l'Acord de Meech ha estat definit com, "*the purest manifestation of summit federalism*" (STEIN:1993:91). El concepte de federalisme "de cimera" el podem considerar equivalent al de federalisme executiu, o, en tot cas, a la seva expressió més accentuada, igual que el concepte de "federalisme de primers ministres", emprat per R. Simeon.

havien quedat resolts arran les reformes de 1982. És, en conseqüència, un intent de reforma de la reforma. Un intent, cal dir-ho des d'ara mateix, frustrat, atès que a l'últim, mai no va entrar en vigor. El debat sobre Meech va polaritzar la política canadenc durant el període 1987-90. Uns anys claus que també foren testimonis de canvis fonamentals en l'ordre mundial, continental, canadenc i quebequès. A nivell mundial, per descomptat, hi ha la fi de la guerra freda, l'ensulsiada del sistema comunista i la desintegració de l'URSS. A nivell continental, el triomf del lliurecanvisme econòmic, arran l'entrada en vigor del *Free Trade Agreement* (Acord de Lliure Canvi) entre els Estats Units i el Canadà (1989), més endavant ampliat a Mèxic. A nivell canadenc, poc després de la dimissió de P.E.Trudeau, es produeix l'arribada al poder del conservador Brian Mulroney, on s'hi mantingué durant nou anys, trencant una llarguíssima etapa d'hegemonia liberal<sup>2</sup>. Òbviament, durant aquests anys fou quan la Carta de Drets i Llibertats aprovada el 1982 comença a aplicar-se i a obrir forat en la vida quotidiana de gran part dels ciutadans canadencs<sup>3</sup>. Finalment, al Quebec, són els anys del retorn dels liberals al poder, amb Robert Bourassa al capdavant de nou, després de derrotar de forma humiliant el PQ en les eleccions de 1985. El moviment sobiranista, després de prop de nou anys en el poder (1976-85) es troba profundament afeblit, dividit i enfrontat entre els "afirmacionistes", partidaris d'acomodar-se dins del Canadà tot reivindicant un reconeixement específic, i els "purs i durs", que malgrat el resultat referendari advers de 1980, es neguen a abandonar els posicionaments independentistes **(FRASER:1984)**.

En aquest capítol, estudiem l'episodi de l'Acord del Llac Meech. En el seu dia va tenir una gran importància política, mediàtica i popular. En alguns

---

<sup>2</sup> Els conservadors, d'ençà la Segona Guerra Mundial, només havien governat entre 1957-63 (Diefenbaker) i uns mesos entre 1979-80 (Clark) **(BÉLANGER-BRUNELLE:1988)**. Pel que fa a Brian Mulroney, angloquebequès i perfectament bilingüe, va guanyar les eleccions de 1984 i de 1988. Molt influït per Reagan i Bush, va "americanitzar" el partit conservador canadenc, en detriment dels darrers vestigis que encara tenia de tradició britànica i imperial en els seus rengles. El mateix feu amb l'administració federal **(SAVOIE:1994)**. El 1993 va dimitir i fou substituït per Kim Campbell.

<sup>3</sup> En opinió d'alguns analistes, ens trobem davant l'auge d'una reivindicació de la sobirania popular **(STEIN:1993:87-116; ATKINSON:1994:717-745)**.

moments, semblava que la tan desitjada reintegració del Quebec a la "família constitucional canadenca" era a punt de consumir-se. D'aquesta manera es tancaria la ferida oberta el 1982. No va ser així. El fracàs de Meech va ser un cop molt fort i paradoxalment va servir per revitalitzar un moviment sobiranista quebequès al qual molts donaven per mort. Però Meech va ser també, víctima de l'anomenada "Herència Trudeau": per primera vegada l'actuació de les èlites polítiques governamentals va ser resposta per una creixent mobilització popular que, prenent la Carta de Drets i Llibertats com a bandera, va tenir un protagonisme com mai abans havia tingut (ni el 1867, ni el 1982), i que arribà al seu punt màxim amb el referendun constitucional de 1992 sobre l'Acord de Charlotteton, del qual en parlem en el capítol següent. La Carta, es mostrava d'aquesta manera, com una important competidora amb el federalisme (CAIRNS:1992).

Aquest capítol el dividim en tres apartats. En el primer estudiem el context polític de l'adveniment de la reforma de Meech. En el segon, analitzem el contingut de l'acord i les seves implicacions. Finalment en la tercera part, reflexionem sobre un tema clau: la "qualitat" democràtica del federalisme executiu i la qüestió nacional.

## **9.1. EL CONTEXT POLÍTIC DE L'ACORD DEL LLAC MEECH<sup>4</sup>**

Tal i com acabem de dir, l'escenari polític canadenc i quebequès, conegué canvis substancials entre els anys 1984 i 1985. Aquests canvis significaren el pas d'una etapa caracteritzada per un model de relacions intergovernamentals competitiu i d'enfrontament a un altre model de negociació i col·laboració (SIMEON-ROBINSON:1990).

---

<sup>4</sup> El text íntegre de l'Acord del Llac Meech es troba reproduït al **Document 8** de l'Apèndix d'aquesta recerca.

### 9.1.1. El Projecte d'Acord Constitucional de 1985

Les eleccions federals de 1984 van suposar l'arribada al poder de l'angloquebequès Brian Mulroney. Tot i que la seva principal prioritat política era l'economia, Mulroney no va deixar de banda el dossier constitucional, en el qual es comprometé durant la campanya electoral, a assolir una **reconciliació nacional** (MILNE:1986; SIMEON:1988:25-47). Per aquesta expressió entenia que el Quebec reconegués finalment la legitimitat de les reformes de 1982, a canvi, però, d'introduir-hi algunes modificacions. Així, en un molt recordat discurs de campanya, afirmà taxativament,

*"Il y a au Québec, cela crève les yeux, des blessures à guérir, des inquiétudes à dissiper, des enthousiasmes à ressusciter et des liens de confiance à rétablir(...). Je sais bien que des Québécois et des Québécoises ne se contenteront pas avec des simples paroles. Il faudra -donner des gages et poser des gestes pour atteindre l'objectif que je me suis assigné et que je reitère ici: convaincre l'Assemblée Nationale du Québec de donner son assentiment à la nouvelle Constitution canadienne avec honneur et enthousiasme" (QUEBEC:1985:5).*

Aquest compromís va obrir moltes esperances tant entre els ciutadans com a l'interior del propi govern quebequès, que es corregiria l'anomenada "herència Trudeau"<sup>5</sup>. Un cop en el poder, aquest compromís, quedà reflectit curs del Tron, on el nou Primer Ministre, deixava clar la importància d'assolir un nou consens en matèria constitucional,

*"Ce nouveau consensus national devra trouver son aboutissement dans la loi fondamentale de notre pays, car il est évident que l'entente constitutionnelle demeurera incomplète tant que le Québec n'y aura pas adhéré. Même si la principale obligation de mes ministres consistera d'abord à promouvoir un renouveau économique, ceux-ci s'emploieront à créer les conditions nécessaires à la réalisation de cet*

---

<sup>5</sup> Una esperança que es pot quantificar en els sorprenents resultats electorals dels conservadors al Quebec en l'elecció de 1984. Així si en l'anterior de 1980, dels 75 escons federals quebequesos, els liberals n'havien obtingut 74 i només 1 els conservadors, quatre anys després, els conservadors n'obtingueren 58 i, el que és més significatiu, el 53.9% dels vots populars. Es trencava d'aquesta manera amb la imatge d'un Quebec graner de vots liberals en les eleccions federals que perdurava d'ençà 1917.



*objectif primordial; il va de soi que cette tâche nécessitera la coopération de tous les partenaires de notre Fédération"*  
**(QUEBEC:1985:6).**

La resposta del Govern quebequès, encara encapçalat per René Lévesque, a les intencions d'Ottawa, fou molt positiva. Posà fi al boicot que fins llavors havia exercit respecte les relacions federals-provincials, i elaborà un **Projecte d'Acord Constitucional**, fet públic el mes de maig de 1985 (**QUEBEC:1985; GAGNON-LATOUCHE:1991**). Aquest document és concebut com un intent de reformar el sistema federal canadenc per tal que el Quebec pugui acceptar la nova Constitució canadenc, però sense renunciar al dret democràtic d'autodeterminació sobre el seu futur constitucional. El text contenia 22 proposicions. Donada la seva rellevància, passem a relacionar-los en la seva totalitat<sup>6</sup>

1. Que sigui explícitament reconeguda per la Constitució l'existència del Poble Quebequès.
2. Que la Constitució reconegui al Quebec el dret exclusiu de determinar la seva llengua oficial i de legislar sobre tota matèria lingüística dins els sectors de la seva competència.
3. El Govern quebequès garanteix el dret de la minoria anglòfona a disposar d'institucions culturals i educatives, així com a l'atenció en la seva llengua dels serveis socials i de sanitat.
4. Que la Carta de la Llengua Francesa sigui modificada per garantir l'accés a l'escola anglesa dels infants d'aquells que han rebut la instrucció primària en anglès al Canadà, independentment del seu nombre.
5. Que arreu del Canadà, els infants admissibles a l'ensenyament en francès, puguin exercir efectivament la garantia contemplada en l'article 23 de la LC de 1982.

---

<sup>6</sup> Considerem que aquest document del govern quebequès, és clarament un intent d'acomodació del Quebec a l'interior del Canadà. És a dir, de formar una veritable federació multinacional des de la perspectiva políticoinstitucional. El fet és més rellevant si tenim en compte que qui governa és un partit sobiranista (PQ), si bé força afeblit per la derrota referendària i les fortes dissensions internes que en aquell moment s'hi donaven.

6. Que, per ajudar al desenvolupament de les minories francòfones fora del Quebec, se signin acords d'ajuda mútua entre els governs implicats.
7. Que només els article 3 i 5 de la Carta, referits als drets democràtics, s'apliquin al Quebec sense que l'Assemblea Nacional els pugui derogar.
8. Que el Quebec tingui el poder de referir les seves lleis únicament a la Carta Quebequesa dels drets i llibertats de la persona.
9. Que el Quebec obtingui un dret de veto sobre les modificacions de les institucions federals i la creació de noves províncies.
10. Que la formula actual de modificació constitucional sigui modificada bé per concedir al Quebec un dret de veto, bé per garantir-li una compensació raonable i obligatòria en cas que opti per no participar en una modificació constitucional.
11. Que el poder federal de despesa sigui configurat de manera que l'atorgament de les subvencions condicionals a les províncies estigui subjecte al consentiment d'una majoria d'entre elles, que tota província que no hi participi tingui dret a una compensació i que la concessió de subvencions als individus i institucions incloses dins el domini de la cultura i l'educació siguin sotmeses a l'aprovació del Govern del Quebec.
12. Que els poders de reserva i de desaprovació siguin abolits.
13. Que el Quebec sigui confirmat com a principal responsable de del conjunt de competències relatives a la mà d'obra, amb tots els poders i recursos que aquesta responsabilitat comporta.
14. Que sigui reconeguda al Quebec la responsabilitat primera respecte a la orientació general del seu desenvolupament econòmic, inclòs el de les seves regions.
15. Que sigui reconeguda la competència preponderant del Quebec en matèria de selecció i residència dels immigrants al Quebec.
16. Que s'atorgui al Quebec un creixement significatiu dels poders en matèria de comunicacions.
17. Que el Quebec es doti de la competència exclusiva en matèria de matrimoni i divorci.

18. Que sigui reconeguda, en matèria internacional, la situació específica del Quebec, en tot allò que es refereix a les seves competències i identitat, especialment dins el quadre de la Francofonia.
19. Que la Constitució reconegui explícitament que tres dels nous jutges de la Cort Suprema provenen del Quebec, així com el principi de l'alternança respecte la Presidència.
20. Que la Constitució reconegui el dret del Govern del Quebec a participar en la nominació dels jutges quebequesos a la Cort Suprema del Canadà i que calgui el seu consentiment abans de la seva nominació.
21. Que els Jutges provinents del Quebec i formats en el seu dret siguin els únics competents sobre les qüestions de dret civil.
22. Que l'article 96 de la Llei Constitucional de 1867 sigui esmenat per tal de reconèixer la competència del Quebec de nomenar, prèvia consultació amb el govern federal, els jutges dels tribunals superiors del Quebec.

D'aquesta manera, el govern pequista semblava abandonar el projecte sobiranista i acceptar el marc estatal canadenc, sempre i que fossin admeses les esmentades condicions, que, com es pot deduir clarament, suposaven l'establiment d'una evident asimetria federal<sup>7</sup>. No obstant això, aquest projecte d'acord constitucional no tingué una repercussió immediata, donada la derrota del PQ en les eleccions de desembre de 1985. D'aquesta manera, també es posava fi a una etapa de la història recent del Quebec, la del govern pequista, iniciada el 1976, caracteritzada per una profunda re-nacionalització del país<sup>8</sup>.

### 9.1.2. El camí cap a Meech

El desembre de 1985, el Partit Liberal del Quebec (PLQ) derrotà de

---

<sup>7</sup> Aquest posicionament cal relacionar-lo amb l'evolució de la crisi interna del PQ, que s'arrossegava des del 1981. En el mes de gener del 1985, el propi congrés del PQ va decidir arraconar la qüestió de la sobirania com a tema principal de la propera campanya electoral. D'aquesta manera, s'imposaven les tesis afirmacionistes defensades pel propi René Lévesque i pel seu delfí Pierre Marc Johnson. El mes de setembre del mateix any, Johnson reemplaçava Lévesque al capdavant del govern i del partit (PLOURDE:1987:71-84).

<sup>8</sup> PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC:1980; BALTHAZAR-LAFOREST-LEMIEUX:1991; CROISAT-PETITEVILLE-TOURNON:1992; GAGNON-MONTCALM:1992; LACHAPPELLE-BERNIER-SALÉE-BERNIER:1993; GAGNON:1994a.

forma contundent el PQ, en les eleccions provincials<sup>9</sup>. D'aquesta manera recuperava el poder perdut el 1976. Durant els anys a l'oposició, sota el lideratge del veterà periodista Claude Ryan, el PLQ havia elaborat diferents documents de partit que pretenien fixar la seva posició en aquest escenari. Concretament, l'any 1980, va aprovar un document titulat **Une Nouvelle Fédération Canadienne**, on es reclamava pel Quebec el seu reconeixement com a **societat distinta**, concepte central en el debat sobre Meech, com veurem tot seguit<sup>10</sup>. Ara, amb Robert Bourassa de nou al capdavant del partit i del govern<sup>11</sup>, tot semblava indicar que les negociacions constitucionals trobarien encara menys obstacles. Així, el nou govern va començar per una reducció dràstica de les condicions mínimes per a l'adhesió del Quebec a la reforma de 1982. Respecte les vint-i-dues que figuraven en el document de l'anterior govern del PQ, ara el nou govern liberal les rebaixava a cinc, la qual cosa sens dubte contribuï a facilitar un eventual acord.

Va ser en un col·loqui d'experts sobre la Confederació canadenca que se celebrà a Mont-Gabriel (maig 1986), on el nou ministre responsable de les relacions intergovernamentals del govern Bourassa, el professor de dret constitucional de la Universitat de Montréal, **Gil Rémillard**, exposà públicament aquestes cinc condicions **irrenunciables** que s'havien d'aconseguir per fer efectiu el reconeixement per part del Quebec de la Constitució Canadenca (**LESLIE:1986a:97-108**). Aquestes condicions eren:

1. Reconeixement explícit que el Quebec constitueix una societat distinta.

---

<sup>9</sup> Els liberals obtingueren 99 escons i el 56% dels sufragis contra 23 escons i 38.7% dels sufragis dels pequistes.

<sup>10</sup> D'altres de posteriors foren **A New Political Leadership for Québec** (1983) i **Maîtriser notre Avenir** (1985) (**PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC:1983, 1985**). En concret, la posició del PLQ en el dossier constitucional ha estat sempre inequívocament federalista. A diferència del Partit Liberal del Canadà (PLC), però, sí que ha defensat algun tipus de reconeixement nacional pel Quebec, oposant-se, doncs, a l'igualitarisme provincial. Per un estudi monogràfic del PLQ veure (**LEMIEUX:1993**).

<sup>11</sup> Després de la derrota de 1976, Bourassa va abandonar la política i se n'anà a Europa, a estudiar el desenvolupament de la CEE. El 1983, un cop retomat, fou novament escollit cap del partit i ho fou per espai de deu anys més (**BOURASSA:1995**).

2. Participació del Govern del Quebec en el procés de selecció i nominació dels tres jutges quebequesos de la Cort Suprema del Canadà.
3. Reconeixement i constitucionalització dels acords sobre política immigratòria signats entre els governs del Quebec i del Canadà, que permeti al primer, planificar totalment els seus contingents immigratoris per tal de garantir el seu caràcter francòfon, i no posar en perill la seguretat cultural del fet francès a Quebec.
4. Limitació del poder federal de despesa. Aquest s'ha de limitar exclusivament a la seva pròpia jurisdicció i en tot cas negociar amb els governs provincials a través del principi de perequació. A més les províncies que optin per retirar-se d'un programa de cost compartit hauran de rebre una compensació financera si decideixen portar a terme programes provincials similars.
5. Un dret de veto pel Quebec sobre totes les modificacions constitucionals relatives a les institucions centrals federals -Senat, Cambra dels Comuns, Cort Suprema- així com respecte l'establiment de noves províncies o l'extensió d'aquestes dins dels territoris.

En el dit discurs, Rémillard també féu referència a la protecció dels drets de les minories francòfones al Canadà, sobretot als relatius a l'ensenyament<sup>12</sup>. Aquestes condicions mínimes, si bé molt més assumibles que les vint-i-dues presentades per l'anterior govern pequista, reactivaren les negociacions constitucionals. Això no obstant, aquestes es desenvoluparen inicialment a través de reunions i trobades informals, lluny del control de l'opinió pública. Foren reunions a porta tancada, on la discrecionalitat i l'opacitat eren les regles màximes. D'aquesta manera es veia més factible l'aproximació de les posicions i l'elaboració d'una proposta que comptés amb les màximes garanties d'èxit<sup>13</sup>. És

---

<sup>12</sup> Una referència que s'adreçava al ja reiteradament esmentat article 23 de la LC 1982. Les propostes descrites tenien un triple objectiu: fer acceptable la nova Constitució canadenca pel Quebec, perfeccionar-la en profit de tota la federació canadenca i millorar la situació dels francòfons fora del Quebec.

<sup>13</sup> En el discurs del Tron (1.10.1986), Mulroney afirmà, "*The Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Constitution remain incomplete without the assent of Quebec. My ministers have begun consultations with the provinces on this important subject. Should there appear reasonable prospects for settlement, formal negotiations will proceed in the expectation that Quebec will take its rightful place as a full partner in the Canadian Constitution*" (CAMPBELL-PAL:1989:242).

a dir, calia d'antuvi **acomodar les diferències de les èlites polítiques lluny de la participació de la resta de ciutadans (LESLIE:1986b:92)**. Un altre dels objectius era evitar que el retorn al dossier constitucional fos aprofitat per províncies altres que el Quebec per exigir les seves pròpies reivindicacions i condicionar el seu suport a l'acceptació d'aquestes, la qual cosa donaria lloc a una inflació incontrolable de demandes que faria l'acord inviable **(BURGESS:1990b:283)**. En aquest sentit, en la coneguda com a **Declaració d'Edmonton**, feta el 12 d'agost de 1986, en el marc de la 27a. CAPMPT, els *premiers* es comprometeren a situar com a qüestió prioritària en la seva agenda constitucional, la reintegració del Quebec. D'aquesta manera es postergaven altres qüestions constitucionals fins llavors en debat, com la dels autòctons (que entre 1983-85 havia estat força debatuda), o la Reforma de les institucions centrals (Senat, particularment), que tenien més importància per a les províncies occidentals. Pocs mesos després (novembre) era la CPMFPT, reunida a Vancouver, la que es pronunciava en el mateix sentit.

Durant els primers mesos de 1987, Bourassa pressionà el Govern Federal per tal d'arribar a un acord. Fins i tot amenaçà amb un boicot si no s'aconseguia aviat. Això féu accelerar els contactes secrets entre els enviats especials dels diversos governs i especialment dels membres de l'Oficina de Relacions Federals-Provincials d'Ottawa **(STEIN:1997:315-317)**. Tanmateix, des de la resta de províncies no s'estaren de criticar la inflexibilitat de les posicions del govern quebequès en la defensa de les cinc condicions mínimes exposades i en la negativa a acceptar cap rebaixa **(MEISEL:1991:150)**.

Finalment Mulroney es trobà en condicions d'anunciar la convocatòria d'una trobada sobre la Constitució pel dia 30 d'abril. Lloc: a les ribes del Llac Meech, en la residència d'estiueig del Primer Ministre. Després de nou hores de reunió, s'anuncià públicament, ara sí, que s'havia assolit efectivament un principi d'acord polític sobre una modificació constitucional. A Meech, però, no s'aprovà un document final, ans els Primers Ministres només delimitaren els continguts polítics que aquesta modificació constitucional havia de tenir. Va ser necessària, doncs, una nova CPMFP sobre la Constitució, la qual va tenir lloc a l'edifici Langevin del Parlament canadenc, a Ottawa, entre els dies 2 i 3 de juny. En ella, finalment, els onze Primers Ministres signaren la **Modificació**

**Constitucional de 1987 (LE DEVOIR:1987)**<sup>14</sup>. La reunió de Langevin durà vint hores, car alguns dels Primers Ministres van plantejar dubtes sobre el seu contingut. Això obligà els seus dos màxims defensors, Mulroney i Bourassa, a fer una intensa tasca de convenciment. Finalment, però, tots el signaren<sup>15</sup>. Campbell i Pal descriuen de forma prou il·lustrativa el desenvolupament d'aquesta reunió:

*"The eleven first ministers met in the fourth floor boardroom of the Langevin Building (...). They were isolated in one room, with only two "bureaucrats" present (...), who represented the federal and provincial governments respectively. The bureaucratic teams were situated in an adjacent room, and each met with its government leader in small rooms along the hall. This was a highly unusual, tightly controlled arrangement. The marathon meeting began at 10AM and did not conclude until 5:30AM the following day. The first ministers would discuss a particular clause, which would then be drafted and typed; the leader would bring it to his delegation for discussion and response, and would then return to the private meeting. This process happened 15 to 20 times"*(CAMPBELL-PAL:1989:262).

Això no obstant, i a diferència de l'acord de 1981 sobre la repatriació, l'acord exclusiu dels primers ministres assolit a Meech-Langevin ja no era suficient. En virtut de la LC de 1982, qualsevol esmena al propi procés de modificació constitucional havia de ser aprovada per la **unanimitat** de les dues cambres federals així com per les deu assemblees legislatives provincials (article 41 LC 1982). En conseqüència, mancava encara l'etapa de la ratificació per part de les diferents cambres legislatives canadenques (federals i provincials)<sup>16</sup>. Aquesta ratificació havia de tenir lloc en el termini de **tres anys** d'ençà la primera ratificació legislativa efectuada per qualsevol de les instàncies

---

<sup>14</sup> Val a dir que entre el document de Meech i el document final que signaren els Primers Ministres s'hi introduïren set canvis, quatre dels quals de certa importància (CAMPBELL-PAL:1989:263).

<sup>15</sup> Particularment reaci va ser el posicionament del Primer Ministre d'Ontàrio, el liberal David Peterson.

<sup>16</sup> En el cas del Senat, la seva concurrència no és imprescindible, tal i com estableix el paràgraf 47(1).

esmentades<sup>17</sup>. Si passats els tres anys, alguna assemblea no l'havia ratificat, la modificació constitucional no entraria en vigor. Un altre aspecte important era que el text de la proposta de modificació constitucional presentat a totes les assemblees legislatives havia de ser el mateix, amb la qual cosa, aquestes no hi podien introduir esmenes. Només podien acceptar-lo o rebutjar-lo, però no reformar-lo<sup>18</sup>.

Tots aquests constreyniments institucionals condicionaren sobremanera tot el procés de ratificació que s'inicià el 23 de juny de 1987, data en la qual l'Assemblea Nacional del Quebec, fou la primera instància que el ratificà. En conseqüència, la data màxima per a la ratificació per part de la resta de parlaments era el 23 de juny de 1990<sup>19</sup>.

Abans d'anar més enllà en l'estudi d'aquests tres anys cabdals (1987-90), és necessari reflexionar sobre dos aspectes que considerem claus per entendre el context polític de l'acord: l'actuació constitucional de B. Mulroney i els elements o factors considerats clau que contribuïren a aconseguir aquest acord.

### 9.1.3. L'actuació constitucional de Brian Mulroney

En aquest apartat de la recerca fem una reflexió sobre els objectius del Primer Ministre Federal, Brian Mulroney, en el dossier constitucional. Per fer-ho ens centrem en dos aspectes: el seu pensament polític sobre el Canadà (la seva visió) i els seus interessos estratègics.

Quant a la primera qüestió, val a dir que diversos politòlegs han

---

<sup>17</sup> Aquest termini es demostrà molt ampli, car podia afavorir, com així succé, l'aparició de dinàmiques contràries al projecte de modificació. Així per exemple, en aquelles províncies que durant aquest període de tres anys celebressin eleccions, la temptació de convertir la ratificació de la modificació en un argument important durant la campanya electoral, era massa forta per resistir-s'hi. Però no avancem esdeveniments.

<sup>18</sup> Aquest requisit és comú a altres estats federals (EE.UU., Suïssa, Austràlia), car sinó, cada cop que una assemblea legislativa n'introduís, caldria començar de cap i de nou el procés.

<sup>19</sup> Val a dir que la rapidesa en l'adopció de l'acord per part de l'Assemblea Nacional del Quebec, va generar malestar en la resta del Canadà, atès que fou considerada com una estratègia de forçar el pas.



analitzat el discurs federalista de Mulroney. La conclusió que en treuen és que Mulroney representa la recuperació de la concepció provincialista del federalisme canadenc basat sobretot en el principi de comunitat. En aquest sentit, les diferències amb el federalisme "liberal-racionalista" de Trudeau són molt importants. Segurament, la més destacable és que mentre que Trudeau va maldar per reforçar la primacia de la identificació pan-canadenca, mitjançant l'hegemonia d'un Govern Federal que vetllés per un Canadà bilingüe i multicultural, Mulroney, per la seva banda, defensà de forma clara la importància del protagonisme dels governs provincials dins del federalisme canadenc, com a ens estructuradors de la vida quotidiana de les diverses comunitats (províncies) que integren el país. En aquest sentit, sembla existir un cert paral·lelisme entre el federalisme de Mulroney i l'aplicat per **Ronald Reagan** als Estats Units<sup>20</sup>. En opinió de Richard Simeon,

*"Mulroney's federalism was a return to an older model of Canadian federal politics, in at least two respects. First, it reasserted the primacy of the traditional Canadian preoccupation with territorial politics, based on region or language. It paid less heed to the growth of alternative conceptions of the bases of political division -gender, multiculturalism, individual rights and the like- which had been fostered especially by the advent of the Charter of Rights. Second, it reasserted the primacy of elite accommodation -leaders dealing with dealers- which had been challenged both by Trudeau's assertion of mobilizing citizens against governments and by the growth of demands for a more participatory style of politics" (SIMEON:1988a:29)*

D'altra banda, mentre que Trudeau havia reforçat el govern federal, sense vacillar en actuar de forma unilateral per tal d'afermar la seva primacia, Mulroney es caracteritzà per concebre els dos ordres de govern (federal i provincial) com a iguals. D'aquí se'n derivà un impuls per la col·laboració "a onze". Finalment, mentre Trudeau volia portar fins a l'extrem el predomini del Federal en àrees com la Constitució, la Sanitat, l'energia o el Benestar,

---

<sup>20</sup> El "Nou Federalisme" de Reagan implicava una devolució de poders (sobretot en qüestions socials) als estats. Això donà lloc a una important reacció de les élites federals: congressistes, partits federals... (ESMAN:1984:21-38).

Mulroney respectà bàsicament, la jurisdicció provincial<sup>21</sup>. En definitiva ens trobem amb dues concepcions del federalisme enfrontades: el federalisme competitiu de Trudeau enfront el federalisme col·laboratiu de Mulroney.

Quant al segon aspecte, des del qual s'ha analitzat l'actuació de Mulroney en el dossier constitucional, posa l'accent en els seus interessos estratègics centrats bàsicament en la reorganització del sistema econòmic canadenc des d'una doble perspectiva interna i externa. La primera d'aquestes perspectives fa referència a la Unió Econòmica del propi Canadà, la qual es volia afermar disminuint les traves a la lliure circulació de persones, béns i serveis que encara existeien, a causa dels poders econòmics de les províncies. Mulroney responia als interessos de les grans empreses quan volia acabar amb les polítiques preferencials practicades pels governs provincials en relació a les empreses, la propietat, etc.. Aquesta reforma del sistema econòmic interior canadenc fou exposada per la **Comissió sobre la Unió Econòmica i les Perspectives de Desenvolupament del Canadà**, creada el 1982, sota el govern liberal, i que presentà el seu Report tres anys després, així com en d'altres treballs de destacats acadèmics. En aquest sentit, la represa de les negociacions constitucionals li permeté introduir canvis tant en la pròpia organització institucional, com en el sistema econòmic en general, els quals s'adreçaven al reforçament dels poders econòmics del nivell federal<sup>22</sup>.

La segona perspectiva, l'externa, es relaciona amb la continentalització de l'economia canadenc, és a dir, amb la negociació amb els Estats Units per a la creació d'una zona de lliure comerç, que amb posterioritat es pogués estendre a Mèxic i la resta d'Amèrica. Sens dubte el Tractat de Lliure Comerç amb els Estats Units centrà bona part de l'activitat política del govern Mulroney i

---

<sup>21</sup> De fet, el govern Mulroney centrà el seu esforç en intervenir en el terreny econòmic, per reforçar la Unió econòmica. Així els conflictes amb els governs provincials es donaren en àrees com la formació professional, l'ensenyament universitari, les quals foren contemplats des d'una perspectiva econòmica pel federal, mentre que pel provincial ho van ser des de la perspectiva cultural-educativa.

<sup>22</sup> La Comissió sobre la Unió Econòmica i les Perspectives de Desenvolupament del Canadà, també coneguda com a **Comissió Macdonald**, tal i com s'ha dit més amunt, significà un esforç ingent de recerca que es traduí en la publicació de 72 volums d'estudis realitzats pels més destacats especialistes en economia, dret, ciència política, sociologia etc. Quant al Report final de la Comissió, és format per tres volums (**McDONALD:1985**).

esdevingué un dels temes centrals de la campanya electoral subsegüent, la de 1988. En aquest sentit, Mulroney, un entusiasta de l'Acord i en general d'imbrincar les economies del dos països, havia d'arranjar el més aviat possible la incertitud políticoinstitucional (amb conseqüències econòmiques evidents), que vivia el Canadà, tant per afrontar el repte del lliurecanvi amb garanties de no ser absorbits pel gegant del sud (i d'aquí el reforçament de la unió econòmica), com per les pròpies exigències d'aquest.

En definitiva, podem dir que l'actuació constitucional de Mulroney cal emmarcar-la en un context d'interrelació evident entre el dossier constitucional i el dossier de la reestructuració del sistema econòmic canadenc. Ambdós elements jugaren un paper important en els anys immediats tant en la signatura del Tractat de Lliure Canvi (1988), com en la signatura del Tractat del Llac Meech (1987-1990)<sup>23</sup>.

#### 9.1.4. Per què fou possible l'acord? Algunes hipòtesis

Què havia canviat, al Canadà, l'any 1987 de manera que fos possible una entesa constitucional que el 1981 s'havia demostrat inviable? Una primera explicació i potser la més evident, l'atribueix al canvi de protagonistes polítics ("Trudeau vs Lévesque" per "Mulroney&Bourassa"), que es produí entre 1984-85. Això facilità un clima de diàleg o negociació. No obstant això, aquesta explicació "personalista" caldria completar-la amb d'altres. En aquest sentit, s'han formulat tres hipòtesis complementàries, les quals tot seguit passem a analitzar.

La primera es refereix al declivi del conflicte regional, sobretot pel que fa referència a les províncies de l'Oest. En aquest sentit, la Reforma de 1982 havia jugat un paper important sobretot per haver atribuït, en virtut de l'article 92A, el control dels recursos naturals no-renovables, així com dels forestals i l'energia elèctrica a les províncies. Si bé altres reclamacions occidentals, com el Senat Triple E no s'havien inclòs en aquesta reforma, les negociacions constitucionals

---

<sup>23</sup> En aquest sentit veure els següents treballs: **(LESLIE:1986b:65-96; LESLIE-BROWNSEY:1988:153-174; GIBBINS:1989b:185-198)**. Des d'una òptica nord-americana, veure també **(AMERICAN REVIEW OF CANADIAN STUDIES:1991; WEAVER:1992b:7-75, 1995:54-68)**.

posteriors, semblaven que tard o d'hora podrien dur a un acord<sup>24</sup>. Per la seva banda, a les províncies atlàntiques, la constitucionalització de la perequació i la lluita contra les desigualtats regionals, suposava una garantia de què les transferències federals no mancarien **(FINBOW:1994:465-492)**.

La segona hipòtesi que cal esmentar per comprendre aquesta "pacificació de les relacions federals-provincials" que féu possible l'Acord del Llac Meech, rau en la congruència ideològica i partidista de la major part dels primers ministres llavors en actiu. Així 6 Primers Ministres (inclòs el Federal) eren conservadors, als quals cal afegir un, que militava al Credit Social (Colòmbia Britànica), d'orientació igualment conservadora. Per la seva banda, el Primer Ministre del Québec, el liberal Bourassa, era un partidari aferrissat de l'Acord, actitud aquesta que acabà "contagiant" al Primer Ministre d'Ontario, el també liberal Peterson. En definitiva l'homogeneïtat ideològica també ha estat considerada com un factor important a l'hora d'explicar l'Acord **(SIMEON:1988a:25-47)**.

Finalment, una tercera hipòtesi es refereix a les restriccions fiscals que s'imposà el govern federal conservador i que comportà una limitació en les seves despeses. D'aquesta forma, Ottawa va renunciar a intervenir de forma agressiva, en jurisdiccions que sota el govern liberal s'havien considerat cabdals, com la política social, l'energia, deixant-les en mans de les províncies.

Cal tenir en compte que l'acceptació del contingut de l'Acord del Llac Meech, que estudiem més endavant, fou en primera instància. A mesura, però que transcorregué el marge de tres anys per a la seva aprovació definitiva, la reacció contrària va anar incrementant-se fins a concretar-se en el rebuig final que es donà el juny de 1990. Vegem-ho.

---

<sup>24</sup> En concret cal esmentar els treballs del Comitè Mixt del Senat i la Cambra dels Comuns sobre la Reforma del Senat, el qual deposità el seu Report el primer de febrer de 1984.

### 9.1.5. El Col·lapse de Meech

Del 23 de juny de 1987 al 23 de juny de 1990, al Canadà es va produir una creixent polarització política entorn la ratificació de Meech. La progressiva animadversió envers l'acord dins l'opinió pública, fou molt alta sobretot en el Canadà anglès. En aquest sentit, es va estendre la imatge de Meech com un acord "entre polítics" on els ciutadans restaven marginats i sense veu. En expressió periodística "*the same old scene*". Tot plegat va donar lloc a l'aparició d'una ingent bibliografia (partidista, periodística i, òbviament també, acadèmica) sobre el contingut i les conseqüències de l'aprovació de l'acord<sup>25</sup>.

Pel que fa al Quebec, inicialment l'acord no suscità reaccions oposades per la gran majoria de ciutadans<sup>26</sup>. La situació va canviar arran una successió d'esdeveniments que, amb el pas dels mesos, van exacerbar els posicionaments polítics: retorn de la polèmica lingüística (1988-89), reaccions anti-quebequeses a Ontàrio (1989-90) i revolta Mohawk a Oka (estiu 1990). Tot aquest seguit de fets van afavorir la sortida de la crisi en la qual havia caigut el moviment sobiranista en general i el PQ en particular d'ençà 1980-81. El 1988, el sobiranista "pur i dur" Jacques Parizeau, era escollit nou líder en substitució de l'afirmacionista P.M. Johnson. D'aquesta manera la formació pequista retornava a les tesis sobiranistes, les quals es veieren afavorides en els anys següent pel

---

<sup>25</sup> Entre d'altres, **LE DEVOIR:1987; FOREST:1988; GIBBINS:1988; SWINTON-ROGERSON:1988; THOMSON:1988; SCHWARTZ:1988; BURGESS:1988b:15-28, 1990b:275-296; CANADIAN PUBLIC POLICY:1988; JOHNSTON:1988; LESLIE-WATTS:1988; BEHIELS:1989; INGLE:1989; CAMPBELL-PAL:1989; WATTS-BROWN:1989, 1990, 1993; SHUGARMAN-WHITAKER:1989; FOURNIER:1990a, 1990b; DENIS:1990; COHEN:1990; BROWN-JOHN:1990:176-204; MONAHAN:1990, 1991; GAGNON-LATOUCHE:1991; BALTHAZAR-LAFOREST-LEMIEUX:1991; McROBERTS:1991; BROWN-YOUNG:1992; DRACHE-PERRIN:1992; ROCHER:1992; CONWAY:1992; RUSSELL:1991:691-709; CROISAT-PETITEVILLE-TOURNON:1992**. Per un recull bibliogràfic del debat sobre Meech, **HERPERGER:1990:271-289**.

<sup>26</sup> Si bé comptà amb l'oposició del PQ, aquest encara estava molt afeblit políticament, després de la humiliant derrota de dos anys abans i travessat de fortes dissensions internes. El mes de novembre de 1987, a més a més, es produïren dos fets de gran rellevància. El primer va ser la sobtada mort del seu fundador i figura carismàtica, René Lévesque. Pocs dies després, el seu successor, Pierre Marc Johnson, anunciava la seva dimissió com a líder del PQ i obria la cursa a la seva substitució.

context internacional (fi de la Guerra Freda, ensulsiada del bloc comunista i accés a la independència de noves nacions). El fet cert és que dins l'opinió pública quebequesa es registrà un important increment de les tesis favorables a la sobirania (**CLOUTIER-GUAY-LATOUCHE:1992**).

L'oposició a Meech en el Canadà anglès no va ser immediata. Podem distingir uns primers mesos durant els quals no hi va haver una reacció contrària. Una prova d'això és que un any després de la signatura de l'Acord pels primers ministres, quasi tots els parlaments (federal i provincials) l'havien ratificat, tal i com ens mostra el **QUADRE 9.I**. Únicament les cambres de Manitoba i Nou Brunswick no ho havien fet.

Això no obstant, significativament, aquells Primers Ministres que havien signat l'acord i que en els mesos següents van convocar eleccions, van ser tots ells derrotats. Això és el que succeí a Nou Brunswick (13.10.1987), Manitoba (26.4.1988) i Terranova (20.4.89). Àdhuc en aquesta darrera província, l'assemblea legislativa va rescindir, el 5 d'abril de 1990, la votació favorable feta sota el mandat de l'anterior primer ministre. A més, a finals del 1988, la "guerra lingüística" esclatà de nou quan Robert Bourassa féu aprovar la Llei 178, la qual aixecà una onada de rebuig a la resta del Canadà<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> El retom de la guerra lingüística va tenir el seu origen en una sentència de la Cort Suprema del Canadà, feta pública el 15 de desembre de 1988 segons la qual la Llei 101 (la Carta de la Llengua Francesa) no tenia rang constitucional, per la qual cosa es trobava jeràrquicament per sota de la Carta de Drets i Llibertats de 1982. Això portà a la declaració d'inconstitucionalitat d'aquells articles de la Llei 101 que obligaven a retolar exclusivament en francès els comerços. La resposta del govern liberal quebequés va ser emprar la clausula *nonobstant* respecte els articles afectats, de manera que no els afectés la legislació federal. A més a més aprovà una nova Llei on es decretava el predomini -però no l'ús exclusiu- del francès sobre l'anglès. Les reaccions a aquestes mesures foren immediates. Dins del propi govern, tres ministres anglòfons dimitiren. Fins i tot la crisi va donar lloc a la formació d'un nou partit, l'*Equality Party/Parti Égalité*, defensor aferissat del bilingüisme al Quebec, i que va comptar amb el suport entusiasta de bona part de la comunitat anglòfona i de determinats grups al·lòfons (jueus, italians, grecs). L'EP/PE va obtenir els seus millors resultats en les eleccions quebequeses de 1989, quan 4 dels seus candidats aconseguiren l'esó, tots ells en circumscripcions electorals de majoria no-francòfona i tradicionals feus liberals. Aquest fet es va interpretar clarament com una seriosa advertència al PLQ. (Tanmateix, en les dues eleccions següents, 1994 i 1998, no va obtenir cap mena de representació).

A la resta del Canadà, la resposta del Quebec es va veure com un acte de deslleialtat i d'insolidaritat. Per alguns analistes, aquesta mesura trencà la bona predisposició d'una part important dels ciutadans canadencs envers el reconeixement del Quebec com a "societat distinta", que establia Meech.

Un altre element que va tenir un important protagonisme en l'oposició a Meech, va ser la croada que en contra seu va llançar l'exprimer ministre Trudeau i els seus més fidels col·laboradors. Va ser una campanya ferotge per desacreditar l'acord que va comptar amb importants tribunes mediàtiques i la col·laboració entusiasta d'un determinat sector de la intel·lectualitat canadenca (JOHNSTON:1988).

**QUADRE 9.1**  
**APROVACIÓ DE L'ACORD PER LES DIFERENTS**  
**CAMBRES LEGISLATIVES (fins mitjans de 1988)**

PROVINCIA	DATA	VOTACIÓ
Quebec	23 juny 1987	95-18
Saskatxewan	23 setembre 1987	43-3
Cambra Comuns	26 octubre 1987	242-16
Alberta	7 desembre 1987	40-0 <sup>(1)</sup>
Illa Príncep Eduard	13 maig 1988	n.c.
Nova Escòcia	25 maig 1988	35-7
Ontario	29 juny 1988	112-8
Colòmbia Britànica	29 juny 1988	42-5
Terranova	7 juliol 1988	28-10

(1) Quaranta-tres diputats absents

n.c. - no consta

FONT: (BURGESS:1990b:288)

En aquesta conjuntura, a principis del mes de juny de 1990, Mulroney va tornar a convocar una CPMFP per tal de convèncer les tres províncies reticents (Terranova, Nou Brunswick i Manitoba). Trencant amb el criteri que havia predominat fins llavors, i després de reunions dramàtiques, s'arribà a

aprovar la coneguda com **Entesa constitucional del 9 de juny**<sup>28</sup>, que comportava importants modificacions a l'Acord de Meech i va permetre que Nou Brunswick, en els dies següents, votés la ratificació (**GAGNON-LATOUCHE:1991**). Això no obstant, les altres dues províncies, Manitoba i Terranova, finalment no cediren<sup>29</sup>. El 23 de juny de 1990, doncs, l'Acord del Llac Meech dequeia i amb ell, en gran mesura tota l'estratègia constitucional ideada per Mulroney i també pel propi Bourassa.

## **9.2. EL CONTINGUT I LA SIGNIFICACIÓ DE L'ACORD DEL LLAC MEECH**

En aquest segon apartat procedim a fer un estudi del contingut i la significació de l'Acord del Llac Meech.

### **9.2.1. Estudi del contingut de l'Acord del Llac Meech**

La **Modificació Constitucional de 1987**, nom formal de l'Acord del Llac Meech constava de 17 articles, els quals esmenaven o modificaven diversos i importants aspectes tant de la LC 1867 (art. 1-8) com de la LC 1982 (art. 9-16) (**HOGG:1988**). Els elements més característics del text són els següents:

I- Clàusules Canadà i Quebec (art.1).- L'art. 1 de la Modificació esmenava la LC 1867, afegint un nou article que establia dues regles d'interpretació de la Constitució [s'entén per part dels jutges i dels poders públics]. La primera havia de tenir en compte que el reconeixement de

---

<sup>28</sup> Aquesta entesa constitucional del 9 de juny, es va fer en base al conegut com *Rapport Charest*, elaborat per un comitè especial de la Cambra dels Comuns, presidit pel diputat conservador **Jean Charest**, i contemplava importants modificacions al contingut de l'Acord de Meech en matèries com el Senat, la igualtat de sexes, drets lingüístics, drets dels autòctons i el rol constitucional dels territoris. La presentació del report, a finals del mes de maig, havia tingut com efecte immediat la dimissió del ministre federal de medi ambient, **Lucien Bouchard**, en disconformitat amb la modificació de Meech.

<sup>29</sup> En el cas de l'assemblea legislativa de Manitoba, el diputat autòcton Elijah Harper va tenir un paper decisiu quan bloquejà el procediment parlamentari que hauria dut a la ratificació.



l'existència de canadencs francòfons localitzats bàsicament al Quebec, però també presents arreu del Canadà, i que l'existència de canadencs anglòfons concentrats fora del Quebec, però també presents dins d'aquesta província, constitueix una **característica fonamental** del Canadà (Clàusula Canadà). La segona, havia de reconèixer que el Quebec constitueix una **Societat Distinta** dins del Canadà (Clàusula Quebec). Igualment encomanava al Parlament del Canadà i a les legislatures provincials el rol de **preservar** l'esmentada característica fonamental, mentre que a l'Assemblea Nacional i al Govern del Quebec li encomanava la **preservació i la promoció** de l'esmentada identitat distinta. Finalment es precisava que tot l'anterior no comportava un canvi ni en els poders, drets i privilegis ni del Parlament, ni del Govern del Canadà, ni de les legislatures i governs provincials, incloent-hi els poders, drets i privilegis referents a la llengua.

II. El Senat (art.2).- S'establia que les vacants al Senat fossin cobertes a partir d'una relació de candidats presentada pel govern de la província afectada. No obstant això, era el govern federal qui continuava nomenant-los. D'aquesta forma es garantia la participació del govern de les províncies en la selecció dels Senadors. De fet, s'establia un sistema de **doblet veto**, car cap candidat podia ser escollit sinó era acceptat pels dos nivells de govern.

III. Immigració (art.3).- El govern del Canadà -a petició del govern d'una província- es comprometia a negociar amb el govern provincial amb l'objectiu de concloure un acord en matèria d'immigració i d'admissió temporal d'estrangers que donés satisfacció a les necessitats de la província. Això no obstant, el govern federal es reservava la seva preeminència legislativa en aquesta matèria, així com la competència d'elaborar els objectius i estàndards nacionals. Els acords en matèria d'immigració no afectaven en res el referent a la naturalització, ciutadania, etc., que era matèria reservada al govern federal. Finalment s'assenyalava que els acords sobre immigració són subjectes a les provisions que es deriven de la Carta de Drets i Llibertats, sobretot en allò referent al dret de mobilitat a través de les províncies canadenques.

IV. La Cort Suprema del Canadà (art.6).- A l'igual que en el Senat, les províncies aconseguien participar en la selecció dels seus membres, mitjançant també un sistema de doble veto. Es garantia que el Quebec disposés de tres jutges aquesta Cort, mentre que la procedència territorial dels altres sis

membres no era expressament establerta. Una vacant corresponent al Quebec havia de ser coberta per un candidat presentat pel Govern del Quebec. La resta havien de ser cobertes per candidats presentats per les altres províncies. La tria final, però, corresponia sempre al Govern federal.

V. Programes de Costos Compartits (art.7).- S'establia que a partir de l'entrada en vigor de l'Acord, aquella província que decidís retirar-se d'un programa nacional de costos compartits, corresponent a un àmbit de competència exclusiva provincial, tindria dret a rebre una compensació financera justa o raonable, sempre i quan portés a terme un programa propi, compatible amb els objectius nacionals.

VI. Conferència de Primers Ministres (art.8).- Es constitucionalitzava la celebració de CPMFP anuals per a discutir sobre afers econòmics i d'altres.

VII. Modificació de la constitució (art.9).- Per una banda, s'establia que en cas que es portés a terme una esmena seguint l'establert en el paràgraf 38(1) de la LC 1982, que transferís poders legislatius d'una assemblea provincial al Parlament, aquella província que en restés al marge (*to opt out*) tindria dret a rebre una compensació raonable del Canadà<sup>30</sup>. De l'altra es donava una ampliació significativa, respecte a l'art. 41 de la LC 1982, del nombre d'institucions la modificació de les quals requeria la **unanimitat**<sup>31</sup>.

VIII. Conferències constitucionals (art.13).- Igualment també s'establia la celebració anual de conferències constitucionals a partir de l'any 1988. Fins i tot ja es determinava alguns punts que hi havien de ser tractats: la reforma del Senat (rols, funcions, poders, mètode de selecció dels senadors i representació

---

<sup>30</sup> En la LC 1982, aquesta compensació es limitava únicament als casos de competències o poders legislatius referents a qüestions educatives o altres àmbits culturals.

<sup>31</sup> En concret, Meech establia que era necessària la unanimitat per a reformar: a) La Oficina de la Reina, el Governador General i el tinent governador de la província; b) els poders del Senat i el mètode de selecció dels senadors; c) el nombre de senadors que corresponen a cada província i els requisits de residència dels senadors; d) el dret d'una província a un nombre de diputats en la Cambra dels Comuns no inferior al nombre de senadors que li corresponien en la data del 17 d'abril de 1982 [entrada en vigor de la LC 1982]; e) el principi de la representació proporcional de les províncies en la Cambra dels Comuns; f) Tenint en compte el que estableix l'art. 43, l'ús de les llengües anglesa i francesa; g) la Cort Suprema del Canadà; h) L'extensió de les províncies existents en els territoris; i) Al marge del que estableixin altres lleis o pràctiques, l'establiment de noves províncies; j) una esmena d'aquesta part.

en el senat); rols i responsabilitat en relació a la pesca; i qualsevol altre aspecte que s'acordi.

### 9.2.2. Significació de l'Acord del Llac Meech

L'anàlisi del contingut de l'Acord del Llac Meech, ens permet destacar determinats trets que considerem d'especial rellevància.

En primer lloc, és evident que l'Acord no anava adreçat únicament a la reintegració del Quebec dins la família constitucional canadenca, sinó que incloïa una nova visió del Canadà com a país, amb la seva dualitat lingüística com a característica fonamental (clàusula Canadà) i amb l'extensió de la major parts de poders que demanava el govern quebequès a **totes** les províncies canadenques. Hi havia, doncs, un incompliment amb la coneguda com a Declaració d'Edmonton, ja esmentada, la qual establia com a prioritari aconseguir l'acceptació del Quebec del nou statu quo constitucional -amb els canvis corresponents. Per altra banda l'abast del reconeixement del Quebec com a Societat Distinta (clàusula Quebec) no era precisat. Efectivament, aquest reconeixement podia referir-se només a realitats estrictament sociològiques, és a dir, una constatació empírico-descriptiva de l'existència d'una realitat diferent, en el qual cas no es donava un imperatiu legal que condicionés l'actuació dels poder públics. O bé, podia ser a efectes político-constitucionals, i llavors sí que el reconeixement esmentat hauria de ser tingut en compte per les institucions federals. Aquesta manca de clarificació i especialment el fet que la Dualitat lingüística fos considerada com una "característica fonamental" donaren a suposar una certa subordinació de la "societat distinta" a aquella. És a dir, que des de determinats sectors es va considerar que tal i com es formulava, la Clàusula Canadà tenia una preeminència sobre la Clàusula Quebec (**ROBERT:1988:142-151; WOEHLING:1988:45-48**). Pierre Fournier, professor de ciència política a l'UQAM, remarca en aquest sentit, la transcendència d'un dels canvis que es donaren entre l'Acord de Meech i la reunió d'Ottawa a l'edifici Langevin,

*"La notion de dualité telle qu'explicitée dans l'Accord, réfère a l'existence à travers le Canada, d'individus d'expression française ou anglaise. Le concept de dualité est donc défini <en fonction de*

*l'expression linguistique et non de groupes socio-culturels définis essentiellement en fonction de la langue maternelle>(M.BASTARACHE:1987). En fait, Meech innove peu en ce domaine, puisque l'égalité des deux langues et non des groupes qui les parlent était déjà inscrite à l'article 16 de la Charte canadienne des droits et libertés. D'ailleurs, la version du 30 avril 1987 de la règle interprétative -celle que Robert Bourassa aura laissé glisser entre ses doigts- aurait enchâssé une vision territoriale et collectiviste en se référant à l'existence d'un Canada anglais et d'un Canada français. Entre avril et juin 1987, cette version fut remplacée par une version non-territoriale et donc plus individualiste" (FOURNIER:1990a:45).*

En definitiva, doncs, lluny de trobar-nos en un document adreçat a donar resposta a les demandes del Quebec (Ronda Quebec), ens trobem davant una nova Ronda Canada, que tracta de perfilar una nova manera d'entendre el Canadà com a Comunitat Política. De fet, es dona una repetició del que s'havia esdevingut entre els anys 60s i 70s, quan la dinàmica constitucional endegada per les demandes quebequeses, culminà amb una reforma que afectà totes les províncies canadenques, i d'on, precisament, el Quebec en sortí malmès. Amb l'Acord del Llac Meech el que es volia era generalitzar les demandes del Quebec a totes les províncies. D'aquesta manera s'evitava que aquesta província gaudís d'un "estatut particular" o consideració especial, la qual cosa anava en contra del principi, cada cop més arrelat en la gran majoria de l'opinió pública i dels dirigents polítics del Canadà anglès, de l'igualitarisme provincial.

El segon tret rellevant de l'Acord del Llac Meech era la consolidació d'un model d'estat basat en el protagonisme polític de les províncies, sobretot en la seva intervenció en la configuració d'institucions centrals claus: Senat, Cort Suprema (CAIRNS:1988b:113). Tal i com ja s'ha remarcat, aquest criteri responia a la pròpia visió que del Canadà tenia o impulsava Mulroney, així com en una proporció notable, el Partit Conservador canadenc, i que es caracteritza per un Canadà entès com la referència comuna de tots els canadencs, però on les províncies juguen un rol important en tant que vehiculadors i organitzadors quotidians de la vida política dels ciutadans. Aquesta concepció s'oposa a la dels "nacionalistes canadencs" que prioritzen la identificació del ciutadà amb el

govern federal en exclusiva, per tal de refermar la Unitat Nacional<sup>32</sup>. Per aquests últims, l'Acord del Llac Meech fou percebut com una "balcanització" del Canadà, on els governs provincials es convertien en reietons que dificultarien la presa de decisions "nacionals", les quals, a més, serien "hostatges" de les prioritats particulars de cadascuna de les províncies (TRUDEAU:1987; INGLE:1989; STARK:1992:123-158). En conseqüència, l'estat canadenc s'afèbliria i es posarien en perill les polítiques socials, redistributives, sanitàries i la capacitat d'establir estàndards nacionals. En darrer terme, perillava la pròpia noció de ciutadania canadenca o inclús la identitat canadenca.

Una tercera observació que cal fer de l'Acord és que també legitimava una concepció del federalisme i les relacions intergovernamentals fonamentada en el federalisme executiu: en la negociació i col·laboració entre governs. La institucionalització de sistemes de doble veto, o de les Conferències de Primers Ministres n'eren exemples paradigmàtics. En aquest sentit, es contrarestava l'efecte juridicialitzador que la Carta de Drets i Llibertats havia suposat, a través d'un reforçament del protagonisme dels executius, és a dir, dels polítics. Podem dir, doncs, que l'Acord del Llac Meech representava el retorn al federalisme clàssic canadenc, el qual en 1982, arran de l'aprovació de la Carta de Drets i Llibertats, havia estat desvirtuat en gran mesura, car l'equilibri de poders s'havia inclinat definitivament a favor del federal i en detriment de les províncies<sup>33</sup>. En opinió de Richard Simeon, l'Acord del Llac Meech,

---

<sup>32</sup> En aquest sentit, és important remarcar la diferenciació que sovint fan determinats líders *torians*, fins i tot actualment (casos dels primers ministres d'Ontàrio i d'Alberta), entre polítiques "nacionals" i polítiques "federals". Les primeres són les que es prenen amb la participació conjunta entre el govern federal i els governs provincials. És a dir, on hi ha una actuació conjunta -això ens recorda al cas federal alemany- i suposen un rebuig explícit a iniciatives unilaterals tant dels uns com dels altres (però sobretot del govern federal, que és qui té més recursos). Per contra, anomenen polítiques "federals", precisament a aquelles que les pren exclusivament Ottawa, sense consultar les províncies, i que per aquest motiu són criticades. Fixem-nos que pel partit liberal, seguint la tradició Trudeau, aquesta diferenciació entre "nacional" i "federal" no existeix, atès que segons el seu plantejament, Ottawa és l'autèntic govern nacional, que procura per tots els canadencs, independentment d'on visquin, mentre que els governs provincials només procuren per l'interès particular del seu territori respectiu -o més exactament- de l'interès de la majoria provincial.

<sup>33</sup> Sobre els efectes de la Carta, Simeon afirma que, *"The proposed Charter of Rights was an explicit attempt to foster national community based on shared rights, enforced by a*

*"represents a return to a more traditional federalism agenda. It returns to the set of constitutional issues associated with the resurgence of provincialism in the 1960 and 1970s, and represents something of a provincialist revenge against a nationalizing thrust of the period 1980 to 1984" (SIMEON:1988b:10)*

Evidentment, en ser un retorn al federalisme executiu, l'Acord del Llac Meech fou criticat pel seu caràcter elitista, car es denuncià que la seva elaboració havia estat feta de forma secreta sense la participació de la ciutadania.

En definitiva l'Acord pressuposava el manteniment de la unitat federal però amb un protagonisme reforçat de les províncies en les institucions centrals (*intrastate federalism*). Si bé és cert que en l'Acord hi havia referències concretes al Quebec, no s'apostava tant pel reconeixement de la plurinacionalitat del Canadà, com per una política territorial (descentralització) dins la qual s'intentava resoldre o acomodar una reivindicació nacional. El problema era que evidentment determinades demandes del Quebec no podien ser generalitzables a la resta de les províncies. Per la qual cosa una política territorial, a banda de no fer desaparèixer el conflicte nacional, afeblia el propi Estat federal en introduir mesures que afavorien la seva balcanització.

Una darrera observació crítica sobre Meech fa referència al nul protagonisme que donava als pobles autòctons i als territoris. Pel que fa a aquests últims, Meech no els concedia cap protagonisme, com sí que ho feia amb les províncies (selecció de jutges i senadors) (PENIKETT:1989:457-463). Meech, fins i tot, semblava preveure la seva progressiva absorció per part de les províncies. Contràriament, com veurem en els capítols següents, el protagonisme constitucional dels territoris ha anat creixent en els darrers anys.

Però si l'oposició dels territoris a Meech fou important, encara ho fou més la de les principals organitzacions representatives dels pobles autòctons o

---

*national institution, and thus to undermine provincial identities and particularisms. The most important expression of this view was the 1980 federal claim to a unilateral power to amend the constitution without substantial provincial consent" (SIMEON:1988b:14).*

primeres nacions. Contràriament al que havia succeït amb el Quebec, les Reformes de 1982, sí que concedien un protagonisme constitucional rellevant als pobles autòctons (art. 25 i 35 de la LC 1982)<sup>34</sup>.

*"Through sections 25 and 35 of the Constitution Act, 1982, Aboriginal organizations secured for the first time in Canadian history constitutional entrenchment of Aboriginal and treaty rights. Section 25 provides that Aboriginal and treaty right (including those recognized by the Royal Proclamation or by land claims agreements) should not be derogate by rights and freedoms guaranteed in the Charter. Section 35 recognizes and affirms the existing aboriginal and treaty rights of the Indian, Inuit, and Métis peoples, and guarantees those rights equally to male and female persons" (JHAPPAN:1995:172-173)*

A més a més, en els anys següents van tenir lloc tot un seguit de CPMFP on es discutí de forma intensa el dret a l'autogovern dels pobles autòctons (SCHWARTZ:1985). Davant d'aquests avenços, no és d'estranyar que per a les organitzacions autòctones, Meech significués un pas enrere, i doncs s'hi mostressin en contra (PURICH:1989:47-52; JHAPPAN:1995:155-184). És des d'aquesta perspectiva que pren sentit l'actuació de l'únic diputat autòcton, Elijah Harper, el qual va tenir un paper decisiu en bloquejar el treball parlamentari de l'assemblea legislativa de Manitoba per tal d'impedir la ratificació, per part d'aquesta, de l'Acord de Meech. Una actuació que va tenir un ressò mundial i que va aixecar no pocs suports dels moviments indigenistes d'Amèrica i d'arreu del planeta.

---

<sup>34</sup> Segons el sociòleg Denys Delâge, "C'est le rapatriement de 1982 qui fixe les positions canadiennes concernant les deux minorités nationales avec le refus de reconnaître un statut particulier au Québec ou encore celui de peuple fondateur aux Canadiens français et, d'un autre côté, avec la reconnaissance des traités conclus avec les Indiens, ce qui implique celle d'un statut particulier. Ce gain des Indiens s'est accompagné d'un évolution vers l'autonomie gouvernementale" (DELÂGE:1999).

### 9.3. FEDERALISME EXECUTIU, DEMOCRÀCIA I QÜESTIÓ NACIONAL

El debat entorn de l'Acord del Llac Meech es va centrar bàsicament en dos aspectes. El primer va ser el del **procés** que se seguí per a la seva elaboració i negociació. L'altre el del seu **contingut**. Donat que la crítica al federalisme executiu s'emmarca en el primer, en aquest darrer apartat ens centrem, primer, en l'anàlisi de la controvèrsia entorn la pressumpta manca de **qualitat democràtica** del procés de reforma constitucional de Meech. Posteriorment, estudiem tot el procés a la llum del debat entorn la qüestió nacional.

Foren els seus opositors els qui remarcaren reiteradament que el federalisme executiu era un dels factors que donaven una nul·la qualitat democràtica al procés de reforma constitucional, car aquest havia estat totalment monopolitzat per part dels governs, els quals havien actuat amb secretisme i havien exclòs qualsevol participació de la ciutadania. En aquest sentit, el polític Alan C. Cairns afirmà que,

*"The Meech Lake Accord process represents an oracular, ex cathedra style of governing more appropriate to theocratic rulers dictating to the faithful than to elected political leaders explaining themselves to the citizens to whom they are accountable" (CAIRNS:1988c:109)*

La visió que es donà de "*eleven white males that make decisions behind closed doors*" decidint el futur del país, i tractant de qüestions que afecten tota la població, de la qual ells no en són representatius (si més no en el pla sociològic) va arrelar amb força al Canadà anglès (BLAIS-CRÊTE:1992). Així enfront la concepció de la "Constitució dels Governos" els opositors a Meech van reeixir a difondre la de la "Constitució del Poble", és a dir, que la Constitució (i, doncs, la seva modificació) és un afer dels ciutadans els quals n'han de ser els seus principals protagonistes. En aquest sentit, enfront el federalisme executiu ("governos que negocien amb governos") es va reivindicar el paper de la sobirania popular, formulant-se propostes com la creació d'una Assemblea constituent, on hi participessin representants dels diferents grups (feministes, autòctons, ...) o bé a la realització d'un referèndum. Aquesta mobilització popular s'atribuí a l'arrelament dins la societat canadenca de la



Carta de Drets i Llibertats, que havia comportat un autèntic capgirament de la cultura política, car ha donat un protagonisme constitucional a collectius socials que fins llavors no en tenien, i que, l'Acord del Llac Meech, amb el retorn que significava a un federalisme entès com a "afar de governs", no garantia la seva preservació. Novament, segons Cairns,

*"All of the groups involved, especially their leaders, are keenly aware of their position in the constitutional pecking order, sensitive to the nuances of constitutional terminology, apprehensive that constitutional change might damage their relative constitutional status, and thus critically concerned with the processes of constitutional change that determine whose voices will be heard, and at what stages, as potential amendments move from conception to implementation"*  
**(CAIRNS:1988b:140)**

Més recentment, encara, un altre reputat polítòleg Ken McRoberts, sosté taxativament que,

*"As English Canada has adopted this new rights-based discourse they have often become quite critical of the discourse of federalism and increasingly impatient with the sense of exclusion it implies (...) FMC [CPM] have become much less legitimate not just as the arena for revising the Constitution but as the forum for making policy. This new discourse of citizens' rights has awakened a greater sense that governments should be directly accountable to citizens, and that citizens should participate directly in all manner of political discussions. In effect, executive federalism has provided a certain isolation of the policy-making process. As executive federalism loses its legitimacy, policy making may come to involve a much wider range of participants, and policy outputs will be affected accordingly"*  
**(McROBERTS:1993b:166).**

L'exemple més fefaent d'aquesta crisi del federalisme executiu, i a l'ensems del sorgiment d'una nova cultura política, és el fracàs que Meech representa d'una política fonamentada en l'acomodació de les diferències entre les elites polítiques canadenques. Efectivament, Mulroney i la resta de Primers Ministres van fracassar en una qüestió fonamental, àdhuc crítica: **van ser incapaçs de "vendre" l'Acord als seus respectius públics**. Comptaven que

després de la seva signatura, les diferents assemblees legislatives exercirien la funció **notarial** que normalment els parlaments fan en els sistemes de democràcia majoritària (d'aquí que es parli de **domini del gabinet sobre el legislatiu**). Aquest extrem, però, no s'esdevingué, car la reacció de l'opinió pública sobre els legisladors, fou molt intensa<sup>35</sup>.

Al seu torn, els partidaris de l'Acord del Llac Meech, rebutjaren les acusacions d'elitisme. En primer lloc, remarcaren que l'Acord no havia estat elaborat en el calor d'una reunió a porta tancada, sinó que era el producte d'una intensa activitat negociadora que venia de lluny i que havia estat àmpliament discutit amb anterioritat<sup>36</sup>.

Quant a la seva qualitat democràtica, assenyalaven que el procés que s'havia seguit, en base a la fórmula de modificació constitucional establerta en la LC de 1982, havia estat el més democràtic que s'havia fet mai al Canadà, donat que per primera vegada s'havia exigít la ratificació legislativa de les assemblees provincials (**ROCHER-SALÉE:1993:173**).

---

<sup>35</sup> El paper dels mitjans de comunicació, en concret, ha estat severament criticat pels nombrosos estudis recents, sobretot pel seu rol més d'actors que de "mirall", en les darreres etapes de les negociacions sobre Meech -juny 1990-. Així, L. Miljan assenyalava que, "*it is not necessarily the time constraints which dictate coverage of issues; it is what television newscasters choose to emphasize in the time allotted and who they choose to interview that dictates coverage ... News personnel choose to emphasize trivial matters because those matters best adhere to the news personnel's definition of news. Many news reports went in detail about political maneuvering and as a result did not have the opportunity to discuss substantive points*" (**MEISEL:1991:150**). En la mateixa línia veure les aportacions extremament crítiques de Meisel, Taras i Raboy, així com els comentaris de Palmer i Fraser a (**SMITH-MacKINNON-COURTNEY:1991:147-203**).

<sup>36</sup> En aquest sentit, una de les moltes aliances de personalitats rellevants que es formaren per defensar l'Acord durant la seva discussió, integrada per polítics, politòlegs i alts funcionaris, afirmava taxativament que l'Acord "*was the product of extensive discussion ever since the promise of renewed federalism in 1980, and the exclusion of Québec in 1982. Québec's five objectives were set out in detail in May 1986 a year before the Meech Lake meeting. Later that year, all the Premiers agreed that the next round of constitutional discussion was to focus on Québec. Virtually everything in Meech Lake has been extensively discussed in the previous constitutional debates through 1960s and the 1970s. Significant elements of the Accord had already been established as constitutional practice through cooperative federalism.*

*The First Ministers at the Meech Lake and Langevin meetings were building on a rich record of public debate; they were not starting from scratch*" (**CANADIANS FOR A UNIFYING CONSTITUTION:1990:5**).

D'altres autors, en aquest sentit, han assenyalat que la crítica a la qualitat democràtica de l'acord no es pot considerar al marge de les concepcions enfrontades sobre el país que es deriven de la LC 1982 per una banda, i de l'Acord del Llac Meech, de l'altra, és a dir del **resultat**. Mentre que la primera implicava una visió centrípeto o unitarista, l'altra era centrífuga i provincialista. Així, Denis Robert afirma que,

*"En fait on decèle derrière ces recriminations une frustration plus prosaïque d'assister sans pouvoir intervenir, à un changement constitutionnel majeur modifiant les données de 1982, auxquelles ils s'identifient pour différents raisons. En fin de compte, c'est l'enjeu et non le processus qui leur fait problème: c'est d'ailleurs pourquoi le processus nocturne de 1981 ne fut guère critiqué par ces mêmes intéressants" (ROBERT:1988:120)<sup>37</sup>*

En resum, el debat sobre el federalisme executiu i sobre el seu protagonisme durant el procés de Meech, es va centrar en la seva escassa permeabilitat a la participació d'altres actors que no fossin els propis governs. Amb tot, els requeriments institucionals contemplats en la LC de 1982, van fer del procés de ratificació -frustrat- de l'Acord fos el més democràtic dels que fins llavors s'havien donat al Canadà. En tot cas, també és evident, que no es pot destriar, si més no a nivell polític, el procés de la reforma constitucional de la pròpia substància, és a dir, del contingut d'aquesta.

Això ens porta a reflexionar entorn la qüestió nacional. És a dir, quina visió de comunitat nacional es desprenia de l'Acord del Llac Meech? Òbviament, aquí el concepte clau, que va centrar els debats fou el de **societat distinta**. Dins la política quebequesa, aquest concepte ja havia estat formulat amb anterioritat en diferents documents del propi Partit Liberal del Quebec. Àdhuc es pot traçar el seu origen fins a un autor clàssic de la ciència política, com és el cas del propi **Alexis de Tocqueville**, el qual en les seves obres sobre

---

<sup>37</sup> En el mateix sentit s'expressa Fournier, *"Les critiques sur le caractère anti-démocratique de la démarche n'étaient qu'un prétexte de plus, même si, pour ma part, je suis convaincu que tout changement constitutionnel significatif devrait être soumis à la population par référendum. (...) La profonde hypocrisie de ceux qui se sont scandalisés tient au fait qu'il s'agit des mêmes individus qui ont applaudi l'opération de 1981-82"* (FOURNIER:1990a:106-107).

la democràcia a Amèrica, fa referència al tema dels *canadiens* de l'època i afirma que formen "pobles" o "raçes" distints respecte els seus dominadors, els "anglesos"<sup>38</sup>.

Al marge d'això, sembla evident que el concepte de societat distinta -que té paral·lelismes evidents amb el concepte de **fet diferencial** característic del vocabulari polític català-, pressuposa un projecte no sobiranista del futur polític del Quebec. Car no tindria sentit parlar de societat distinta en el context d'un Quebec sobirà. Ens trobem doncs, clarament davant d'un concepte pensat per un context d'estat plurinacional, en el qual, la nació minoritària esdevé una societat distinta per referència a la nació majoritària en el conjunt de l'estat. Tanmateix, ¿pressuposa el reconeixement de la societat distinta l'existència de drets col·lectius o és simplement una referència sociològica-descriptiva, sense conseqüències en el pla políticolegal?. Aquí és on trobem el *quid* de la qüestió. Des d'aquest punt de vista, és evident que per una àmplia majoria de quebequesos, la referència a la societat distinta implicava l'existència d'un seguit de trets i drets col·lectius que havien de ser respectats i seguits per les institucions federals i reflectits en la pròpia constitució. Per contra per una immensa majoria dels habitants de la resta del Canadà, el reconeixement d'un estatus particular, del tipus societat distinta, era i és considerat clarament com una violació del principi d'igualtat entre individus -i províncies-, i susceptible d'atemptar contra determinats drets individuals reconeguts per la constitució<sup>39</sup>, i de fomentar privilegis.

Tot i que en les conclusions finals d'aquesta recerca tornem a ocupar-nos d'aquest tema, voldria concloure aquesta reflexió entorn les implicacions de l'Acord del Llac Meech respecte a la qüestió nacional, dient que precisament aquest episodi de política constitucional ens permet afirmar que, contràriament

---

<sup>38</sup> Per un estudi sobre l'origen, les interpretacions i les implicacions d'aquest concepte (O'NEAL:1995).

<sup>39</sup> Així, des del punt de vista de determinats sectors del moviment feminista del Canadà anglès, es temia que el reconeixement del caràcter de societat distinta per al Quebec, pogués portar a restringir el dret a l'avortament de les dones quebequeses, atesa la influència tradicional de la doctrina catòlica a la província. Òbviament, aquest visió esbiaixada, en gran mesura es bastia damunt dels tòpics del Quebec com una "*priest ridden society*", fora de lloc després de l'intensísim procés de secularització que ha viscut en els darrers decennis.

al que sovint es pensa, els responsables de l'existència de "crisis d'integració nacional", no acostumen a ser les nacions minoritàries, les quals molt probablement, en el context d'un estat democràtic convalidat, acceptarien formar-hi part si se'ls reconegués la seva identitat. Els responsables són molt sovint les nacions majoritàries que perceben en la concessió de drets nacionals a una de les parts de l'estat com una amenaça a la seva hegemonia en el context de l'estat. Per això, no ens pot estranyar que, sovint, recorrin a una lògica pretesament democràtica radical que parteix de la consideració de l'existència d'un únic *demos* per damunt de les diferències i que assegura per una simple qüestió demogràfica i quantitativa, l'hegemonia política de la nació majoritària. Per contra, blasmen els acords entre els governants de les diferents nacions - dels diferents *demoi*- a l'interior d'un mateix estat, titllant-los d'elitistes, quan de fet, aquests acords tendeixen al reconeixement de la pluralitat nacional, al marge del pes demogràfic de cada nació.

#### **9.4. CONCLUSIONS CAPÍTOL NOVÈ**

L'Acord del Llac Meech, en el seu moment, va tenir una gran transcendència política. El seu fracàs, tanmateix, va ser percebut de manera oposada pels diferents actors polítics implicats. Des del Quebec, s'emfasitzà la gravetat del fet des de la perspectiva de la qüestió nacional, és a dir, del contingut. Per la seva banda, des del Canadà anglès, es prengué com a factor determinant el suposat caràcter elitista del procés. Comencem per aquest últim.

Podem dir que amb l'Acord del Llac Meech, el federalisme executiu constitucional arriba a la seva plena majoria d'edat. Això no obstant, aquest suposat pas, es va viure de forma molt traumàtica, atès que esdevingué el centre de gran part de la polèmica constitucional. Després de les macrorondes constitucionals de 1968-71 i de 1979-82, la de 1987-90, va fer esclatar una autèntica onada de rebuig social, sobretot per part dels grups organitzats (feministes, ecologistes, grups ètnics, etc.). Les referències al monopoli de la constitució (i de la seva reforma) per part dels governs (*insiders*) i a l'exclusió dels ciutadans del procés de presa de decisions (*outsiders*), es van multiplicar (CAIRNS:1988b:121-145). En aquest sentit, cal no oblidar que el context polític de 1987 i sobretot de 1990 era molt diferent al de les rondes anteriors.

Concretament, els quasi deu anys de vigència de la Carta de Drets i Llibertats ja havien impactat profundament en la cultura política de gran part dels canadencs, sobretot dels anomenats, seguint Cairns, els "Canadencs de Carta" (*Charter Canadians*), és a dir, d'aquells col·lectius que havien esdevingut jurídicament visibles dins la comunitat política canadenca gràcies a les reformes de 1982, i que en conseqüència es convertiren en els màxims defensors del nou text constitucional (CAIRNS:1992). Aquests sectors eren presents arreu del país: les minories lingüístiques (francòfons al Canadà anglès i anglòfons al Quebec), els grups procedents de la immigració<sup>40</sup>, les primeres nacions, etc. Tampoc podem oblidar que determinades organitzacions del moviment feminista esdevingueren molt actives en la crítica a Meech, atès que consideraven que la clàusula de la societat distinta obria una escletxa per on qüestionar la igualtat de gèneres<sup>41</sup>. En conseqüència, per a molts ciutadans del Canadà anglès, l'oposició a Meech esdevingué clarament una croada contra el *politics as usual*, és a dir contra el fet que els governs negociessin al marge dels ciutadans els drets i deures d'aquests (la Constitució). Hi havia, doncs, en aquesta oposició, clarament una perspectiva de lluita per una aprofundiment en la participació dels ciutadans en els afers públics i per la restricció dels poders dels governs. Tanmateix, cal fer dues matisacions a aquest plantejament: una referent al seu fonament filòsic, suposadament individualista. L'altre relatiu a la conseqüència política que se'n derivava. Vegem-los detingudament.

Els contraris a Meech veien en la clàusula de la societat distinta, una

---

<sup>40</sup> Molt beneficiats per la política de foment del multiculturalisme impulsada pel govern federal des de 1969-68. Per una crítica ferotge a la política multiculturalista canadenca, tan elogiada tot sovint, veure (BISOONDATH:1994; BOUTHILLIER:1997).

<sup>41</sup> Aquest parer no era, ni de bon tros, compartit per totes les organitzacions feministes. De fet, hi hagué una divisió entre les organitzacions feministes pan-canadenques i les organitzacions feministes francoquebequeses. Les primeres consideraven que la clàusula de la societat distinta podia reforçar encara més les diferències territorials en l'estatus legal de la dona al Canadà i, en el cas del Quebec, concretament, podia afavorir la influència de l'Església Catòlica. Per contra les organitzacions de dones francoquebequeses es mostraven molt més favorables a aproximar el màxim possible la presa de decisions als ciutadans. Per analitzar amb més profunditat aquest interessant debat veure (LAMARCHE:1988:21-33; SMITH:1988:35-53; GRESCHNER:1988:55-63; MAHONEY:1988:159-170; FÉDÉRATION DES FEMMES DU QUÉBEC:1989:295-300; EBERTS:1989:302-319; WHYTE:1989:43-45; VICKERS:1994:135-151).

preeminència dels drets col·lectius per damunt dels drets individuals que no estaven disposats a consentir, atès que el seu plantejament polític i àdhuc filosòfic es fonamentava en la preeminència oposada. Ara bé, cal assenyalar que aquesta preeminència dels drets individuals, paradoxalment, no tenia un abast universal, com hauria estat lògic, sinó que es **restringia** als límits territorials de l'estat canadenc. Tanmateix, si es parteix d'una consideració **universal** de la preeminència dels drets individuals, ¿perquè adoptar una Carta **Canadenca** dels Drets i Llibertats, i no, directament la pròpia Declaració (convertida en "Carta") Universal dels Drets Humans<sup>42</sup>? La resposta és que, òbviament, no existeix un **consens universal** entorn la delimitació exacta d'aquests drets individuals, atès que les diferències culturals afecten també la interpretació de la llei (**WEBBER:1994**). Per això existeixen la constitució **americana**, la **francesa**, **l'alemanya**, **l'espanyola**... Si això és així a nivell interestatal, és obvi que no hi ha cap obstacle perquè també es doni a l'interior d'un estat, on trobem dues o més cultures. En conseqüència, doncs, quan els oponents a Meech argumentaven la preeminència territorialment restringida dels drets individuals tal i com figuren a la Carta Canadenca de Drets i Llibertats, de fet, el que propugnaven era el reforçament del Canadà.

L'altre aspecte que volem remarcar del posicionament contrari a Meech és que, malgrat el seu discurs favorable a una major participació ciutadana en els afers públics, en gran mesura, aquesta es reduïa a la possibilitat de recórrer als tribunals en defensa dels drets i llibertats. Ara bé, aquest recurs si bé pot limitar els poders dels governants, realment garanteix l'acompliment de la voluntat dels ciutadans? Des del nostre punt de vista, la jurisdiccionalització de la vida política, considerada com un mecanisme oposat al federalisme executiu, en tot cas té un rol de control negatiu dels poders estatals, important, per descomptat, però no garanteix que la voluntat dels ciutadans s'acompleixi. De fet, el que provoca és un increment del poder dels jutges com a decisors polítics, i en conseqüència també beneficia a l'autoritat encarregada de seleccionar-los i de nomenar-los, que no és altra que el propi govern federal canadenc. Per altra banda, cal tenir en

---

<sup>42</sup> Una altra història és si realment la Declaració Universal dels Drets Humans, és realment universal. Una crítica interessant a la sacralització dels Drets Humans la tenim a (**SÀEZ:1999:13-24**).

compte que mentre els governs són de naturalesa electiva, i doncs, poden ser castigats electoralment, els jutges, no ho són, i que un cop nomenats, el seu control és molt difícil per part dels ciutadans. En definitiva, doncs, des del Canadà anglès la percepció hegemònica subjacent va ser que l'Acord de Meech comportava un afebliment de la pròpia identitat i de la capacitat de controlar els governs, sobretot els provincials. Per això la pressió fou tan intensa que abocà finalment al rebuig de l'Acord<sup>43</sup>. D'aquesta manera es va perdre l'oportunitat més clara per aconseguir un encaix del Quebec al Canadà sorgit de la reforma del 1982.

Per la seva banda, des del Quebec, el fracàs de l'Acord de Meech va ser considerat com una segona "traïció" del Canadà anglès. El rebuig de gran part de l'opinió pública de la resta del Canadà envers l'acord va aprofundir encara més la clivella oberta el 1981-82. Molts quebequesos, bàsicament francòfons, van adonar-se llavors que l'encaix del Quebec en el Canadà només podria ser possible en base a la renúncia a l'autoconsideració com a poble, com a país, en definitiva, com a nació. Dit amb d'altres paraules, s'arribà a la conclusió que pel Canadà el problema al Quebec es redueix a l'existència d'un contingent d'individus francoquebequesos, que volen imposar els seu nacionalisme ètnic a la resta de ciutadans canadencs del Quebec. Fixem-nos que, des del seu punt de vista canadenc, els angloquebequesos i els membres de les comunitats culturals (al·lòfons) **no formen part de la nació quebequesa**. De manera que el que tenim és una **etnicització** clara del debat constitucional. Paradoxalment, aquesta negativa, al reconeixement del Quebec com a **nació plural**, a l'interior d'un Canadà federal i multinacional, composta per una majoria nacional francòfona, una minoria anglòfona i comunitats procedents de la immigració, contrasta vivament, amb el reconeixement dels drets col·lectius dels pobles

---

<sup>43</sup> Cal tenir en compte, en aquest sentit, el rol jugat per determinades élites polítiques en l'oposició a Meech. Sens dubte aquest és el cas de l'exprimer ministre P.E. Trudeau que entre 1987 i 1990 portà a terme una campanya d'oposició ferotge a l'Acord, aconseguint arrossegat una part significativa de l'opinió pública, sobretot al Canadà anglès (JOHNSTON:1988). No debades, alguns dels polítics en actiu considerats màxims dinamitzadors de la campanya anti-Meech, eren deixebles declarats de l'antic primer ministre. És el cas dels primers ministres liberals de Terranova, **Clyde Wells**, i del Nou Brunswick, **Frank McKenna**, així com la líder de l'Oposició liberal a l'assemblea legislativa de Manitoba, **Sharon Carstairs**.



autòctons<sup>44</sup>.

En definitiva, renunciar a la percepció del Quebec com a nació, era un pas que molts quebequesos no estaven disposats a donar, i, efectivament, no el donaren. Així, en els mesos següents al fracàs de l'acord, es produí una autèntica remuntada del suport a la sobirania, en general, i al PQ, en particular. Una prova fefaent del trencament de les complicitats entre els nacionalistes quebequesos i una part de la classe política federal canadenca va ser l'aparició de dues noves formacions polítiques al Quebec.

La primera va sorgir a les darreries del debat sobre Meech. El *Bloc Québécois*, va ser creat el 1990, primer com a agrupació parlamentària i després com a partit sobiranista en l'escena federal, tal i com veiem en el capítol següent. Alguns dels membres inicials del BQ, procedien bé del Partit Conservador, bé del Partit Liberal federals, els quals, en desacord amb les polítiques constitucionals dels seus líders, van optar per sortir de llurs *caucus* respectius i iniciar un nou projecte política de sort incerta<sup>45</sup>.

L'altre partit, aquest d'àmbit provincial, l'*Action Démocratique du Québec (ADQ)* va aparèixer el 1992, en ple debat sobre l'Acord de Charlottetown. Bàsicament, els seus impulsors pertanyien al sector més nacionalista del Partit Liberal del Quebec, tal i com veurem més endavant. D'aquesta manera, els coneguts com a federalistes *fatigats*, és a dir, els partidaris d'un reconeixement **nacional** del Quebec a l'interior del Canadà, van trencar els seus vincles amb els dirigents del Partit Liberal del Quebec, i particularment amb Robert Bourassa, per la seva política poc contundent enfront els projectes de centralització del poder federal. D'aquesta manera, l'ADQ volia convertir-se en una opció centrista entre la via sobiranista del PQ, titllada de radical, i l'actitud massa servil envers Ottawa (i particularment,

---

<sup>44</sup> Aquí sí que una part molt important de l'opinió pública del Canadà anglès es mostra disposada a reconèixer els drets inherents, incloent-hi el de l'autogovern, de les primeres nacions, extrem aquest que nega al Quebec.

<sup>45</sup> Cal tenir en compte que els precedents de partits independentistes/sobiranistes en l'escena federal, no eren un exemple gaire engrescador, car tots havien desaparegut al cap de poc temps, sense assolir cap mena d'èxit. Així, el 1984, el *Parti Nationaliste*, formació creada per a concórrer a les eleccions federals d'aquest any, recollí únicament el 3% dels vots i, per descomptat, no tragué cap diputat.

envers el Partit Liberal del Canadà) del PLQ.

Tanmateix, el fet que l'aliança entre Mulroney i Bourassa va estar a punt de reeixir en la consecució d'una entesa constitucional, va portar a aquests dos dirigents a tornar-ho a intentar de nou, al cap de poc més d'un any del fracàs de Meech. Sabien que la sort de la nova macroronda constitucional que s'inicià a les darreries de 1991, condicionava també llur propi futur i decidiren jugar-se-la. D'això ens ocupem en el proper capítol.

**CAPÍTOL DESÈ**  
**L'ACORD DE CHARLOTTETOWN:**  
**LA DERROTA DELS GOVERNS**

**Sumari**

- 10.0. Presentació
  - 10.1. De la *Quebec Round* a la *Canada Round*
  - 10.2. El contingut i la significació de l'Acord de Charlottetown
  - 10.3. El fracàs de Charlottetown
  - 10.4. Conclusions Capítol Desè
- 

**10.0. PRESENTACIÓ**

La desfeta de Meech va donar lloc a un creixent pessimisme sobre el futur del Canadà. Diversos textos publicats en els mesos posteriors intentaven cercar un nou replantejament institucional i constitucional que evités "l'impensable"<sup>1</sup>. Tal i com s'ha explicat al capítol anterior, la percepció del fracàs de Meech va ser molt diferent al Quebec que a la resta del Canadà. Per a una àmplia majoria dels quebequesos, el rebuig de la resta del Canadà a reconèixer que formava una "societat distinta" va ser considerat com la confirmació de la "ruptura" de 1982: el Canadà havia trencat definitivament les regles del joc que des del 1867 havien regit les relacions entre els diferents actors i tot semblava indicar que en lloc de disminuir, la separació entre el Quebec i la resta del Canadà no feia més que eixamplar-se. La demostració fefaent d'aquest raonament va venir de les enquestes d'opinió pública que

---

<sup>1</sup> SIMEON-JANIGAN:1991; WATTS-BROWN:1991; BROWN-YOUNG:1992; WEAVER:1992a; RUSSELL:1993<sup>2</sup>a, 1993b:41-62.

registraren, en els darrers mesos de 1990, un increïble 70% de partidaris de la sobirania<sup>2</sup>. L'onada sobiranista va beneficiar, òbviament, una recuperació de les intencions de vot al Partit Quebequès liderat per Jacques Parizeau, fet que li permeté sortir de la crisi en la qual havia caigut al llarg de tots els vuitanta i fer front amb certes garanties a les properes eleccions que havien de tenir lloc com a màxim el 1994.

A la resta del Canadà, la derrota de Meech va ser acollida en general, de manera positiva<sup>3</sup>. Un exemple significatiu, en aquest sentit, va ser l'elecció com a nou líder del Partit Liberal del Canadà, el mateix mes de juny de 1990, de Jean Chrétien, col·laborador estret de P.E.Trudeau, del qual havia estat ministre en diverses ocasions i que havia tingut un paper destacadíssim en tota la reforma del 1982. Chrétien, a l'igual que Trudeau i altres col·laboradors seus, s'havia posicionat contra Meech, i en conseqüència la seva elecció per la convenció del PLC, va ser llegida en clau de recompensa per l'èxit obtingut<sup>4</sup>.

Per altra banda, de la derrota de Meech, cada regió de la resta del Canadà, en féu la seva lectura particular. Així, a les províncies perifèriques (occidentals i atlàntiques), fou percebuda com una victòria en nom de l'igualitarisme provincial enfront les excessives concessions al Quebec. Des d'Ontàrio, per la seva banda, fou interpretada com una reacció a les polítiques lingüística i partidària del lliurecanvi continental que havia portat a terme el

---

<sup>2</sup> Concretament, el suport a la sobirania registrà la següent evolució, segons els sondatges d'opinió: setembre, 61% (Léger&Léger); novembre, 64% (CROP); desembre, 70% (Léger&Léger).

<sup>3</sup> Segons F. Rocher, "*Même si seulement deux provinces ont refusé de signer l'entente [Meech] et qu'elles ne représentaient que 7% de la population canadienne [es refereix a Terranova i Manitoba], les sondages ont démontré qu'une importante majorité de la population canadienne (entre 60 et 70%) s'opposait à l'accord du lac Meech*" (ROCHER:1992:34).

<sup>4</sup> Al Quebec l'arribada de Chrétien al lideratge del PLC va ser interpretada majoritàriament com una provocació. Malgrat procedir d'una regió del Quebec profund, Chrétien és un adversari aferissat del nacionalisme quebequès, a l'igual que Trudeau, però sense el carisma i la formació cultural i intel·lectual d'aquest. El rebuig que en més d'una ocasió s'ha fet palès envers la seva persona en gran part de la societat quebequesa, ha fet que, en alguna ocasió es presenti com a candidat a les eleccions federals no en una circumscripció del Quebec, sinó en una del Nou Brunswick, on la seva elecció es donava per segura.

govern quebequès en els anys anteriors. Els territoris també la van celebrar, atès que Meech no els donava cap mena de protagonisme constitucional. Les organitzacions representatives de les primeres nacions, també se'n felicitaren, argumentant que Meech posava en perill tot l'aconseguit arran la reforma de 1982. El mateix es pot dir d'una majoria dels anomenats per Cairns "canadencs de Carta" (*Charter Canadians*), és a dir, totes aquelles minories o grups ètnics, religiosos, sexuals, lingüístics, etc. els quals tradicionalment no havien tingut cap mena de protecció judicial, i que fou amb l'entrada en vigor de la Carta de Drets i Llibertat que assoliren una "visibilitat" constitucional que els permetia de portar davant dels tribunals les violacions que fessin els governs o els particulars contra els seus drets i llibertats fonamentals (CAIRNS:1992, 1995a). Un protagonisme que, amb Meech, veien amenaçat.

La tensió política en l'etapa immediatament posterior al fracàs de Meech esclatà arran de la revolta Mohawk que tingué lloc a diverses reserves índies als afores de Montréal, l'estiu de 1990 (Oka, Kahnawake). Va ser un esdeveniment que atragué l'atenció mediàtica mundial<sup>5</sup>. No faltaren veus que, sobretot des del Canadà anglès, responsabilitzaren les autoritats quebequeses de menar una política intolerant contra les reivindicacions dels autòctons, la qual cosa no va fer més que agreujar la polarització entre gran part de la societat quebequesa i la resta del Canadà<sup>6</sup>.

Malgrat aquest divorci creixent, el govern federal de Mulroney va fer un últim intent de salvar la seva política de "reconciliació nacional" i de reintegració del Quebec a la família constitucional canadenca (FEAVER:1993:463-478). Traient les lliçons consegüents del fracàs de Meech, Mulroney i els seus col·laboradors van iniciar un nou procés de negociació constitucional el qual no només es va circumscriure als governs federal i provincials, sinó que s'obrí a la

---

<sup>5</sup> Els *Warriors* (guerriers), fortament armats, bloquejaren carreteres i fins i tot un dels principals ponts d'accés a l'illa de Montréal. La intervenció de la *Surété du Québec* (policia quebequesa) va saldà-se amb la mort d'un seu oficial i un agreujament de la tensió. Finalment, va ser el propi exèrcit canadenc qui es desplegà per la zona fins que la revolta s'apaiuvagà.

<sup>6</sup> MacLAINE-BAXENDALE:1990; YORK-PINDERA:1991; PHILPOT:1991; MORRIS:1995:74-90; ALFRED:1995.

participació dels territoris, les líders autòctons i en general a la ciutadania mitjançant la formació de comissions que van celebrar múltiples audiències públiques i que reberen milers de memòries on ciutadans particulars expressaven la seva idea del que havia de ser el futur del Canadà. D'aquesta manera, a diferència de Meech, s'assistí a un "*extended executive federalism process*" on els governs van perdre el monopoli de la política constitucional en benefici, si més no en part, de les associacions o grups d'interessos i dels ciutadans particulars<sup>7</sup>. Tot aquest procés portà a un nou acord constitucional, conegut com l'**Acord de Charlottetown**, el qual se signà el 28 d'agost de 1992 i fou sotmès a referèndum el 26 d'octubre següent. Paradoxalment, el resultat fou contrari a l'acord, per la qual cosa també fracassà en arranjar la crisi constitucional canadenca.

En aquest capítol, el primer apartat el dediquem a l'anàlisi del procés que portà a la represa de les negociacions constitucionals. Dos fets convé emfasitzar ja des d'ara. En primer lloc, a diferència del que va donar-se en la negociació de l'Acord de Meech, el Quebec va optar, entre juny de 1990 i juliol de 1992, per una estratègia unilateral i de boicot a les relacions intergovernamentals canadenques. En aquest sentit, el contingut de l'acord de Charlottetown, fou elaborat, en gran mesura, en absència del govern quebequès, el qual no participà fins al darrer moment (juliol-agost 1992), tot just per donar el seu assentiment des d'una posició d'extrema feblesa. Dificilment, doncs, el contingut de Charlottetown podia oferir a la societat quebequesa res que millorés allò que ja li havia ofert Meech, tenint en compte que el govern de Quebec no havia modificat, si més no significativament, les seves cinc condicions mínimes que s'havien d'acomplir per tal d'acceptar la Constitució de 1982. En segon lloc, i molt relacionat amb l'anterior, cal esmentar el fet que, per gran part de l'opinió pública canadenca, i particularment per la classe política, el nou acord no podia consistir en un mer Meech-2, sinó que realment del que es tractava no era

---

<sup>7</sup> STEIN:1993:87-116, 1997:307-338; ATKINSON:1994:717-745; LUSZTIG:1994:747-772; HURLEY:1994.

d'acomodar les demandes del Quebec, sinó de plantejar quin Canadà es volia. En d'altres paraules, Charlottetown significà una reforma constitucional que atenyia a tot el país, no només al Quebec.

El segon apartat d'aquest capítol estudia el contingut i el significat de l'Acord de Charlottetown. Tècnicament el nou acord era molt més complex que Meech, la qual cosa en dificultava la seva comprensió per a la immensa majoria de la ciutadania -tot i que se'n féu una difusió massiva. Pel que fa al significat, Charlottetown va intentar construir un consens entre la visió continguda a Meech i el protagonisme dels nous actors constitucionals que s'havien oposat amb força a aquest. La conseqüència fou un compromís que, a l'últim, no va satisfer a cap de les parts.

El tercer i darrer apartat, estudia els resultats referendaris i les conseqüències del nou fracàs. En paraules d'un destacat polític, la derrota de Charlottetown va donar lloc a "*the end of megaconstitutional politics*" (RUSSELL:1993c:33-37), l'allunyament del poder dels seus principals impulsors (Mulroney -1993- i Bourassa -1994) i l'inici d'una nova etapa política.

El fracàs de l'acord de Charlottetown, en aquest sentit, també va ser percebut de forma immediata, com la fi definitiva del federalisme executiu, en el sentit que els governs canadencs, desautoritzats per la seva pròpia ciutadania en el referèndum, ja mai més podrien monopolitzar la política constitucional com sí que ho havien fet en les negociacions anteriors, d'ençà la dècada dels seixanta. Dit d'una altra manera, el federalisme executiu constitucional, amb el rebuig a Charlottetown, semblava passar a millor vida. Realment, però, ¿podem considerar que d'ençà 1992, el federalisme executiu ha entrat en crisi i que a hores d'ara ja no forma part del sistema polític canadenc? La resposta, o una possible resposta, a aquesta pregunta, la formulem en el capítol onzè, en el qual estudiem l'evolució de les relacions intergovernamentals sota els dos primers mandats (1993-1997 i 1997-2000) de l'actual Primer Ministre federal, Jean Chrétien.

## **10.1. DE LA QUEBEC ROUND A LA CANADA ROUND**

Entre la fi de Meech (juny 1990) i març de 1992, van tenir lloc, tant a nivell federal com a totes les províncies i territoris diverses iniciatives relacionades amb la política constitucional. El tret comú en totes elles va ser la unilateralitat. És a dir, que cadascú actuà pel seu compte i no fou fins el mes de març de 1992 que es reprengueren les negociacions constitucionals entre els diferents actors que portaren a un nou acord constitucional. A continuació fem un estudi sintètic de les iniciatives més destacades que es donaren en aquests mesos. Comencem pel cas més rellevant, que fou el del Quebec, on l'etapa post-Meech fou molt densa en esdeveniments, atès que es visqué en una atmosfera de trencament amb el Canadà molt intensa. A continuació estudiem conjuntament les diferents iniciatives que es donaren a la resta de províncies i territoris. Després ens referim a l'actuació del govern federal. El primer ministre Mulroney, no va donar-se per vençut arran del fracàs de Meech i va tornar a la càrrega en el seu intent d'aconseguir una reconciliació nacional. Finalment ens ocupem de la represa de les negociacions constitucionals (març-agost 1992) que portaren a la consecució de l'acord (28 agost).

### 10.1.1. Quebec

Més amunt hem remarcat que pel Quebec la derrota de Meech va ser interpretada com un rebuig explícit del Canadà anglès a reconèixer-lo com una societat distinta. Aquest fet va donar lloc a una revitalització consegüent del sentiment sobiranista<sup>8</sup>. La tendència no només beneficià el PQ, sinó que també tingué repercussions immediates al Partit Liberal del Quebec (PLQ) i al propi govern quebequès. El rebuig de Meech, en aquest sentit, obrí un període de col·laboració institucional entre el PLQ i el PQ que, tot semblava indicar-ho, havia de dur a la celebració d'un nou referèndum per la sobirania. El propi primer ministre quebequès, Robert Bourassa, en senyal de protesta pel rebuig de Meech, va anunciar públicament que el Quebec ja no participaria en cap més conferència constitucional i que optava per prioritzar una relació bilateral

---

<sup>8</sup> FOURNIER:1990a; GAGNON-LATOUCHE:1991; CLOUTIER-GUAY-LATOUCHE:1992; ROCHER:1992.



Canadà-Quebec. L'opció bilateralista implicava que tota proposta de reforma constitucional que el Canadà presentés al Quebec, havia de comptar, prèviament, amb l'acord del govern federal i de les províncies de majoria anglòfona. És a dir, a partir d'ara, el Canadà anglès havia de negociar amb el Quebec amb una sola veu. D'aquesta manera es rebutjava una línia multilateralista, on el Quebec no era més que un actor més, atesos els resultats nefastos que havia donat el 1982 i el 1990<sup>9</sup>.

Aquest posicionament del govern quebequès es complementà amb el que va prendre el propi partit en el poder, el PLQ, arran l'aprovació d'un nou document estratègic que trencava radicalment amb la posició mantinguda des del 1986 al voltant de les cinc condicions mínimes que havia establert per reconèixer la Constitució de 1982 i que es trobaren, com ja hem vist, en la base de l'acord de Meech. Aquest nou document, elaborat pel comitè constitucional del PLQ sota la presidència de **Jean Allaire**, duia per títol *Un Québec libre de ses choix* (també conegut com el Report Allaire), fou presentat públicament el mes de gener de 1991 (**PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC:1991**). Tot i ser àmpliament criticat, sobretot des del Canadà anglès, però també pel propi PQ, dos mesos després va ser aprovat pel partit, amb alguna petita modificació. Es tractava d'un document clarament nacionalista, que si bé no reivindicava el sobiranisme, sí que s'allunyava de les posicions federalistes tradicionals del PLQ. En opinió de Ken McRoberts,

*"The Allaire Report represented a radical shift from the Liberal's Party 1980 Beige Paper. Reflecting the nationalist mood of the party, it was adopted at a Liberal convention as official party policy, with only slight modification" (McROBERTS:1997a:206)*<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Aquesta decisió fou considerada, en certa mesura, una traïció per part de Mulroney, ja que d'aquesta manera no es podia repetir l'entesa que tots dos havien mantingut durant les negociacions per a l'acord de Meech. Per altra banda, des del Quebec, alguns analistes van assenyalar que qui finalment realitzaria la sobirania seria.. Robert Bourassa (**MATHEWS:1990**).

<sup>10</sup> El *Beige Paper* és el nom que va rebre el document del PLQ titulat *Une Nouvelle Fédération Canadienne*, aparegut l'any 1980 (vegeu **9.1.2**).

En concret plantejava una nova distribució de poders que incrementés de manera notable les competències del govern i de l'Assemblea Nacional del Quebec en detriment d'Ottawa. Així reivindicava la competència legislativa exclusiva pel Quebec en vint-i-dos poders<sup>11</sup>. A més a més, també proposava que abans de la fi de la tardor de 1992 tingués lloc un referèndum al Quebec, bé respecte una proposta Canada-Quebec de reforma, bé respecte l'accessió del Quebec a la sobirania. Amb el temps, la transcendència d'aquest document es féu palesa. Per una banda, marcà un termini cronològic (la fi de la tardor de 1992) que a la llarga resultà definitiu per a la consecució d'una entesa. De l'altra accentuà les tensions entre federalistes i "nacionalistes" a l'interior del PLQ<sup>12</sup>.

Però, sense cap mena de dubte, la iniciativa més important que es portà a terme al Quebec en l'etapa post-Meech, fou la creació per unanimitat de l'Assemblea Nacional, el 4 de setembre de 1990, de la **Comissió sobre el futur polític i constitucional del Quebec**, popularment coneguda com a **Comissió Bélanger-Campeau**<sup>13</sup>. Es tractava d'una comissió ampliada, de caràcter extraordinari, atès que dels seus 36 membres, 17 no eren parlamentaris, ans representants del món municipalista, sindical, empresarial, cooperatiu, educatiu o cultural. El seu mandat consistia en estudiar i analitzar l'estatut polític i constitucional del Quebec i de formular recomanacions al respecte. El plantejament de la Comissió considerava que:

- a) el poble quebequès era lliure d'assumir el seu propi destí i de determinar el seu estatut polític.
- b) la LC 1982 havia estat proclamada malgrat l'oposició de l'Assemblea

---

<sup>11</sup> Concretament, les matèries on es volia exercir la competència exclusiva eren les següents: afers socials, afers urbans, cultura, educació, habitatge, Lleure i esports, política familiar, política de mà d'obra, recursos naturals, sanitat, turisme, agricultura, subsidi d'atur, comunicacions, desenvolupament regional, energia, medi ambient, indústria i comerç, llengua, recerca i desenvolupament, seguretat pública i renda mínima (*sécurité du revenu*).

<sup>12</sup> Que, amb el temps, portà a l'escissió dels segons i a la formació d'un nou partit que volia ocupar un espai central entre PLQ i PQ, l'**Acció Democràtica del Quebec**, impulsada inicialment pel propi Jean Allaire.

<sup>13</sup> *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, L.Q. 1990, ch. 34. Veure COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC:1991.*

Nacional.

c) l'Acord Constitucional de 1987, que tenia per objectiu permetre l'adhesió del Quebec a la LC 1982, havia fracassat.

d) s'imposava, doncs, la necessitat de redefinir l'estatut polític i constitucional del Quebec.

La Comissió va impulsar un àmplia participació popular, a través de la celebració d'audiències públiques televisades en 11 ciutats del Quebec, durant les quals foren escoltats un total de 267 grups o particulars. També rebé 607 memòries escrites i comptà amb la contribució de 55 especialistes en diverses disciplines (polítòlegs, juristes, economistes, sociòlegs, demògrafs, geògrafs i personalitats de la cultura, les arts i les lletres).

En el seu report, dipositat davant l'Assemblea Nacional el 27 de març de 1991, la Comissió va posar un especial èmfasi en subratllar la importància dels efectes de la LC de 1982 en el xoc de visions sobre el Canadà,

*"La Loi Constitutionnelle de 1982 et les principes qui y sont enchâssés ont en effet acquis au Canada une force politique de cohésion nationale inconnue auparavant. Cette loi a contribué à renforcer certaines visions politiques de la fédération et la perception d'une identité nationale canadienne difficilement conciliables avec la reconnaissance effective et l'expression politique de l'identité distincte du Québec"*  
**(COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC:1991:38)**

Pels comissionats, la reforma de 1982 refermava aspectes clarament inacceptables per a una majoria de quebequesos: la igualtat de tots els ciutadans canadencs, d'un oceà a un altre, i la unitat de la societat en la qual viuen; la igualtat de les cultures i els orígens culturals al Canadà; i la igualtat de les deu províncies canadenques<sup>14</sup>. Fet aquest diagnòstic, en opinió de la comissió, i per

---

<sup>14</sup> "Ces visions politiques et cette perception se sont manifestées selon les dimensions qui suivent:

L'égalité de tous les citoyens canadiens, d'un océan à l'autre, et l'unicité de la société dans laquelle ils vivent

En vertu de cette vision politique qui s'appuie sur la Charte canadienne des droits et libertés contenue dans la Loi de 1982, l'égalité est une notion strictement individuelle et s'applique uniformément au Canada: elle n'admet pas de reconnaissance constitutionnelle particulière de

superar la situació d'atzucac, només cabien dues sortides:

a) Aconseguir una redefinició de l'estatut del Quebec a l'interior del quadre constitucional de la federació canadenca.

b) La retirada del Quebec de l'esmentada federació, accedint a la plena sobirania política i esdevenir un estat independent de l'estat canadenc, amb el qual eventualment es podrien establir lligams econòmics.

Pel que fa a la via a), implicava una profunda reforma de l'organització interna del sistema federal canadenc. Tot i que no s'esmentava directament, era obvi que el report Allaire indicava envers quina direcció havia d'anar

---

la collectivité québécoise. Le concept de société distincte est ainsi perçu comme créateur d'inegalité et incompatible avec le principe d'égalité de tous les citoyens canadiens.

#### L'égalité des cultures et des origines culturelles au Canada

Cette vision procède du principe du multiculturalisme, inscrit dans la Charte canadienne, qui promeut l'objectif de maintien et de revalorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens. Aux yeux de plusieurs, la langue française et les origines culturelles francophones sont au nombre des multiples langues d'origine et cultures qui forment le patrimoine multiculturel du Canada et en sont les égales: la langue française et les origines culturelles francophones ne devraient donc pas requérir de reconnaissance ou de garanties particulières dans la Constitution du Canada. Les notions de -dualité linguistique- et de -deux peuples fondateurs- ne reflètent pas la conception de la réalité canadienne qu'un grand nombre de canadiens partagent et dans laquelle ils se reconnaissent.

#### L'égalité des dix provinces canadiennes

Cette notion est devenue l'un des principes politiques dominants au Canada. Elle a reçu une forme de consécration dans la procédure de modification constitutionnelle adoptée en 1982, plus précisément dans la règle de l'unanimité ainsi que dans la règle dite du 7-50% qui est d'application générale sauf exception. Une modification constitutionnelle assujettie à la seconde règle requiert l'approbation des deux tiers des provinces représentant ensemble au moins 50% de la population canadienne.

En vertu de ce principe d'égalité des provinces, toute modification constitutionnelle, prérogative ou compétence obtenue par le Québec doit l'être également par les neuf autres provinces. L'application stricte de ce principe a ainsi pour effet d'empêcher le Québec de se voir reconnaître un statut particulier.

L'égalité des provinces oblige par conséquent à décentraliser uniformément vers l'ensemble des provinces toute compétence ou prérogative attribuée au Québec. Cet effet décentralisateur n'est pas acceptable à ceux qui y voient un affaiblissement du gouvernement central.

Sous l'effet conjugué du principe des provinces et des positions qui favorisent la centralisation des pouvoirs dans les mains d'un seul gouvernement <national> qui domine l'ensemble canadien, il devient difficile de donner réponse aux besoins du Québec et de faire place, dans la Constitution du Canada, à l'expression politique de sa spécificité au sein de la "fédération" (**COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC:1991:38-40**).

l'esmentada reforma.

Quant a la via b), l'accessió a la sobirania del Quebec podia ser amb o sense l'acord de la resta del Canadà<sup>15</sup>. En el primer cas, es procediria en base a una reforma de la pròpia constitució canadenca. En el segon, es posava molt l'èmfasi de l'existència d'una "*volonté populaire incontestable et clairement exprimée*" (**COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC:1991:60**), així com en la necessitat d'arribar a acords relatius als actius i als passius, la successió d'estat, els tractats internacionals (particularment l'Acord de Lliure Canvi amb els Estats Units, el GATT, etc.). En definitiva, la Comissió finalitzava el seu report amb la recomanació que l'Assemblea Nacional del Quebec aprovés durant la pròpia primavera de 1991 una llei que establís el procés de determinació del futur polític i constitucional del Quebec. Aquesta llei hauria d'estructurar-se en tres apartats:

- un preàmbul,
- una primera part relativa a la realització d'un referèndum sobre la sobirania del Quebec i
- una segona part referent a una oferta d'un nou partenariat de naturalesa constitucional.

Pel que feia a la primera part, es contemplava la celebració d'un referèndum sobre la sobirania del Quebec, bé entre el 8 i el 22 de juny de 1992, bé entre el 12 i el 26 d'octubre de 1992<sup>16</sup>. En el cas que el resultat fos positiu, el Quebec adquiriria l'estatut d'estat sobirà, al cap d'un any exacte de la celebració del referèndum. També es contemplava la formació d'una comissió parlamentària especial de l'Assemblea Nacional sobre l'estudi de les qüestions aferents a l'accessió del Quebec a la sobirania. En la hipòtesi que el govern

---

<sup>15</sup> Els comissionats definiren el concepte de "plena sobirania política", de la següent manera: "*par la capacité exclusive de ses institutions démocratiques de faire des lois et de prélever des impôts sur le territoire québécois, ainsi que par la faculté d'agir directement sur la scène internationale pour conclure toute forme d'accords ou de traités avec d'autres États indépendants et participer à diverses organisations internationales*" (**COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC:1991:59**).

<sup>16</sup> Fixem-nos que aquesta darrera data coincidia amb l'establerta en el Report Allaire.

canadenc fes una oferta formal de partenariat econòmic al Quebec, l'esmentada comissió l'havia d'estudiar i analitzar i formular al respecte recomanacions a l'Assemblea Nacional.

Quant a la segona part, contemplava la creació d'una comissió parlamentària especial de l'Assemblea Nacional que tenia per mandat d'apreciar qualsevol oferta de nou partenariat de naturalesa constitucional fet pel govern del Canadà i elaborar les recomanacions oportunes. Que només seria examinada una oferta que impliqués formalment el govern del Canadà i les províncies.

Les recomanacions contingudes en el Report Bélanger-Campeau, es traduïren en l'aprovació, el 20 de juny de 1991, de la **Llei sobre el procés de determinació del futur polític i constitucional del Quebec**, altrament coneguda com a **Llei 150**<sup>17</sup>. En aquesta llei, però, el govern es reservava la possibilitat, si s'esqueia, de modificar la pregunta referendària. Un aspecte que resultà clau uns mesos més endavant.

Per concloure aquest punt, podem afegir que els mesos durant els quals la Comissió Bélanger-Campeau treballà, l'opció sobiranista esdevingué clarament hegemònica. Ara bé, l'estiu de 1991, un any després de Meech, en el moment de l'aprovació de la Llei 150, el suport a la causa sobiranista havia disminuït en alguns punts. Tot i això, no podem més que subratllar el fet que els treballs de la comissió guariren en gran mesura les ferides que el referèndum de 1980 i la crisi interna posterior havia obert a l'interior del moviment sobiranista en general, i del PQ, en particular. Concretament, els treballs possibilitaren al líder pequista, Jacques Parizeau, presentar-se com a alternativa a un sovint dubitatiu Robert Bourassa.

Els treballs de la Bélanger-Campeau també permeteren que un altre comissionat destacés: Lucien Bouchard. Tal i com ja s'ha esmentat més amunt, el mes de maig de 1990, Bouchard havia dimitit com a ministre federal de Medi Ambient, en protesta per la presentació del Report Charest. El que no féu, però, és abandonar el seu escó a la Cambra dels Comuns, ans tot el contrari. Amb uns altres diputats federals (tant de filiació conservadora com liberal), va decidir formar un "**Bloc quebequès**" a l'esmentada cambra. És a dir,

---

<sup>17</sup> *L.Q. 1991, ch. 34*

va liderar un grup de diputats federals quebequesos que, davant del fracàs de Meech, es van decidir per lluitar per la sobirania del Quebec des de la pròpia Cambra dels Comuns (**MOLINS-SORT:1994:169-180**).

#### 10.1.2. Les altres províncies i territoris

La resta de províncies i territoris del Canadà també van portar a terme, entre 1990 i primers de 1992, diverses iniciatives relatives a la qüestió constitucional, si bé no de manera coordinada. En general consistiren en la formació de comissions parlamentàries o extraordinàries -és a dir, amb la inclusió de no parlamentaris. Cronològicament, el primer fou el territori del Yukon, que formà un *Select Committee on Constitutional Development* (14 maig 1990), el qual realitzà diverses audiències (*hearings*) i presentà el seu report el mes de maig de 1991. A continuació, l'estiu de 1990, l'Illa del Príncep Eduard va crear un *special committee*, el qual també portà a terme audiències i diposità el seu report el mes de setembre de 1991. Per la seva banda, Nou Brunswick va crear la *Commission on Canadian Federalism*, de caràcter legislatiu, el mes de setembre de 1990. No portà a terme audiències públiques, però sí que va rebre memòries i organitzà taules rodones i reunions televisades. Presentà el seu report el mes de setembre de 1991. Ontàrio també constituí un *select committee*, el desembre de 1990, portà a terme audiències i presentà el seu report el mes de febrer de 1992. Manitoba establí una *Constitutional Task Force* de caràcter legislatiu, també el mes de desembre de 1990, portà a terme audiències públiques i presentà el seu report el mes d'octubre de 1991. Alberta va constituir un *Select Special Committee on Constitutional Reform* el mes de març de 1991 i el seu report fou presentat el març de 1992<sup>18</sup>. Nova Escòcia, per la seva banda, va crear un grup de treball no legislatiu (juny 1991), el qual va celebrar audiències i presentà el seu report el novembre de 1991. Saskatchewan formà la *Task Force on Saskatchewan's Future in Confederation*, el mes d'agost de 1991, portà a terme audiències i presentà el seu report el mes de febrer de 1992. El setembre de 1991, Terranova establí un *constitutional committee*, format per 7 legisladors de la Cambra de l'Assemblea (parlament

---

<sup>18</sup> Report of the Alberta Select Special Committee on Constitutional Reform, *Alberta in a New Canada: Visions of Unity*, Març 1992.

provincial) i 7 persones que no ho eren. Portà a terme audiències, però el seu report, adreçat al Premier, no es va fer públic. Els Territoris del Nord-Oest nomenaren un *Special Committee of the Assembly on Constitutional Reform*, el mes de desembre de 1991, però no produí cap mena de report substantiu. Finalment, la Colúmbia Britànica formà un *Select Special Committee on Constitutional Reform* el mes de gener de 1992, organitzà diverses audiències públiques i presentà el seu report el mes d'abril següent (**HURLEY:1994:8-9**).

Algunes de les províncies, a l'igual que Quebec, van fer aprovar per llurs cambres legislatives, lleis que contemplaven la necessitat de plantejar referèndums provincials per tal d'aprovar reformes constitucionals. Fou el cas de la Colúmbia Britànica (*Constitutional Amendment Approval Act*, juliol 1990), Alberta (*Constitutional Referendum Act*, Juny 1992) i Terranova (esmena a l'*Election Act*, juny 1992) (**KAYE:1999**). D'aquesta manera, el que es pretenia era sostreure el monopoli de les negociacions constitucionals als polítics en general, i als membres dels governs, començant pel propi *premier*, en particular<sup>19</sup>

Tot plegat demostrà l'existència d'una certa ebullició de la política constitucional davant la perspectiva d'una represa més o menys propera de les negociacions per assolir un nou consens. Abans, però, cal que estudiem les també importants iniciatives que el govern federal va dur a terme durant aquest mateix període (**STEIN:1997:321-323**).

### 10.1.3. El govern federal

El govern federal, per fer front al fracàs de Meech i a l'onada de criticisme que, arreu del país, aixecà les negociacions fins a darrer minut que es portaren a terme el mes de juny de 1990, va actuar en un doble front. Per una banda va formar la **Comissió Spicer** (novembre 1990) (**FORUM DES CITOYENS SUR L'AVENIR DU CANADA:1991**) i de l'altre el **Comitè Beaudoin-Edwards** (desembre 1990) (**BEAUDOIN-EDWARDS:1991**).

---

<sup>19</sup> La rellevància d'aquestes iniciatives és molt gran. D'ençà la seva aprovació, les províncies esmentades hauran de convocar sempre un referèndum per consultar si els ciutadans aproven o no la reforma o acord constitucional al qual hagin arribat els primers ministres. Per descomptat que sense el suport dels seus electors, difícilment un primer ministre o *premier* gosarà signar un acord constitucional.



La Comissió Spicer, tenia per objectiu donar la paraula als ciutadans individuals, no als polítics professionals, per tal que discutissin sobre quin Canadà es volia. Es tractà, doncs, d'una iniciativa caracteritzada per la seva informalitat i la seva fàcil accessibilitat, que pretenia aproximar el debat polític el màxim a prop possible dels ciutadans. El seu funcionament, però, acabà sent bastant caòtic. Quan presentà el seu report, el 27 de juny de 1991, destacà sobretot la desconfiança de la ciutadania envers els polítics i la necessitat d'empurar tècniques de consultació a la base (*grassroots consultation*) en el moment de prendre decisions que afecten directament els ciutadans. Un altre aspecte que també va destacar del report Spicer és la constatació que una majoria d'anglòfons del Canadà preferien clarament la separació del Quebec abans que concedir-li qualsevol tipus d'estatut especial a l'interior del Canadà **(CROISAT-PETITEVILLE-TOURNON:1992:118)**.

L'altra iniciativa, va consistir en la formació d'un comitè mixte especial del Senat i la Cambra dels Comuns, encarregat d'examinar la fórmula de modificació i el procés per assolir un canvi constitucional. El comitè, que popularment fou conegut com a Beaudoin-Edwards, va tenir un funcionament molt més formal i clàssic que l'anterior. Durant els seus treballs, va rebre unes 500 memòries, va escoltar uns 209 grups o individus i va viatjar per totes les províncies i territoris del país. Finalment, va presentar el seu report el 20 de juny de 1991. En les seves recomanacions finals, proposava la substitució de la fórmula general de modificació contemplada en la LC 1982, la del 7-50, per l'anomenada fórmula Victòria, a la qual ja hem fet referència més amunt (veure **8.1.3**). D'aquesta manera, es concedia a Ontàrio i a Quebec un poder de veto individual, però no a la resta de províncies. La reacció d'aquestes, sobretot de les més grans (Colúmbia Britànica i Alberta) fou òbviament negativa, per la qual cosa, la recomanació no tenia cap mena de possibilitat de reeixir. Una altra recomanació de la Comissió Beaudoin-Edwards, fou el de celebrar un referèndum a escala pan-canadenca, sobre una proposta constitucional. Aquesta darrera recomanació, com veurem més endavant, sí que fou seguida.

El mes d'abril de 1991, Mulroney va apostar per reactivar políticament la qüestió constitucional. En aquest sentit, va procedir al nomenament de l'antic primer ministre, i fins llavors ministre d'afers estrangers, Joe Clark, com a nou Ministre responsable dels Afers Constitucionals i President del *Cabinet*

*Committee on Canadian Unity* (CCCU), és a dir, un comitè format per ministres. Aquest organisme tenia per funció portar a terme una tasca de consultació i reflexió sobre propostes per elaborar una nova oferta constitucional al poble canadenc (**BAKVIS-HRYCIUK:1993:117-150**). Després d'una intensa activitat entre els mesos de maig i setembre de 1991, el dia 24 de setembre, el govern federal presentava un document, *Shaping Canada's Future Together: Proposals/Bâtir ensemble le Canada: Propositions*. En aquest document, s'hi contenien fins a un total de 28 punts, la major part dels quals, per a la seva aprovació només es requeria la fórmula general de modificació (la 7-50%), d'aquesta manera es volia evitar que una o dues províncies poguessin bloquejar l'acord, tal i com havia succeït a Meech.

Seguint Woehrling, les propostes es podien classificar en sis grans categories: les que afectaven a la Carta de Drets i Llibertats, al reconeixement del caràcter distint del Quebec i l'afirmació de la identitat canadenc, els drets dels pobles autòctons, la reforma del Senat, l'enfortiment de la unió econòmica canadenc i, finalment, certs ajustaments en la distribució dels poders legislatius entre els dos nivells de poder (**WOEHLING:1992b:314**). Des del Quebec, però, la proposta federal no fou gaire ben acollida, atès que fou interpretada com un pas enrere respecte Meech<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Diversos punts de la proposta van ser considerats com a perjudicials pel Quebec. Particularment els referits al redactat de la Clàusula Canadà, a la reforma del Senat i al reforçament dels poders econòmics federals. Pel que fa al primer, de la redacció de la proposta es deduïa una hegemonia clara dels "valors centrials" de la identitat canadenc, dins dels quals el reconeixement del caràcter distint del Quebec només era un més, al costat d'altres de caràcter força heterogeni (igualtat de sexes, autonomia dels pobles autòctons, preservació de les minories lingüístiques, multiculturalisme, defensa de la tolerància, desenvolupament sostenible, lliure circulació, etc.) Pel que fa al Senat, es proposava que fos electiu, per la qual cosa, en opinió de Woehrling, "(...) *els senadors escollits entrarien en competència amb els membres del govern provincial i de l'Assemblea Nacional del Quebec pel que fa a la representació dels interessos provincials*" (**WOEHLING:1992b:317-318**). També es contemplava una representació provincial i territorial més "equitativa" (no igual, però), i on els aborígens també tenien garantida la seva pròpia representació. Això significava, "*fatalment un augment de la representació de les províncies amb poca població, sobretot les de l'Oest, sub-representades avui, i una disminució correlativa de la representació de les grans províncies, especialment el Quebec, que actualment té el mateix nombre de senadors que Ontàrio, encara que aquesta població tingui una població molt més important. La influència del Quebec al Senat es veuria doncs disminuïda, i aquest òrgan es veuria, al mateix temps, investit d'una legitimitat democràtica que li permetria exercir poders significatius*" (**WOEHLING:1992b:318**). Finalment, pel que fa als poders econòmics federals, aquests es veien reforçats per garantir, fins i tot apel·lant als tribunals, la lliure

Per sondejar l'opinió dels canadencs sobre la renovació del federalisme i, un cop feta pública, per avaluar l'impacte de la proposta governamental del mes de setembre, el Parlament del Canadà, va formar un *Special Joint Committee on a Renewed Canada*, també conegut com a **Comitè Beaudoin-Dobbie**<sup>21</sup>. Aquesta instància va rebre 3.000 memòries i va escoltar 700 testimonis de grups i persones individuals, abans de presentar el seu report a les darreries del mes de febrer de 1992. Els membres del Comitè, també van participar en un seguit de cinc conferències nacionals que sota els auspicis del govern federal es van organitzar a Halifax (Nova Escòcia), Calgary (Alberta), Montreal (Quebec), Toronto (Ontàrio) i Vancouver (Colúmbia Britànica)<sup>22</sup>. El report del Comitè Beaudoin-Dobbie, titulat *A Renewed Canada/Un Canada renouvelé*, no fou ben acollit al Quebec, on el propi Bourassa va titllar-lo de defensar un tipus de "*fédéralisme dominateur*". Tot i això, el govern federal va considerar que

---

circulació de persones, béns, serveis i capitals a l'interior del Canadà. Veure també les observacions crítiques contingudes a (ROCHER:1992:39-42).

<sup>21</sup> Inicialment va ser conegut amb el nom de **Comitè Castonguay-Dobbie**, diversos problemes d'organització interns, però, van portar a la dimissió del Senador Castonguay, el qual fou substituït pel senador Gérald A. Beaudoin, el qual també havia co-presidit el comitè Beaudoin-Edwards. Veure **COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DU SÉNAT ET LA CHAMBRE DES COMMUNES:1992**.

<sup>22</sup> Cada conferència, organitzada per un prestigiós institut o organització independent, s'ocupava d'una qüestió concreta. La primera conferència va ser organitzada pel Consell Econòmic de les províncies atlàntiques (17-19 de gener 1992), i tractà de la distribució de poders. La segona (24-26 de gener), anà a càrrec de la *Canada West Foundation*, i s'ocupà de les institucions nacionals. La següent (31 gener-2 febrer), fou co-organitzada pel *C.D. Howe Institute* i per l'*Institute for Research on Public Policy*, va analitzar la unió econòmica. De la quarta (7-9 febrer), se n'encarregà el *Niagara Institute*, i tingué com objecte d'estudi la societat distinta, la clàusula Canadà i la Carta de Drets i Llibertats. Finalment, la darrera conferència (14-16 febrer), fou co-organitzada pel govern federal i per les cinc organitzacions suara esmentades, i serví per establir unes conclusions finals. Cadascuna d'aquestes conferències comptà entre 200 i 260 participants, seleccionat de manera equilibrada en funció de l'origen regional, lingüístic i de gènere. Cinquanta dels assistents en cadascuna d'elles eren ciutadans "ordinaris" que havien estat sortejats prèviament. Ultra els membres del Comitè, també els governs federal, provincials i territorials, així com les organitzacions autòctones comptaven amb els seus propis representants. A cada conferència es formaven grups de treball d'entre 15 i 20 persones, que després exposaven les conclusions en el plenari. Aquestes conferències nacionals, també van comptar amb una àmplia cobertura televisiva (MILNE:1992; HURLEY:1994). Segons algun autor, aquestes conferències nacionals pretenien emular unes "*mini constituent assemblies*" (RUSSELL:1993<sup>2</sup>a:176).

després de mesos de consultes, de comitès i de reports, ja era hora de reprendre seriosament les negociacions intergovernamentals adreçades a aconseguir un nou consens constitucional.

#### 10.1.4. El camí cap a Charlottetown

Així el 12 de març de 1992 es van reprendre oficialment les negociacions intergovernamentals per cercar un nou acord constitucional. Aquest dia, va significar l'inici d'un seguit de trobades multilaterals que culminaren amb la consecució d'un primer acord el 7 de juliol següent (**McROBERTS-MONAHAN:1993:277 i ss.; STEIN:1997:321-323**). Dos fets, però, mereixen ser destacats d'aquest procés. El primer és l'absència entre els actors d'aquest procés, que s'autodenominaren "*Principals*", del (govern del) Quebec, atès que Bourassa continuà mantenint vigent el boicot a les trobades intergovernamentals anunciat després del fracàs de Meech<sup>23</sup>. El segon, és la presència, contràriament al que havia succeït en les negociacions de Meech, de representants dels dos territoris canadencs i de quatre representants dels pobles autòctons, dos dels quals, a més a més, eren dones<sup>24</sup>. D'aquesta manera, el nombre d'actors o *Principals* que intervingueren en les intenses negociacions s'elevà a 16: el govern federal, nou províncies, dos territoris i quatre organitzacions autòctones. L'únic que no hi participà, com acabem de dir, era el Quebec. Entre el 12 de març i el 7 de juliol, les diferents delegacions es trobaren en vint-i-set ocasions. Després de cadascuna de les quals es feia públic un comunicat i els participants oferien rodes de premsa. Val a dir que l'interlocutor federal no va ser Mulroney, ans el Ministre d'Afers Constitucionals, Joe Clark, per la qual cosa no es pot afirmar que cap d'aquestes trobades consistís en una CPM pròpiament dita<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Aquest boicot, implicava la no presència de membres o representants del govern quebequès en les negociacions. Això, però, no impedia, ans al contrari, el seu seguiment molt directe de l'evolució d'aquestes i de l'existència de trobades bilaterals, de caràcter formal o, més sovint, informal, entre membres de l'administració quebequesa i alguns dels participants.

<sup>24</sup> En concret les organitzacions autòctones representades eren les següents: *Assembly of First Nations (AFN)*, *Inuit Tapirisat of Canada*, *Native Council of Canada* i *Métis National Council*.

<sup>25</sup> Es tractava d'evitar a tot preu les acusacions de secretisme i opacitat que sí que havia

L'acord de principis del 7 de juliol, va ser rebut positivament pel Primer Ministre quebequès, Bourassa, el qual el 29 del mateix mes va anunciar la fi del boicot a les trobades intergovernamentals i la seva intenció d'incorporar-se a les negociacions constitucionals<sup>26</sup>.

Aquest pas va donar lloc a l'inici de la segona i definitiva fase de negociacions, la qual va tenir lloc, de forma intensiva<sup>27</sup> al llarg del mes d'agost, amb la participació, ara sí de Mulroney i de Bourassa, conjuntament amb la resta de *premiers* provincials i de líders territorials i autòctons<sup>28</sup>.

Finalment, el 28 d'agost de 1992, s'assolí un acord unànim entre totes les parts sobre la Constitució, el conegut com a **Consensus Report on the Constitution**, també anomenat **Acord de Charlottetown**. Del seu contingut i de la seva significació, ens ocupem en el proper apartat.

---

rebut Meech. Les trobades multilaterals sobre la Constitució comptaren amb el suport d'un *Continuing Committee on Constitution (CCC)*, que actuà com a òrgan permanent, format també per alts càrrecs dels diferents actors. Intenament, les negociacions es portaren en base a 4 grups de treball: El Grup de Treball 1 (GT1), co-presidit per un representant federal i un de provincial, s'ocupà de la Clàusula Canadà -és a dir, de la definició de les principals característiques del Canadà- i de la fórmula de modificació constitucional. El GT2, presidit per un representant federal, s'encarregà de la reforma de les institucions -particularment de la qüestió del Senat, el principal punt de discussió sobre el qual era si la representació provincial al seu interior havia de ser "igual" o "equitativa". El GT3, co-presidit per un representant federal, un de provincial i un d'autòcton, es concentrà en qüestions relatives als pobles autòctons i els seus drets inherents i de tractat. Finalment, el GT4, co-presidit per un representant federal i un de provincial, s'ocupava dels temes relacionats amb la distribució de poders, poder de despesa, unió econòmica i carta social (HURLEY:1994).

<sup>26</sup> Per descomptat que aquesta decisió va tenir una acollida molt heterogènia. Al Quebec fou molt criticada per l'Oposició Oficial -el Partit Quebequès. A la resta del Canadà va ser ben acollida, excepte per aquells sectors totalment contraris a qualsevol tipus de reconeixement del Quebec com a societat distinta.

<sup>27</sup> Cal tenir en compte que el factor temps era molt important, atès que el Quebec, en virtut de la Llei 150, havia posat com a termini màxim per a la celebració d'un nou referèndum sobre la sobirania -en absència d'una oferta formal de federalisme renovat- el 26 d'octubre.

<sup>28</sup> Les trobades van tenir lloc els dies 4 i 10 a Harrington Lake; 18, 19, 20, 21 i 22 a Ottawa; i 27 i 28 d'agost a Charlottetown (Illa del Príncep Eduard). A diferència de la fase anterior, aquestes trobades tingueren un caràcter menys obert (STEIN:1997:323-326).

## 10.2. EL CONTINGUT I LA SIGNIFICACIÓ DE L'ACORD DE CHARLOTTETOWN<sup>29</sup>

L'Acord de Charlottetown era quantitativament extens i qualitativament complex, ateses les implicacions polítiques òbvies que comportava, les quals són estudiades en el subapartat següent.

Efectivament, el consens polític al qual arribaren els disset *Principals* o actors reunits a Charlottetown, contenia ni més ni menys que 60 punts o apartats<sup>30</sup>, en 20 dels quals era necessari encara assolir un acord polític, és a dir, en d'altres paraules, on el consens no era total. Tot plegat dificultat de manera notable la comprensió del que realment implicava l'acord per a una part important de l'opinió pública o de la ciutadania<sup>31</sup>. Aquesta dificultat, afavorí que en el debat referendari no es tingués en compte la reforma en el seu conjunt, sinó qui guanyava o perdia què. En aquest sentit, es donà la paradoxa que adversaris irreconciliables, com és el cas de Trudeau i Parizeau, per exemple, apel·laren a votar en el mateix sentit (òbviament el NO) però per raons totalment contraposades.

### 10.2.1. El contingut de l'Acord de Charlottetown

L'Acord de Charlottetown ha merescut, com no podia ser d'una altra manera, una important atenció per part de diversos autors<sup>32</sup>. Això no obstant, amb el pas del temps, la seva rellevància tendeix a matisar-se sobretot pel fet que, a l'igual que Meech, va ser un altre fracàs en el procés de negociació constitucional i en conseqüència, mai va entrar en vigor, per la qual cosa, cal

---

<sup>29</sup> Vegeu **Document 9** de l'Apèndix d'aquesta recerca.

<sup>30</sup> El 9 d'octubre es feu públic l'esborrany de text legal que traduïa els acords de Charlottetown. Aquest esborrany contenia 35 articles.

<sup>31</sup> Així, "*Si les partisans du OUI comptèrent parmi les citoyens les mieux renseignés sur la question constitutionnelle, en revanche cette avalanche d'information n'aura pas permis que le contenu de l'Acord soit mieux compris ou accepté de la part des électeurs canadiens*" (JOHNSTON-BLAIS-GIDENGIL-NEVITTE:1993:19).

<sup>32</sup> McROBERTS-MONAHAN:1993; RUSSELL:1993<sup>2</sup>a; WATTS-BROWN:1993; COOK:1994; SMITH<sup>2</sup>:1995:67-90.

donar-li només la importància adient, sense sobredimensionar-lo ni menysvalorar-lo<sup>33</sup>.

Dit això, passem a l'anàlisi concreta del contingut de l'Acord. Sis eren els apartats en els quals es dividia: 1)Unitat i diversitat; 2)Institucions; 3)Rols i responsabilitats; 4)Primeres Nacions; 5)Modificació Constitucional; 6)Altres temes. Els elements més rellevants d'aquest acord eren els següents:

1) Clàusula Canadà.- En el punt 1 de l'acord s'enumeraven fins a un total de vuit característiques fonamentals del Canadà<sup>34</sup>. Una d'elles feia referència al fet que el Quebec constitueix a l'interior del Canadà "una societat distinta", que inclou una majoria francòfona, una cultura singular i la tradició del dret civil (O'NEAL:1995). La resta de "característiques fonamentals" tenien a veure amb la democràcia, el federalisme, l'estat del dret; els pobles aborígens del Canadà<sup>35</sup>; les llengües minoritàries oficials arreu del Canadà; la igualtat racial i ètnica; el respecte als drets humans individuals i col·lectius; la igualtat home-dona; la igualtat entre províncies tot reconeixent la seva diversitat. Dins d'aquesta Clàusula Canadà, però fora de les vuit característiques fonamentals, també es refermava el paper de l'assemblea legislativa i del govern del Quebec en la preservació i promoció de la societat distinta del Quebec.

2) Unió Econòmica i Social del Canadà.- S'enumeraven un conjunt de disposicions adreçades a reforçar la unió social i econòmica del Canadà, amb referències més o menys concretes a la necessitat de lluitar contra les desigualtats econòmiques, i a favor de l'equilibri interterritorial, el desenvolupament regional i el reforçament d'un mercat comú canadenc -que disminuís les barreres comercials interprovíncials encara existents.

3) Institucions.- Sens dubte, la reforma del Senat que contemplava l'Acord de

---

<sup>33</sup> Ara bé, el fet que resultés un fracàs no ens ha d'impedir estudiar l'impacte que en el context va tenir i la influència posterior en l'actitud i les estratègies dels diferents actors. Si bé és cert, en general, que la història l'escriuen els vencedors, això no vol dir que els vençuts no influèncin d'alguna manera la marxa dels esdeveniments.

<sup>34</sup> La consideració de "característica fonamental" implica, que a l'hora d'interpretar la Constitució canadenca (inclosa la Carta de Drets i Llibertats) caldrà que es tingui en compte.

<sup>35</sup> Els govems dels pobles autòctons eren reconeguts com a un tercer nivell de poder (conjuntament amb el federal i el provincial).

Charlottetown, era l'aspecte més innovador. Es contemplava un Senat electiu i de representació idèntica per a totes les províncies (6 senadors cadascuna), més 1 senador per cada territori. En total, doncs, una cambra alta composta per 62 senadors -als quals més endavant s'afegirien un nombre indeterminat de senadors autòctons. Quant als poders senatorials, els més destacats eren: un poder de veto en matèria d'impostos relacionats amb els recursos naturals, així com un poder de ratificació de determinats nomenaments governamentals. També establí la necessitat d'una doble majoria (anglòfona i francòfona) per a l'aprovació de legislació que afectava la llengua i la cultura francesa<sup>36</sup>. Pel que fa a la Cambra dels Comuns, es contemplava un increment del nombre de diputats (fins a 337), el qual afavoria sobretot a les províncies més habitades: Ontàrio (+18), Quebec (+18), Colúmbia Britànica (+4) i Alberta (+2)<sup>37</sup>. També es garantia que en les futures redistribucions d'escons, el Quebec sempre comptaria amb no menys del 25% del total d'escons de la Cambra. Altres punts de l'acord feien referència també a la Cort Suprema del Canadà<sup>38</sup>, a la Conferència de Primers Ministres<sup>39</sup> i al Banc del Canadà.

4. Poders. - Pel que fa a les qüestions relatives als poders competencials es feia referència al poder de despesa federal<sup>40</sup>, es contemplava l'existència d'acords intergovernamentals constitucionalment protegits en matèria d'immigració i

---

<sup>36</sup> Això implicava que tot Senador, a l'inici del seu mandat, havia de declarar a quin grup lingüístic pertanyia.

<sup>37</sup> Òbviament, es tracta d'una contrapartida a la pèrdua de pes que aquesta províncies tenien en el Senat, on amb la decisió de passar a una representació igual, es trobaven molt infrarepresentades.

<sup>38</sup> Es contemplava que la nominació de jutges s'havia de fer en base a les llistes proporcionades per les províncies i els territoris. També es feia una referència a la participació autòctona en aquesta institució, però la seva concreció es deixava per més endavant.

<sup>39</sup> Constitucionalització de com a mínim una reunió anual de la CPMFP, així com referències a la participació dels territoris i de les organitzacions autòctones.

<sup>40</sup> Constitucionalització d'una compensació raonable del govern federal a una província que tria no participar en un nou programa de costos compartits a nivell pancanadenc establert pel govern federal en una àrea de legislació exclusiva provincial, sempre i quan aquesta província porti a terme un programa o una iniciativa compatible amb els objectius nacionals.



desenvolupament regional; es confirmava el control provincial sobre boscos, mineria, turisme, lleure, vivenda, afers urbans i municipals, formació laboral i cultura. Per altra banda, es mantenia el control federal sobre les institucions culturals nacionals i el subsidi d'atur. També s'advocava per la coordinació i harmonització dels rols federal i provincial en matèria de telecomunicacions. Finalment, també es contemplava l'eliminació dels poders federals de reserva i de desaprovació, així com també una modificació del poder declaratori federal.

5. Primeres Nacions.- Reconeixement i constitucionalització del dret inherent a l'autogovern de les primeres nacions, que implicava la creació d'un tercer nivell de govern. Per fer-la efectiva es contemplava tot un seguit d'aspectes relacionats amb la negociació que caldria iniciar si s'aprovava.

6. Modificació constitucional.- S'establí la unanimitat per a la modificació de qualsevol aspecte relacionat amb el Senat. També es contemplava la unanimitat en el cas de la representació mínima del Quebec en la Cambra dels Comuns (25%). Per altra banda, la creació de noves províncies es faria a través d'una llei del Parlament després d'haver-se consultat amb totes les províncies en una CPMFP.

#### 10.2.2. La significació de l'Acord de Charlottetown

Dels apartats de l'Acord de Charlottetown, es dedueix clarament que no ens trobem davant d'un document el principal objectiu del qual és reintegrar el Quebec a la família constitucional canadenca. De fet, s'és molt lluny no només de les demandes mínimes irrenunciables formulades pel govern Bourassa el 1986, sinó també del propi contingut de l'Acord de Meech i, encara més, de les exigències del Report Allaire del PLQ. En d'altres paraules, a Charlottetown, a diferència de Meech, les demandes del Quebec ocupaven un lloc perifèric. Per contra, altres aspectes com la clàusula Canadà, la unió econòmica i social, la reforma del Senat o el reconeixement dels Pobles Autòctons, assumien una gran rellevància<sup>41</sup>. En aquest sentit, Charlottetown donava resposta sobretot a

---

<sup>41</sup> Concretament, pel que fa als diferent tractament entre la qüestió del Quebec i les demandes dels pobles autòctons, contemplades amb molta més simpatia, Alan Cairns, afirma que, "(...) *the Charlottetown Accord -largely fashioned by federal, provincial, territorial, and Aboriginal leaders before the Quebec government came to the bargaining table- was dramatically more responsive to Aboriginal nationalisms than to Quebec nationalism*" (CAIRNS:1995a:282). Ken McRoberts, es remunta a la crisi d'Oka per explicar la

aquelles demandes polítiques que més interessaven als Canadencs de l'Oest (reforma del Senat), als Ontarians i Canadencs de l'Atlàntic (Unió social i econòmica) i als Canadencs autòctons (autonomia governamental), mentre que les principals demandes dels Quebequesos (més poders i reconeixement nacional), no només no eren satisfetes, sinó que ocupaven un lloc secundari<sup>42</sup>. Important, però secundari, al cap i a la fi.

Per explicar aquesta paradoxa diversos autors s'han referit a l'impacte (territorialment) desigual de l'anomenada "herència Trudeau" (**LAFOREST:1992; CAIRNS:1994:25-63; McROBERTS:1997a**). Entenem per aquest concepte, els efectes que damunt la cultura política canadenca han tingut -i encara tenen- les reformes portades a terme l'any 1982 i a les quals ja hem dedicat una atenció detallada en un capítol anterior. En opinió de McRoberts, un dels autors que s'han mostrat més crítics amb l'acció de govern de Trudeau, els principals components de l'herència Trudeau, foren els següents,

*"The elements of this new Canadian identity can be readily established: official bilingualism, a Charter of Rights and Freedoms, multiculturalism, the absolute equality of the provinces, and the reinforcement of national institutions" (McROBERTS:1993a:259)*

D'aquests elements en destaquem, sobretot dos: la Carta de Drets i Llibertats i l'absolut igualitarisme provincial. El primer suposava una ruptura amb la influència del territorialisme en la política canadenca. La Carta comporta

---

importància que sobtadament havien adquirit les qüestions autòctones i la simpatia que despertaven al Canadà anglès en contrast amb el rebuig envers el nacionalisme quebequès: *"The crisis in Oka, Quebec, in the summer of 1990, triggered by a confrontation between Mohawks and the Québec provincial police, had convinced many English Canadians that any constitutional revision would have to meet the demands of the aboriginal peoples. Indeed, a good number of English Canadians argued that aboriginal demands were far more urgent than Québec's."* (**McROBERTS:1997a:208**).

<sup>42</sup> Concretament, **LUSZTIG**, seguint el vocabulari emprat per Russel (**RUSSELL:1993c:33-37**), distingeix la interacció a Charlottetown de quatre **orientacions megaconstitucionals**: la de Trudeau i els seus seguidors, la del Quebec, la de la perifèria occidental i la dels grups minoritaris (**LUSZTIG:1994:747-772**).

o afavoreix una visió individualista i legalista de la comunitat política, que afebleix clarament el rol dels governs provincials i, per contra reforça el protagonisme de les institucions federals, particularment del govern i dels tribunals. El resultat és, clarament, un potent procés de reforçament de la identitat canadenca (pan-canadianisme) per damunt de les identitats provincials. Segons A. Cairns,

*"The Charter imposes a standard version of Canadian citizenship that limits deviations from the norm of equal rights" (CAIRNS:1994:36)*

Aquesta visió estandarditzada de la ciutadania canadenca, impedeix clarament, el reconeixement de la *deep diversity* teoritzada sobretot pel filòsof Charles Taylor (TAYLOR:1998), i a la qual ja ens referim més endavant.

L'altre component clau de l'herència Trudeau és el de l'igualitarisme provincial. En aquest sentit, Quebec, a diferència del cas dels pobles autòctons o primeres nacions, pel sol fet de ser una província, es veu constrenyida, en el sentit que tot el que se li reconegui constitucionalment, excepció feta de determinats trets sociològics (llengua, dret, etc.), ha de ser reconegut també a la resta de províncies canadenques. Efectivament, ens trobem davant d'un cas evident de "cafè per a tothom a la canadenca". En conseqüència, en el cas que el Quebec obtingui qualsevol "privilegi", no hi ha cap mena de dubte que serà denunciat pels partidaris de l'igualitarisme provincial. Un aspecte que, com veurem més avall, tingué una gran importància en el resultat del referèndum.

Ara bé, hem dit que l'herència Trudeau tingué -i té encara avui en dia- un impacte (territorialment) desigual. Amb això ens referim a un fet de gran transcendència. Concretament a què la influència de les reformes de 1982, ha estat més important en l'anomenat Canadà anglès o la Resta del Canadà (*Rest of Canada, ROC*), que no pas al Quebec o entre els pobles autòctons, fins al punt que s'ha considerat que el procés de Charlottetown com l'acta de naixement d'una nació ROC, en contrast amb les altres nacions també presents a l'interior de l'estat canadenc (la quebequesa i l'autòctona)<sup>43</sup>. La raó d'aquest impacte

---

<sup>43</sup> Cal matisar que no existeix una única nació autòctona, sinó diverses. Per altra banda, Michel Seymour parla també de l'existència, a l'interior del Canadà, d'una nació acadiana (SEYMOUR:1999a:191).

desigual, és per una banda, la força que, tant al Quebec com entre les primeres nacions, continuaven tenint les identitats col·lectives o comunitàries alternatives a la pròpiament canadenca. Per contra, en el territori ROC, tal i com es va posar en evidència en les sessions de la Comissió Spicer, es veu amb un bon ull l'existència d'un govern federal fort (NORMAN:1995b:137-159)<sup>44</sup>. El territori ROC es va lliurar plenament al nou tipus de patriotisme simbolitzat en la Carta i en els drets que en derivaven i que donaven protagonisme o visibilitat constitucional a determinats col·lectius socials que fins llavors havien estat marginats o subordinats. En d'altres paraules ROC va assumir plenament, entre 1982 i 1992, el patriotisme constitucional introduït per les reformes impulsades per Trudeau, com a element d'identificació nacional per excel·lència. En aquest sentit, autors com Resnick, McRoberts, o els propis Cairns o Will Kymlicka, entre d'altres, han teoritzat sobre la possibilitat o el projecte del Canadà com una **federació multinacional**, composta per tres nacions: ROC, Quebec i els pobles autòctons<sup>45</sup>. És una qüestió que més endavant s'analitza amb més profunditat.

Cal, però, comentar amb detall un altre aspecte: **la significació de l'Acord de Charlottetown damunt del federalisme executiu**. Més amunt hem dit que tot el procés que portà al consens d'agost de 1992, s'havia caracteritzat, a diferència del que va succeir amb Meech, per desenvolupar-se

---

<sup>44</sup> En el report final, la Comissió Spicer identificava set "valors centrals" (**core values**) de la societat canadenca: "*belief in equality and fairness in a democratic society, belief in consultation and dialogue, accommodation and tolerance, support for diversity, compassion and generosity, attachment to Canada's natural beauty, and a commitment to freedom, peace, and non-violent change*" (NORMAN:1995b:138-139). Al marge de la curiositat d'algun d'aquests valors, fixem-nos en el fet que al parlar de valors comuns a tota la societat canadenca, estan homogeneïtzant-la *de facto*. L'ús del concepte "*canadian society*", també present en la Carta de Drets i Llibertats, és percebut al Quebec com homogeneïtzador i negador del caràcter plural, federal o compost.

<sup>45</sup> RESNICK:1991; McROBERTS:1991; RESNICK:1994c:71-89; CAIRNS:1994:25-63; McROBERTS:1995a, 1995b:5-28, 1995c:403-432; KYMLICKA:1998a:15-50. Això no obstant presenta dificultats importants. Per una banda qui assumeix la representació política del territori ROC. El govern federal? Les províncies? Tots dos?. Cal tenir en compte que, legalment, ROC no existeix. Ara bé, en opinió d'un dels autors esmentats, "*English Canada has a much stronger existence at the level of the citizenry than in the minds of the leaders of the non-Quebec governments of federalism*" (CAIRNS:1994:35).

en un context de federalisme executiu ampliat (*extended*). En aquest sentit, dos elements mereixen ser considerats amb deteniment. El primer és la participació directa, en la mesa de negociació d'actors no governamentals. L'altre és el recurs als referèndums.

Quant al primer, ja hem vist que, com a conseqüència del seu important activisme durant el debat de Meech, en el període 1990-92, les principals organitzacions autòctones van assolir un gran protagonisme i un reconeixement com a participants a títol complert en les negociacions que es portaren a terme i que culminaren amb el consens de Charlottetown<sup>46</sup>. En opinió de Cairns,

*"After the Aboriginal contribution to the defeat of the Meech Lake Accord, and after the serious Oka disturbances, it was widely understood that the next constitutional agreement would have to respond to Aboriginal demands for a constitutional recognition that would differentiate them from standard vision of Canadian citizenship"*  
**(CAIRNS:1994:38)**

En aquest sentit, la presència d'actors no governamentals -atès que les associacions autòctones no són governs- en una negociació que fins llavors havia estat monopolitzada per actors governamentals (els executius federal i provincials, sobretot), constituïa, sense cap mena de dubte, una clivella en els mecanismes del federalisme executiu, tal i com s'havia desenvolupat d'ençà els anys seixanta. Així, doncs, es pot afirmar, que durant el procés de negociació de Charlottetown, les organitzacions autòctones deixaren de ser considerades com a simples grups d'interessos, característics de les democràcies pluralistes, per esdevenir, portaveus de les Primeres Nacions (*First Nations*), en peu d'igualtat amb els altres actors polítics. Segons McRoberts,

*"Thanks to the precedent set by multilateral negotiations of last spring, any future negotiations will necessarily include a larger number of participants than was past practice, at a minimum, representatives of*

---

<sup>46</sup> De fet el protagonisme dels autòctons ja havia crescut molt al llarg de les quatre conferències constitucionals que sobre Afers Autòctons van tenir lloc entre 1983 i 1987. Després de Meech, i sobretot, després d'Oka, es va prendre la decisió de constituir una Comissió Reial sobre els Pobles Autòctons (Comissió Dussault-Erasmus). Veure **ROYAL COMMISSION ON ABORIGINAL PEOPLES:1993** i **JHAPPAN:1995:155-184**.

*Aboriginal peoples and the territories will have to be include"*  
(McROBERTS:1993a:261)

Per descomptat, que el principal perjudicat per aquest canvi va ser el Quebec. Efectivament, *l'ascens* de les organitzacions autòctones com a interlocutores de primer ordre en la política constitucional, modificava completament el plantejament tradicional del nacionalisme quebequès quant a la naturalesa de l'estat canadenc. Si fins llavors, havia considerat que el Canadà era el producte de dos pobles fundadors, ara havia de prendre en consideració l'existència d'un tercer poble fundador, amb unes estratègies i uns interessos propis. Emprant un símil esportiu molt propi dels canadencs: no és el mateix jugar a hoquei entre dos, que entre tres<sup>47</sup>.

Però la presència de les organitzacions autòctones no va ser l'únic element novedós respecte Meech. L'altre element de gran rellevància i que també afectà directament el cor del funcionament del federalisme executiu era el recurs a mecanismes de democràcia directa, i més concretament, a l'ús del referèndum com a procediment per arranjar un acord constitucional. Cal tenir en compte que amb anterioritat, mai, el poble canadenc, en el seu conjunt, havia estat consultat sobre la Constitució<sup>48</sup>. Per descomptat, la Llei Constitucional de 1867 no va ser sotmesa a referèndum. Tampoc les seves modificacions subsegüents i tampoc la pròpia Llei Constitucional de 1982. És en aquest sentit, que el polítòleg Peter H. Russell, afirma taxativament que,

*"On 26 October 1992, the Canadian people, for the first time in their history as a political community, acted as Canada's ultimate*

---

<sup>47</sup> Amb l'agreujant que enfront les demandes del Quebec, una major part dels ciutadans canadencs anglesos (ROC) veien molt més legítimes i prioritàries les demandes dels autòctons.

<sup>48</sup> Tanmateix, sí que es cert que el referèndum d'autodeterminació del Quebec del 1980, va esdevenir un precedent a tenir en compte: *"The year 1980 was a watershed in the development of democracy in Canada. For the first time in Canadian history, a referendum was held on a matter unmistakably constitutional in nature. In May of that year, citizens of the province of Quebec were invited to endorse or reject the idea of sovereignty-association with the rest of Canada. From that time on, the notion of a referendum to decide constitutional questions would never be far from the table. In an important way, a break with the past had been made"* (ATKINSON:1994:735).

*constitutional authority -in effect, as a sovereign people"*  
**(RUSSELL:1993<sup>2</sup>a:190)**

La celebració de la consulta popular en matèria constitucional, doncs, es converteix en un precedent per al futur, la qual cosa comporta un nou atac contra el federalisme executiu. Els governs perden el control de la **megaconstitucional politics**, en benefici dels ciutadans.

*"(...) thanks to the precedent of 26 October referendum, unsuccessful as it may have been from the government's point of view, any future constitutional agreement will have to be submitted to a popular referendum"* **(McROBERTS:1993a:261)**.

En el mateix sentit, Richard Simeon, estén les conseqüències a nous escenaris, com el de la possible independència del Quebec,

*"(...), the experience of Meech and Charlottetown established citizens as direct constitutional players. Again, it can be argued that the use of the referendum in 1992 established the rule that no major changes are permissible without popular ratification. This precedent will greatly strengthen the argument that any settlement with an independent Quebec should also be subject to a national referendum. It seems clear that citizens are no longer prepared to delegate decision making about their constitutional futures to their elected leaders. This legacy of recent experience can be expected to be repeated a fortiori in an independence situation"* **(SIMEON:1995b:66-67)**

Precisament, del desenvolupament i les conseqüències del referèndum del 26 d'octubre de 1992 ens ocupem en el següent apartat.

### **10.3. EL FRACÀS DE CHARLOTTETOWN**

Fins ara ens hem referit al "referèndum" de 1992, quan de fet el 26 d'octubre d'aquell any, al Canadà se'n van celebrar dos, de referèndums. Un al Quebec, seguint la llei quebequesa, i un altre a la resta del Canadà, seguint la llei federal **(STEIN:1997:327-329)**. En ambdós casos, però, el text de la pregunta

era la mateixa (*"Do you agree that the Constitution of Canada should be renewed on the basis of the agreement reached on August 28, 1992?/Acceptez-vous que la Constitution du Canada soit renouvelée sur la base de l'entente conclue le 28 août 1992?"*). A continuació ens ocupem del desenvolupament i els resultats de les esmentades consultes. Després fem unes reflexions sobre el fracàs de la proposta de consens constitucional.

### 10.3.1. Els dos referenda: Quebec i ROC

El 22 de juny de 1992, és a dir, abans de la consecució de l'acord constitucional, el govern federal ja va fer aprovar al Parlament la Llei C-81, en virtut de la qual es podien portar a terme referèndums sobre la constitució bé de caràcter pan-canadencs, bé en una o bé en diverses províncies. Aquesta llei és la que va guiar la celebració del referèndum a tot el Canadà excepte al Quebec.

En aquesta província, per contra, la convocatòria del referèndum va originar una autèntica tempesta política. Com ja s'ha dit més amunt, la Llei 150 aprovada per l'Assemblea Nacional quebequesa, contemplava la celebració d'un referèndum sobre la sobirania com a màxim el 26 d'octubre de 1992. Això no obstant, també contemplava la possibilitat que el govern pogués modificar el sentit de la pregunta referendària, si es donava el cas que el Canadà anglès feia una proposta de renovació del federalisme que es considerés acceptable. Òbviament, el govern Bourassa va considerar l'acord constitucional del 28 d'agost, com una proposta federal acceptable i en virtut de la Llei 44, aprovada el 8 de setembre, va esmenar la Llei 150 en el sentit que el que es posaria en votació no era la sobirania, sinó l'Acord de Charlottetown. La reacció de l'oposició sobiranista fou duríssima i s'acusà Bourassa d'haver cedit a les demandes del Canadà anglès, acceptant menys que el que s'havia aconseguit a Meech<sup>49</sup>. Tanmateix, i malgrat la forta oposició, Bourassa es va mantenir ferm en la celebració del referèndum sobre la proposta constitucional i no sobre la sobirania.

---

<sup>49</sup> Malgrat tractar-se d'obres no acadèmiques, sinó pertanyents al gènere del periodisme polític, convé destacar les aportacions del periodista i ex-assessor del Primer Ministre Lucien Bouchard, Jean-François Lisée, on analitza molt críticament el comportament de Bourassa tant en la ronda Meech com en la ronda Charlottetown (**LISÉE:1994a,1994b**).



Quant al desenvolupament de la campanya, es va caracteritzar per una progressiva pèrdua de suports dels partidaris del Sí, fins a l'extrem de perdre l'avantatge de què, segons les enquestes, comptava inicialment. L'oposició a l'Acord va ser important des d'un principi a Quebec i a la Colúmbia Britànica. A la resta del Canadà, les intencions de vot favorables a l'entesa es mantingueren fins a la primera setmana d'octubre, quan van començar a caure en picat -un 20% aproximadament. D'entre les causes d'aquesta caiguda, s'ha esmentat: el cansament o rebuig envers la figura del Primer Ministre Mulroney; el rotund posicionament contrari de Trudeau; i la percepció que el Quebec havia obtingut uns guanys il·legítims, particularment pel que fa a la garantia d'un 25% d'escons a la Cambra dels Comuns<sup>50</sup>.

Al Quebec, la lluita referendària va ser potser més dura, atès que, a diferència de a la resta del Canadà, existia una clara polarització entre els dos principals partits. Mentre que el PLQ de Bourassa n'era partidari, el PQ de Parizeau n'era contrari. En aquest cas, però, Bourassa es va trobar clarament entre l'espasa i la paret. Per una banda, era del tot evident que Charlottetown, respecte a Meech, no significava una millora pel que feia a l'encaix del Quebec a l'interior del Canadà. En general, es trobava bastant extesa l'opinió que la reincorporació de Bourassa a la mesa de negociació l'estiu anterior, havia tingut lloc quan molts dels principals punts ja estaven decidits i, en conseqüència, poc es podia modificar. D'això se'n deduïa que el retorn s'havia fet en unes condicions d'extrema feblesa. Aquesta impressió es va veure en certa mesura confirmada arran de l'anomenat "Afer Wilhelmy/Tremblay", una filtració periodística d'unes converses entre alts funcionaris quebequesos, en les quals es considerava l'acord com una autèntica capitulació de Bourassa davant del Canadà anglès (CONWAY:1992:195 i ss.).

No fou aquest l'únic obstacle que va haver d'enfrontar Bourassa. Dins dels propis rengles del PLQ, el sector més nacionalista, encapçalat per Jean Allaire i Mario Dumont, va decidir fer campanya pública en contra de l'Acord,

---

<sup>50</sup> CONWAY:1992; STEIN:1993:87-116; JOHNSTON-BLAIS-GIDENGIL-NEVITTE:1993:19-43; BLAIS:1993:200-207; NOËL: 1994:19-35; LUSZTIG:1994:747-772; LeDUC-PAMMET:1995:3-34; JOHNSTON-BLAIS-GIDENGIL-NEVITTE:1996; McROBERTS:1997a; STEIN:1997:307-338.

iniciant d'aquesta manera un distanciament respecte la línia oficial del partit que culminà amb la seva sortida i la creació, més endavant, d'un nou partit polític de caràcter nacionalista moderat. Aquest sector, provinent del liberalisme autonomista, venia a representar una important franja de la societat quebequesa, descrita per Leon Dion com la dels "federalistes fatigats", és a dir, la d'aquells que tot i sent partidaris del manteniment del Quebec a l'interior del Canadà, es trobaven decebuts de la incomprensió per part dels compatriotes de la resta del Canadà a l'hora de reconèixer que el Quebec forma una societat distinta.

Els resultats, que detallem en el **QUADRE 10.1**, van suposar una clara derrota de la proposta de consens constitucional. A nivell pancanadenc, el 55% dels vots vàlids s'inclinaren per rebutjar l'acord, mentre que el 45% ho féu a favor. Si distingim entre Quebec i ROC, en ambdós casos guanyà el No. Al Quebec per 56.7% a 43.3% i a ROC per 54.3% a 45.7%. Quebec no va ser l'única província que s'oposà majoritàriament a Charlottetown. Cinc altres províncies (Nova Escòcia, Manitoba, Saskatchewan, Alberta i la Colúmbia Britànica) i un territori (Yukon) també el rebutjaren<sup>51</sup>. A la important província d'Ontàrio, el vot afirmatiu s'imposà per un estretíssim marge al negatiu (50.1% a 49.9%). De tot plegat, es pot deduir que els resultats demostraven una profunda divisió geogràfica de la política canadenca: mentre que la perifèria atlàntica, en el seu conjunt, va donar suport a l'acord, la perifèria occidental el rebutjà contundentment. Al seu torn, la columna vertebral del país, el Canadà Central (Ontàrio i Quebec), va trencar-se en dos.

Pel que fa a les Primeres Nacions, els indis de les reserves votaren en un 62% en contra de l'acord<sup>52</sup>. Un altre fet que també cal tenir en compte és la taxa

---

<sup>51</sup> Particularment intens fou el vot contrari a la Colúmbia Britànica, on només el 31.7% dels vots vàlids recolzaren l'acord constitucional.

<sup>52</sup> Després del que s'ha dit més amunt, sobre els guanys dels pobles autòctons, sobretot respecte el Quebec, en l'Acord de Charlottetown, pot semblar paradoxal, que el grup més important dels pobles autòctons -els indis de les reserves- votessin en contra. L'explicació rau en el fet que, òbviament, des del seu punt de vista, els guanys no eren suficients i, també al fet que molts dels punts de l'Acord referents als drets dels pobles autòctons, no es trobaven plenament resolts i restaven pendents d'acords polítics posteriors. Val a dir, també que a determinats líders autòctons va enutjar molt l'actitud del govern federal en el darrer tram de la negociació quan va voler marginar-los de nou de la mesa de negociació. Malhauradament no

de participació, la qual va ser del 74.7% en el conjunt del país. Però el que crida més l'atenció va ser que les dues províncies que van rebutjar més contundentment l'Acord, Colúmbia Britànica i Quebec, van ser les que, a més a més, van registrar una taxa de participació més alta, sobretot en l'últim cas.

**QUADRE 10.1**  
**RESULTATS REFERENDA 26 OCTUBRE 1992**

Província	SÍ (%)	NO (%)	Participació (%)
Terranova	63.2	36.8	53.3
Illa Príncep Eduard	73.9	26.1	70.5
Nova Escòcia	48.8	51.2	67.8
Nou Brunswick	61.8	49.9	72.2
Ontàrio	50.1	49.9	71.9
Manitoba	38.4	61.6	70.6
Saskatchewan	44.7	55.3	68.7
Alberta	39.8	60.2	72.6
Colúmbia Britànica	31.7	68.3	76.7
Territoris Nord-Oest	61.3	38.7	70.4
Yukon	43.7	56.3	70.0
<b>ROC</b>	<b>45.7</b>	<b>54.3</b>	<b>72</b>
<b>Quebec</b>	<b>43.3</b>	<b>56.7</b>	<b>82.7</b>
<b>Canadà</b>	<b>45</b>	<b>55</b>	<b>74.7</b>

**Font: (McROBERTS-MONAHAN:1993:Appendix 3)**

10.3.2. Reflexions sobre el fracàs de Charlottetown

La reacció a aquests resultats va ser molt diferent de la que es va donar després del fracàs de Meech. Efectivament, el fet que tant al Quebec, com a ROC o en el grup majoritari dels pobles autòctons guanyés la mateixa opció (el

disposem dels resultats dels altres grups autòctons (indis fora de les reserves, mestissos i innuits).

No), va impedir que es tornés a parlar d'un rebuig intercomunitari, com sí que havia passat a Meech -quan la seva no ratificació va ser interpretat al Quebec com un rebuig del Canadà anglès al seu reconeixement com a societat distinta. Fins i tot, es considera que, el resultat no fou totalment negatiu,

*"A desirable outcome for governments would have been an affirmative vote in all provinces. Failing such a result, the results obtained were probably the next most desirable: Quebecers had not been rejected by the rest of Canada, the rest of Canada had not been rejected by Quebec, Aboriginal peoples had not been rejected by non-Aboriginal peoples. This led to a generalized calm following the referendum, unlike the mood following the failure to ratify the Meech Lake Accord."*  
**(HURLEY:1994:14)**

Òbviament, el fet que el Quebec i ROC votessin en el mateix sentit, en contra de la proposta d'Acord, no vol dir que ho fessin per les mateixes raons. De fet, ho van fer per raons totalment oposades. Des de les províncies occidentals, que com hem assenyalat es posicionaren en bloc contra l'acord, va rebutjar-se l'increment del nombre d'escons de les dues províncies centrals (Ontàrio i Quebec) a la Cambra dels Comuns, com a compensació per la nova configuració del Senat igual (mateix nombre de senadors per província, la qual cosa, òbviament, perjudicava les províncies més habitades, que són les centrals). Tampoc van agradar aquelles disposicions que atorgaven al Quebec determinats privilegis, no generalitzables a d'altres províncies, per la qual cosa es trencava el principi de la igualtat provincial. Ens referim a les disposicions que atorgaven en el futur al Quebec un 25% d'escons a la Cambra dels Comuns, independentment del seu pes demogràfic en el conjunt de la federació. O bé, la disposició -ja existent a Meech- sobre la presència de tres jutges del Quebec a la Cort Suprema del Canadà. Aquests i altres punts portaven els contraris a Charlottetown a parlar de la concessió a Quebec d'un "estatut particular" *de facto* a l'interior de la federació. Per la seva banda, a la gran província d'Ontàrio, també va ser objecte de crítica el fet de la "provincialització" de les institucions federals, punt aquest molt subratllat per les crítiques llançades per Trudeau, i que ja havia tingut una important pes en el debat sobre Meech. Cal recordar, també, que a banda dels seguidors de Trudeau, també els reformistes de Preston

Manning van oposar-se activament a Charlottetown, emfasitzant altres aspectes continguts en l'Acord, com és el cas de la promoció del bilingüisme.

Per la seva banda, al Quebec, el contingut de l'Acord de Charlottetown tampoc va satisfer. En primer lloc perquè es trobava molt lluny de les demandes mínimes que el propi govern Bourassa havia establert el 1986 per acceptar reconèixer la reforma constitucional de 1982. Davant d'aquesta constatació, però, els defensors de Charlottetown al Quebec subratllaren els avenços que la província obtenia en aspectes com més presència a la Cambra dels Comuns o a la Cort Suprema, vot de doble majoria al Senat respecte qüestions relatives a la llengua i la cultura franceses, un veto sobre canvis futurs en les institucions federals. També subratllaven la importància de la desaparició dels poders de reserva i desautorització i del consentiment provincial per tal que el poder federal pogués fer ús del poder declaratori.

Tots aquests arguments, però, no van convèncer la majoria de l'opinió pública quebequesa, que consideraven Charlottetown un retrocés claríssim respecte Meech. En particular dues qüestions van centrar les crítiques dels adversaris de l'acord: la clàusula de la societat distinta i la divisió de poders.

En el text de Charlottetown el reconeixement del Quebec com a societat distinta es trobava clarament subordinat a la clàusula Canadà. Encara més greu, el reconeixement del Quebec com a societat distinta es trobava al mateix nivell que altres set "característiques fonamentals" del Canadà, de molt diversa naturalesa<sup>53</sup>. En aquest sentit, la visió de la comunitat política canadenca no responia a criteris binacionals, sinó que es confirmava l'aposta multicultural que ja s'havia fet en temps de Trudeau. Això suposava una clara etnicització de la identitat francesa i una negació del caràcter nacional del Quebec. En definitiva, doncs, Charlottetown no reconeixia un dels principis bàsics de la política quebequesa: aquell que afirma que el poble quebequès és l'únic que pot decidir el seu futur polític i constitucional (*maîtres chez nous*). Aquest no reconeixement del caràcter nacional del Quebec, a més a més, era encara més dolorós davant el reconeixement explícit, que Charlottetown feia, del dret a l'autonomia governamental dels pobles autòctons, als quals se'ls concedia la

---

<sup>53</sup> BRUN-OTIS-MORIN-TURP-WOEHLING-PROULX-SCHABAS-PATENAUDE:1992:53-56.

formació d'un tercer nivell de poder. Per gran part de l'opinió pública quebequesa, Charlottetown donava als autòctons allò que negava als quebequesos.

L'altre aspecte clau que va mobilitzar el vot contrari va ser la qüestió de la divisió de poders. En l'Acord, el capítol dedicat a aquesta qüestió, es garantia el poder provincial en matèries de... competència provincial! És a dir, que bàsicament es reconeixia que en els anys anteriors el poder federal havia ocupat àrees de competència provincial, i el que es proposava ara, era retirar-s'hi. Quant a l'abolició dels poders unilaterals federals (reserva, desaprovació) de fet era més aviat un gest simbòlic, atès el seu desús en els darrers decennis. Per contra, Charlottetown no responia de cap de les maneres al contingut del Report Allaire del PLQ, el qual, com ja hem vist, posava l'èmfasi en l'obtenció d'un gran nombre de competències exclusives pel Quebec. En efecte, els redactors de l'Acord, incloent el propi Bourassa, van actuar com si l'esmentat report no existís. Com a conclusió, el Quebec no només no era reconegut com a nació (dualitat), sinó que se li negava un increment dels seus poders, necessaris per garantir el seu desenvolupament com a tal.

Quant a l'increment de la presència del Quebec a les institucions federals, aspecte que constituïa el gran reclam dels defensors de l'Acord, de seguida es va denunciar que es tractava d'una concessió enverinada. En primer lloc, perquè no s'havia demanat (a diferència de l'increment de poders pel Quebec, que sí que s'havia demanat). I en segon lloc, perquè suposava una més gran implicació del Quebec en la política canadenca i fins i tot el perill que el govern provincial deixés de ser el principal representant dels interessos del Quebec, en benefici dels representants quebequesos a les institucions federals (diputats i senadors)<sup>54</sup>. En definitiva, els guanys que el Quebec obtenia de Charlottetown, paradoxalment anava en la direcció del reforçament d'un federalisme de tipus intraestatal, d'una major implicació del Quebec en els afers canadencs, quan precisament, el que havia caracteritzat la posició del Quebec,

---

<sup>54</sup> No debades, Bourassa va forçar que les províncies podien decidir la manera d'escollir els senadors en el nou Senat contemplat en l'acord. Aquests podien ser escollits per elecció popular (model nord-americà o australià) o bé per nomenament provincial (model alemany). Òbviament, l'opció preferida, en el cas de Bourassa, era la segona.

era prioritzar un federalisme de tipus més interestatal, que permetés al Quebec de disposar de més capacitat de decisió en els seus propis afers. En opinió de McRoberts,

*"(...) Quebec had entered the negotiations seeking asymmetry in powers; instead it received asymmetry in the House of Commons, which was of little consequence to Québécois but of enormous consequence -all negative- to the rest of the country"*  
**(McROBERTS:1997a:218)**

Per la seva banda, el propi Partit de la Reforma, de Preston Manning, en un seu document, sintetitzava molt bé, el que realment havia ocorregut amb Charlottetown,

*"The net effect, instead of granting Quebec more provincial autonomy, is to involve it more deeply in national affairs"* **(CAIRNS:1994:38)** [on evidentment, per "national affairs" s'entén afers canadencs]

En definitiva, doncs, Charlottetown va ser rebutjat per una àmplia majoria tant al Quebec com a ROC. D'aquesta manera el contenciós constitucional continuava obert, després de dos fracassos consecutius impulsats pel Primer Ministre federal, Brian Mulroney i pel Primer Ministre quebequès, Robert Bourassa. Era evident que ambdós havien estat desautoritzats pels ciutadans i que calia un canvi en profunditat tant a Ottawa com a Quebec. La més que anunciada arribada de dos polítics veterans, Jean Chrétien i Jacques Parizeau, a la primera línia de responsabilitat política, no feia més que presagiar un nou període de relacions intergovernamentals marcades per la conflictivitat, en el mateix sentit que s'havia donat durant els mandats de Trudeau i de Lévesque, entre 1976 i 1984.

Quant al federalisme executiu, no cal dir que va ser considerat el blanc de moltes crítiques, i molts analistes consideraren que la derrota dels governs en mans dels ciutadans representava el punt final d'un model polític que ja no podia oferir res més. La Carta, s'havia imposat definitivament a un model de federalisme titllat d'elitista i consociacional. En aquest sentit, Samuel LaSelva afirma taxativament que,

*"What the Charter has affected is a transfer of sovereignty from government to the people. Moreover, the transfer has been real and not merely symbolic. The Charter has brought the citizenry into the constitutional order and has created a tension between citizens and governments. Jealous of their rights, individuals and groups now compete with government to control the constitution. Governments can no longer treat the constitution as their possession and modify it as they please. In a sense, the Charter represents a victory for Canadian democracy, because governments are now more responsive to the people. What may be of even greater significance is that the Charter has also brought about the demise of executive federalism, at least with respect to constitutional matters." (LaSELVA:1993:222)*

Això no obstant, tal i com s'ha dit més amunt, és evident que aquest impacte de la Carta no s'ha donat de forma homogènia arreu del Canadà, sinó que ha estat més profund al Canadà anglès -on ha esdevingut un símbol d'identitat nacional- que no pas al Quebec o entre els Pobles Autòctons.

#### **10.4. CONCLUSIONS CAPÍTOL DESE**

Amb el fallit Acord de Charlottetown es va tancar, en fals, tot un cicle llarg de rondes macroconstitucionals que s'havien iniciat en els anys seixanta, i que hem analitzat en els tres darrers capítols. Diem que es tancaren en fals perquè si bé les reformes introduïdes el 1982 són a hores d'ara plenament legals i fins i tot, pel que fa a la reforma consitucional, han estat emprades en diferents ocasions, àdhuc pel mateix Quebec, políticament, aquest cicle no ha resolt o no ha donat resposta al contenciós políticoconstitucional que enfronta el Quebec amb el Canadà. Una prova fefaent d'aquesta no resolució la tenim en l'increment del suport a la sobirania: en el primer referèndum d'autodeterminació al Quebec (1980), els vots favorables a la sobirania foren el 40%. Quinze anys després (1995), tal i com analitzem en el proper, i últim, capítol de la recerca, en el segon referèndum, el suport a la sobirania assolí el 49.4%. A més a més, entre la primera i la segona consulta, es donà encara un altre tret molt significatiu. Mentre que en la primera, els francoquebequesos (un 83% de la població total) es decantaren majoritàriament pel no a la sobirania, en la segona, ho feren de manera força significativa (en un 60% aproximadament) a



favor d'ella. No hi ha cap mena de dubte, doncs, que l'anomenada Herència Trudeau, això és la reforma de 1982, incloent-hi la Carta de Drets i Llibertats, les polítiques de bilingüisme i multiculturalisme, etc. no només no liquidaren el nacionalisme quebequès, sinó que en gran mesura el reforçaren. No debades, alguns analistes, i de manera molt destacada, el polítòleg de la Universitat de York, Kenneth McRoberts, han criticat durament la política trudeauniana, titllant-la d'intolerant amb el nacionalisme quebequès, i de fomentadora de la polarització en l'àmbit de la qüestió nacional. Per McRoberts,

*"After 30 years, it is only too obvious that the Trudeau strategy has failed. In fact, rather than unifying the country, it has left Canada more deeply divided than ever before" (McROBERTS :1997a:245)<sup>55</sup>*

Segons el seu parer, el referent a seguir era la política constitucional de compromís que l'antecessor de Trudeau, L.B.Pearson, va desenvolupar entre 1963 i 1968, i que es va caracteritzar per una voluntat d'entesa, de comprensió i d'integració del Quebec al Canadà, en la línia del federalisme asimètric,

*"Lester Pearson's government had pioneered new asymmetrical forms of federalism that could accommodate Quebec's particular role in Canada's dualism. Through "contracting out" and other devices the Quebec government assumed responsibilities that in the rest of the country were held by the federal government. Usually the option was offered to all the provinces but, invariably, Quebec was the only one to take advantage of it" (McROBERTS :1997a:249)*

Per descomptat que aquesta visió crítica de la política trudeauniana no és pas compartida pels més aferrissats defensors, àdhuc apologetes, de l'antic Primer Ministre, però aprofundir en aquest debat ens allunyaria del nostre objecte d'estudi<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> En un text anterior, que sense cap mena de dubte es troba en l'origen del que acabem de citar, encara anava més lluny: *"Looking back over the last 25 years in Canada one cannot avoid the temptation to suggest, however unfairly, that: the policies which were designed to avert the prospect of Quebec independence, by systematically avoiding any recognition of Quebec's specificity, had precisely the opposite effect, heightening the chances if not ensuring that Quebec would finally choose independence" (McROBERTS:1991:38).*

<sup>56</sup> El nucli dur dels trudeaunistes el representa la revista *Cité Libre*. Un dels seus darrers

Pel que fa concretament a l'Acord de Charlottetown, dos aspectes mereixen ser destacats en aquestes conclusions. El primer d'ells és que, va suposar, per primera vegada, que els ciutadans canadencs es pronunciessin sobre la seva constitució. Aquest és un fet d'una gran transcendència. Podem dir, en aquest sentit, que és a partir del referèndum de 1992 que cristal·litza definitivament un nacionalisme canadenc que fuig de les querelles tradicionals ("anglesos" contra "francesos") i es caracteritza per tenir en la nova constitució el seu referent principal. Efectivament, ens trobem davant un exemple feient de patriotisme constitucional, segons el qual, la canadianitat ja no es mesura tant en termes lingüístico-culturals (o això és el que es vol) sinó en termes de possessió de drets (*rights bearer*), la protecció dels quals és la tasca dels tribunals, que actuen (suposadament) com a autèntics contrapoders als executius. Dit amb d'altres paraules, aquest nou nacionalisme és paradoxalment, postnacional o si es vol postmodern, atès que no es caracteritza pels indicadors tradicionals del nacionalisme (llengua, raça, religió, dret, etc.), sinó per suposats valors abstractes. Així doncs, podem parlar de l'adveniment d'un nacionalisme **jurídic** -contraposat a un nacionalisme sociològic- que té en el *rule of law*, en la Constitució i en els tribunals les seves principals armes per fer front als "separatistes", tal i com s'estudia en detall en el proper capítol. Cal afegir, a més a més, que aquest nou nacionalisme, comença a reflexionar entorn la identitat nacional del Canadà anglès (del ROC), sobretot en els moments previs al referèndum de 1995.

L'altre aspecte que convé subratllar de Charlottetown és l'adveniment

---

directors, el polític de la Universitat Laval, **Max Nemni**, va criticar durament els, per ell, considerats revisionistes, tot fent una apologia de la reforma constitucional liderada per Trudeau: "*Ainsi, le réforme constitutionnelle de 1982 n'imposait nullement un faux carcan civique à une fédération vraiment binationale. Elle ne faisait que consacrer la composition réelle de la population canadienne. Au Canada, le pluralisme ne représente pas seulement une valeur abstraite, mais un fait de société. Cette réforme visait donc à rallier tous les Canadiens aux identités multiples autour d'une conception civique de la nation. La Constitution et la Charte consacrent la souveraineté du peuple, l'égalité des citoyens et le pluralisme de leurs identités*" (NEMNI:1998:42). En aquest mateix article, Nemni inclou dins l'escola "revisionista", a més a més del ja esmentat McRoberts, les següents obres (LAFORREST:1992; LENIHAN-ROBERTSON-TASSÉ:1994; BURELLE:1995, 1996a; GIBBINS-LAFORREST:1998). En aquesta darrera obra, se centra sobretot en l'article de Will Kymlicka (KYMLICKA:1998a:15-50).

de les Primeres Nacions com a actors constitucionals de primera línia. Tal i com hem afirmat més amunt, en el debat entorn d'aquest acord, les reivindicacions autòctones van assolir una gran rellevància i fins i tot arribaren a desplaçar, en determinats moments, a les reivindicacions quebequeses. No debades, per a l'opinió pública del Canadà anglès, les primeres eren vistes molt més favorablement que les segones. Les implicacions d'aquesta constatació són enormes i afecten directament a un dels principis bàsics del nacionalisme quebequès: el dels "dos pobles fundadors". Efectivament, amb la consolidació de les Primeres Nacions com a actors constitucionals, es desvirtua en gran mesura la imatge tradicional del Canadà com a pacte entre dos pobles fundadors, atès que es passa a considerar que els autòctons tenen tants o més drets que els quebequesos. La paradoxa, però, es troba en el fet que mentre una gran part dels canadencs anglesos no troben cap obstacle moral o filosòfic per prendre en consideració els drets **col·lectius** dels autòctons, no passa el mateix amb el cas dels drets col·lectius del Quebec, els quals són ignorats en benefici dels drets individuals<sup>57</sup>.

En definitiva, el fracàs de Charlottetown va significar la fi de la política de reconciliació que durant pràcticament deu anys havien portat a terme el primer ministre federal, Brian Mulroney, i el primer ministre quebequès, Robert Bourassa. Ambdós s'enfonsaren conjuntament amb el rebuig popular a l'acord constitucional que havien sotmès a referèndum. El primer en desaparèixer de l'escena va ser Mulroney, el qual va dimitir voluntàriament de tots els seus càrrecs el mes de juny de 1993 i fou reemplaçat com a Primer Ministre per Kim Campbell, antiga ministre de justícia, procedent de la Colúmbia Britànica<sup>58</sup>. Per primera vegada una dona ocupava el càrrec de més

---

<sup>57</sup> Fixem-nos que subjacentment a aquesta diferenciació entre els drets dels autòctons i els drets dels quebequesos, en podem trobar una altra, si més no preocupant. Efectivament, la negació dels drets col·lectius dels quebequesos es fa en base a criteris individualistes i igualitaristes. En el fons, doncs, quan s'està negant els drets col·lectius als quebequesos es fa perquè es considera que tothom és igual, és a dir, que quebequesos i no quebequesos han de tenir els mateixos drets. ¿Perquè, doncs, sí que es reconeix els drets col·lectius dels pobles autòctons? La resposta: perquè els autòctons **no són iguals** o, si es vol, perquè són **una altra història**, al marge de la comunitat canadenca. Hi ha doncs, una exclusió, un apartheid entre el món autòcton i el no-autòcton, fonamentat, bàsicament, en criteris racials o ètnics.

<sup>58</sup> La dimissió de Mulroney va tenir com a rerefons els desastrosos resultats que

alta responsabilitat política al Canadà.

Pocs mesos després (setembre) fou Robert Bourassa qui va anunciar també la seva intenció de dimitir<sup>59</sup>. Així, el mes de gener de 1994, va ser succeït al capdavant del govern per Daniel Johnson<sup>60</sup>. D'aquesta manera es posava terme a una altra llarga carrera política, durant la qual havia estat primer ministre entre 1970 i 1976 i entre 1985 i 1994.

Tanmateix, tant Campbell com Johnson, van tenir uns mandats efímers, atès que tots dos van ser derrotats pels seus principals adversaris. Campbell va patir una humiliant derrota a mans del liberal Jean Chrétien, en les eleccions d'octubre de 1993. Johnson, per la seva banda, també va ser derrotat, de forma més ajustada però, pel líder del Partit Quebequès, Jacques Parizeau, el mes de setembre de 1994. Amb l'adveniment de Chrétien i Parizeau com a primers ministres del Canadà i del Quebec, respectivament, tot indicava que es tornaria a un nou format de relacions intergovernamentals caracteritzat per la conflictivitat. Ambdós eren polítics veterans i des de sempre havien mantingut posicions totalment enfrontades. Un nou cicle polític s'inicià.

---

anunciaven les enquestes d'intenció de vot, que auguraven una derrota humiliant si el desprestigiat primer ministre continuava al capdavant del partit i del govern. En aquest escenari, Mulroney es convertí clarament en un destorb per als seus coreligionaris. Per sort, ell va ser el primer en adonar-se'n i no va oferir cap mena de resistència, més aviat l'anunci de la seva intenció de dimitir -efectuat el mes de gener- l'alleugerí.

<sup>59</sup> En aquest cas, a banda del cansament i la decepció, un factor afegit de gran importància va ser l'evolució de la malaltia que patia, càncer de pell, que finalment va acabar amb la seva vida, el 2 d'octubre del 1996, a l'edat de 63 anys.

<sup>60</sup> Fill (Daniel Johnson pare, 1966-68) i germà (Pierre Marc Johnson, 1985) d'anteriors primers ministres del Quebec.

## **CAPITOL ONZÈ**

### **CRISI DEL FEDERALISME EXECUTIU?**

#### Sumari

- 11.0. Presentació
- 11.1. El referèndum quebequès de 1995 i les seves conseqüències
- 11.2. La Declaració de Calgary
- 11.3. L'opinió de la Cort Suprema del Canadà sobre la secessió del Quebec
- 11.4. L'Acord Marc sobre la Unió Social
- 11.5. De la Llei C-20 a la Llei 99
- 11.6. La no-política constitucional de Jean Chrétien
- 11.7. Crisi del federalisme executiu? Darreres reflexions entorn les relacions intergovernamentals canadenques.
- 11.8. Conclusions Capítol Onzè.

-----

## **11.0. PRESENTACIÓ**

En aquest últim capítol de la recerca reflexiono entorn els darrers desenvolupaments del federalisme executiu. Això em porta a analitzar el debat que s'ha donat al Canadà respecte la suposada crisi del federalisme executiu, com a conseqüència dels fracassos de Meech i Charlottetown<sup>1</sup>. Concretament, la prova més fefaent de la derrota dels governs pels ciutadans van ser els referenda de 1993. A partir d'aquí, la idea d'un Canadà que finalment havia assolit implantar la sobirania popular per damunt del tradicional monopoli dels afers constitucionals per part dels governs va començar a esdevenir un tema recurrent de reflexió política (**WHITAKER:1992; RUSSELL:1993<sup>2</sup>a; LaSELVA:1993:219-234**). Això no obstant, es pot parlar realment d'una crisi del federalisme executiu? Des del nostre punt de vista, ja ho avancem, en tot cas s'ha donat una adaptació al nou context polític caracteritzat per l'auge dels ideals agregatius, com són l'exigència d'una participació pública o massiva en els afers constitucionals, l'expansió del discurs fonamentat en els drets, i en les polítiques d'identitat i reconeixement (**ATKINSON:1994; MENDELSON:2000a:245-272**). Tal i com el professor Michael B. Stein, de la Universitat McMaster (Ontàrio) afirmà en el seu moment,

*"(...) one lesson, arising from the experiences of both Meech Lake and Charlottetown, must not be forgotten: the elite structures and processes (...) are insufficient and incomplete by themselves for constitution-making in today's widely shared culture of popular sovereignty. Elite structures must somehow be combined with mechanisms of popular consultation, including referendums and interest group representations, in order to achieve long-term success and legitimacy" (STEIN:1993:96)*

Des d'aquest punt de vista, és evident que la metàfora dels onze homes blancs reunits rere portes tancades, discutint i prenent decisions sobre els afers constitucionals, probablement no es torni a repetir més. Això no vol dir, però, que el federalisme executiu, àdhuc el constitucional, en el seu conjunt desaparegui. I la prova la tenim, precisament, en els episodis de negociació intergovernamental que s'han donat en els darrers anys, alguns dels quals són

---

<sup>1</sup> Sense oblidar que també la Carta Victoria va ser un fracàs, i que la reforma de 1982, si més no parcialment, també ho va ser, atès que no reeixí en aconseguir l'adhésió del Quebec.

de gran transcendència i constitueixen l'objecte d'estudi d'aquest capítol. En concret, en els propers apartats estudiem els darrers esdeveniments cabdals que s'han esdevingut en les relacions intergovernamentals canadenques. Cronològicament aquests són: el referèndum quebequès (octubre 1995) i les seves conseqüències; la **Declaració de Calgary** (setembre 1997); el dictamen de la Cort Suprema sobre la Secessió del Quebec (agost 1998); l'Acord Marc sobre la Unió Social, AMUS (febrer 1999); i, finalment, l'aprovació de la Llei C-20 (federal) i de la Llei 99 (quebequesa), al llarg de l'any 2000. Un cop feta l'anàlisi d'aquests episodis, en els dos darrers apartats d'aquest capítol reflexionem entorn la política constitucional del Primer Ministre Jean Chrétien<sup>2</sup>, en el penúltim, i respecte la suposada crisi del federalisme executiu, en l'últim. Pel que fa a aquesta última qüestió, ja podem avançar que en els darrers anys al Canadà s'està donant una progressiva evolució envers un federalisme **col·laboratiu** al territori ROC<sup>3</sup>, del qual el Quebec queda cada cop més al marge. Per descomptat que aquesta posició diferenciada és causada per la percepció pròpia que es té des del Quebec de la qüestió nacional, i més concretament de les relacions federals-provincials.

### **11.1. EL REFERÈNDUM QUEBEQUÈS DE 1995 I LES SEVES CONSEQÜÈNCIES**

Tal i com s'ha dit en el capítol anterior, els anys 1993 i 1994, van suposar un important canvi de conjuntura política, com a conseqüència de la desaparició de l'escena política dels dos principals protagonistes de l'intent de reintegrar el Quebec a la família constitucional canadenca: Brian Mulroney i Robert Bourassa. Per això, en els dos següents subapartats analitzem sintèticament els comicis que van donar lloc al canvi d'escenari polític.

---

<sup>2</sup> Caracteritzada per un èmfasi en l'estratègia d'**unitat nacional** enfront el perill del "separatisme" quebequès.

<sup>3</sup> Semblant, salvant totes les distàncies, al que s'està donant a Austràlia, és a dir, en un exemple de federació monoracional (**PAINTER:1998, 1999**).

### 11.1.1. Les eleccions federals de 1993

La dimissió de Mulroney i la seva substitució per Kim Campbell, la primera canadenc a ocupar el màxim càrrec polític del país, va ser una solució d'urgència per evitar l'inevitable: el desastre electoral al qual es veia abocat el Partit Conservador segons totes les enquestes. Quan finalment, tingueren lloc, el 25 d'octubre de 1993, els seus resultats suposaren un autèntic terrabastall en el sistema polític canadenc. En l'àmbit federal, el Partit Liberal del Canadà (PLC), liderat per Jean Chrétien, aconseguí la majoria absoluta, amb 177 escons de 295, sobretot gràcies al suport massiu que va rebre a Ontàrio (on tragué 98 dels 99 escons en joc) i a les províncies atlàntiques (31 de 32). D'aquesta manera, els liberals van accedir novament al poder, després de nou anys en l'oposició, tot desplaçant els conservadors. Aquests patiren una derrota humiliant, atès que passaren d'haver aconseguit 170 escons en els comicis anteriors (1988), a només obtenir-ne 2, és a dir, una pèrdua del 99% de la seva representativitat a la Cambra dels Comuns<sup>4</sup>. La conseqüència immediata va ser la dimissió irrevocable de Campbell com a líder del partit, que pocs mesos després va ser reemplaçada pel jove diputat quebequès i exministre tory, **Jean Charest**<sup>5</sup>. Per la seva banda, el "tercer partit" federal, el Nou Partit Democràtic, d'orientació socialdemòcrata, només va obtenir 9 diputats, tots ells, escollits a les províncies occidentals.

Però a més a més del retorn dels liberals al poder i de la debacle conservadora, les eleccions federals de 1993 van ser importants perquè van suposar la irrupció amb força de dues formacions polítiques noves: el **Bloc Quebequès** i el **Partit de la Reforma** (Reform Party), la principal característica, compartida, dels quals, fou la de concentrar el seu suport, no en el conjunt del Canadà, sinó en regions ben concretes: Quebec i les províncies occidentals, respectivament. Així, al Quebec, la gran sorpresa va ser el rotund triomf del recentment format Bloc Quebequès, el qual aconseguí 54

---

<sup>4</sup> FRIZZEL-PAMMET-WESTELL: 1994; GUÉRIN-NADEAU-MARTIN:1995. L'ensulsiada electoral conservadora va ser encara més forta que la que va conèixer, en les eleccions espanyoles de 1982, la UCD, on "només" va perdre el 93% dels escors (MOLINS-SORT:1994:170).

<sup>5</sup> El qual ja havia tingut un paper destacat en l'intent de fer aprovar, introduint algunes modificacions, l'agència acord del Llac Meech, en els mesos de maig i juny de 1990 (veure 9.1.5).



escons dels 75 possibles, amb un vot popular del 50%<sup>6</sup>. D'aquesta manera, el nou partit sobiranista, que només es presentava al Quebec en les eleccions federals, sota el lideratge de Lucien Bouchard, esdevingué un actor clau de la nova conjuntura política, fins al punt que es convertí en l'Oposició Oficial al Govern del Canadà, atès que el seu caucus era el segon més nombrós, després del liberal<sup>7</sup>.

Per la seva banda, el Partit de la Reforma, liderat per l'albertà Preston Manning, ideològicament molt proper a la nova dreta dels Estats Units, obtingué 52 escons, tots ells, tret d'un, a les províncies occidentals, de manera que, malgrat tenir vocació de partit federal, el reformista només aconseguí arrelar a l'Oest, i, de manera molt intensa a Alberta i la Colòmbia Britànica. En definitiva, es pot considerar que l'èxit reformista convertí Manning en el principal portaveu de les reivindicacions de l'Oest canadenc, relatives a aconseguir un major pes d'aquestes províncies en la política federal, en detriment del Canadà central<sup>8</sup>.

Les eleccions federals d'octubre de 1993, van suposar un primer tomb important en l'escenari polític canadenc. Concretament, representaren la desintegració del format tradicional del sistema de partits del Canadà. Aquest s'havia caracteritzat per l'existència de dos partits i mig d'àmbit federal (liberals i conservadors alternant-se en el poder federal, i els neodemòcrates com a tercer partit). A partir de llavors, però, només el PLC ha reeixit a tenir una presència en totes les províncies canadenques, bé que de forma molt desigual. Per contra, ni conservadors ni neodemòcrates els podem considerar, a hores d'ara, partits pan-canadencs reals, atès que no compten amb suports suficients per fer escollir algun dels seus candidats en totes i cadascuna de les províncies canadenques. Des d'aquest punt de vista,

---

<sup>6</sup> GUAY:1994:125-175; DROUILLY:1994; BLAIS-NEVITTE-GIDENGIL-BRADY-JOHNSTON:1995.

<sup>7</sup> MOLINS-SORT:1994:169-180; NOËL:1994:19-35; ST.GERMAIN-GRENIER:1994:161-178; CORNELIER:1995; SORT:1996:145-153.

<sup>8</sup> ARSENEAU:1994:37-57; LAYCOCK:1994:213-248; SIGURDSON:1994:249-276; ARCHER-ELLIS:1994:277-308. Val a dir que, pel que fa a la qüestió nacional, els reformistes eren clarament contraris al Canadà bilingüe i multicultural somniat per Trudeau i els seus seguidors. Quant a la qüestió del Quebec, en principi es mostraven partidaris que romangués dins de la federació, si bé consideraven que si els quebequesos volien seccionar-se calia que ho paguessin el més car possible. De fet els reformistes no van presentar candidatures al Quebec.

el sistema de partits canadenc, d'ençà 1993, no afavoreix precisament la unitat nacional, atès que només hi ha un partit que sigui autènticament pancanadenc (**TANGUAY:1999:217-244**). Això no obstant, alguns analistes consideren que, malgrat aquests canvis formals, les eleccions de 1993 van suposar, a grans trets, una continuïtat en el comportament electoral dels canadencs (**SWAYZE:1996:555-566**)

L'adveniment del triomf de Jean Chrétien, per altra banda, no deixava de ser preocupant des de la perspectiva del nacionalisme quebequès. No debades, el nou primer ministre federal havia estat el braç executor de l'acord de novembre de 1981, en la seva qualitat de Ministre de Justícia del govern Trudeau. En aquest sentit, Chrétien era ben explícit pel que feia referència a la qüestió constitucional, i per extensió, a la qüestió nacional. Segons el seu parer, aquestes qüestions s'havien arranjat definitivament d'ençà l'aprovació de la Reforma de 1982, per la qual cosa no volia sentir a parlar de reiniciar noves rondes de negociació macroconstitucional.

Per contra, l'èmfasi s'havia de posar en l'economia, en la creació d'ocupació i en la lluita contra el dèficit i la inflació. Per a Chrétien i els seus col·laboradors més estrets, els fracassos de Meech i Charlottetown havien estat essencialment fracassos de la política menada per Brian Mulroney, el qual havia jugat a aprenent de bruixot i havia reobert la caixa de Pàndora de la constitució per tal de comptar amb el suport del Quebec per fer possible els seus objectius partidistes i, de forma molt especial, per aprovar l'Acord de Lliure Canvi amb els Estats Units. Els liberals federals, doncs, es negaven en rodó a escoltar qualsevol proposta de reforma constitucional. Aquesta actitud de tancament en banda, però, finalment va haver d'abandonar-se, si més no en part, com a conseqüència dels esdeveniments posteriors, tal i com s'estudia més avall.

### 11.1.2. Les eleccions quebequeses de 1994

El canvi d'escenari polític global es va completar l'any 1994. En el mes de gener, Daniel Johnson fill, després de ser designat líder del Partit Liberal del Quebec, en substitució de Robert Bourassa, esdevingué nou primer ministre del Quebec. Davant seu es plantejava el repte de guanyar en les eleccions que, per imperatiu legal, havia de convocar aquell mateix any<sup>9</sup>. Tanmateix, no trigaren a sorgir obstacles: (i) combatre la mala imatge del partit (casos de corrupció, polítiques anti-socials, privatitzacions); (ii) fer front al suport popular creixent al partit de l'Oposició Oficial, és a dir, el propi Partit Quebequès, liderat per Jacques Parizeau; (iii) les diverses topades amb el Partit Liberal del Canadà, i molt particularment, amb el propi Chrétien, a causa dels plantejaments autonomistes del PLQ<sup>10</sup>; (iv) el problema sorgit arran la consolidació de l'escissió nacionalista del partit que havia acabat formant l'Acció Democràtica del Quebec, ADQ (1993), liderada per Mario Dumont, sota el patrocini de Jean Allaire<sup>11</sup>. Precisament en aquestes eleccions l'ADQ tenia la seva primera prova de foc; (v) acusacions contra els liberals quebequesos de baixar la guàrdia en la política de francesització de la retolació comercial. Per acabar-ho d'arrodonir, la victòria del BQ en les eleccions federals al Quebec, tal i com acabem de veure, va contribuir a crear un efecte ona de triomf inapel·lable dels pequistes.

Quan finalment van tenir lloc les eleccions, el 12 de setembre de 1994, els resultats van ser molt més estrets del que tot semblava indicar<sup>12</sup>. El PQ

---

<sup>9</sup> Atès que les anteriors s'havien celebrat el 25 de setembre de 1989, i doncs, el mandat de cinc anys arribava a la seva fi.

<sup>10</sup> Les relacions entre el Partit Liberal del Canadà i el Partit Liberal del Quebec, han conegut diversos signes. Enfront el federalisme unitarista del primer, s'ha aixecat el federalisme plural del segon, consistent en una defensa del reconeixement del Quebec com a societat distinta. És a dir, de reconeixement del Canadà com a federació multinacional. Per altra banda, les relacions personals entre els dos líders, Chrétien i Johnson, mai van ser excessivament fluïdes.

<sup>11</sup> Es tracta de l'ex-president de la Comitè de política constitucional del Partit Liberal del Quebec, que el 1991 va elaborar el document *Un Québec libre de ses choix*, al qual ja hem fet al·lusió amb anterioritat (veure 10.1.1). Allaire es va posicionar públicament en contra de l'Acord de Charlottetown, fet que va marcar el seu distanciament definitiu del PLQ. En aquest viatge, l'acompanyà, primer, i l'acabà substituint, l'ex-líder dels Joves Liberals, Mario Dumont.

<sup>12</sup> TURP:1994:1-2; LATOUCHE:1994:1 i 3-4; DRACHE:1994:5-6; LACHAPELLE:1994:6-8; MONIÈRE-GUAY:1995; ROCHER:1995b:22-26; DROUILLY:1995a:127-163, 1997; SORT:1996:157-159; PINARD-BERNIER-LEMIEUX:1997.

guanyà els liberals per un estret marge de vots populars (44,71% contra 44,36%), si bé en nombre d'escons sí que aconseguí una clara majoria absoluta, amb 77 diputats del total de 125 de l'Assemblea Nacional del Quebec. Els liberals s'hagueren de conformar amb 47 escons i l'ADQ, tot i obtenir el 6,45% del total dels vots populars, només aconseguí fer elegir un sol diputat (el seu líder, M. Dumont)<sup>13</sup>. D'aquesta manera, Jacques Parizeau, el veterà sobiranista "pur i dur", esdevingué el nou primer ministre del Quebec, en substitució del derrotat Daniel Johnson. Amb aquest triomf, el PQ tornava al poder, es culminava el procés iniciat el 1988, quan Parizeau fou elegit líder del PQ, i es tancaven definitivament les ferides internes posteriors a la derrota referendària de 1981 i a les lluites intestines posteriors entre "afirmacionistes" i "purs i durs", que portaren a la humiliant derrota de 1985<sup>14</sup>. Val a dir, que les expectatives pequistes eren les d'obtenir un mínim de 84 diputats. Tot i això, Parizeau no va dubtar a engegar el més ràpidament possible el procés cap a la celebració d'un segon referèndum d'autodeterminació del Quebec.

### 11.1.3. El referèndum de 1995

Dissortadament, l'enfocament d'aquesta recerca no ens permet analitzar amb un cert detall tot el procés referendari que es donà entre setembre de 1994 i el 30 d'octubre de 1995, dia de la celebració del plebiscit. Per descomptat, ens remetem a l'abundantíssima bibliografia que hi ha al respecte<sup>15</sup>. En conseqüència, en les següents línies ens limitem a presentar les fites principals d'aquest procés. Abans d'entrar-hi, però, assenyalem que en aquests tretze mesos, tant els sobiranistes com els federalistes es llançaren a una activitat frenètica d'acumulació de forces, que tingué com a conseqüència la pràctica

---

<sup>13</sup> Per la seva banda l'*Equality Party/ Parti Égalité*, no va tornar a repetir l'èxit de 1989 i va perdre la seva representació parlamentària. L'explicació d'aquest fracàs rau en la por que gran part de l'electorat anglòfon i al·lofon experimentà davant la més que probable victòria pequista, per la qual cosa va optar per un vot útil, tot donant suport els liberals provincials i evitant dividir el vot federalista.

<sup>14</sup> El moment més trist de les quals per a la immensa majoria de sobiranistes i àdhuc de quebequesos en general, va ser, sense cap mena de dubte, la sobtada mort d'un amargat René Lévesque, a les darreries de 1987. Veure en aquest sentit (LÉVESQUE:1986). Per una valoració sobre l'anomenada "herència Lévesque" (MONIÈRE:1989).

<sup>15</sup> CAIRNS:1995c:1 i 46-47, 1995d:72-73; DION:1995a:533-551, 1995b1 i 4-5; McROBERTS:1995d:1 i 62-64; MONIÈRE:1995:59-74; MONIÈRE-CÔTÉ:1995; LACHAPELLE-TREMBLAY-TRENT:1995; ROCHER:1995b:26-41; YOUNG1995a, 1995b:47-62; BOISMENU:1997; FAFARD-BROWN:1996; MONIÈRE-GUAY:1996; SORT:1996a:161-194; DROUILLY:1997; PINARD-BERNIER-LEMIEUX:1997; LORiot:1998:280-284.

paral·lització o, si es vol, la ralentització de les relacions intergovernamentals, sobretot les de naturalesa bilateral Quebec-Canadà<sup>16</sup>.

El procés envers la celebració del referèndum es dividí en diverses etapes. La primera va consistir en l'elaboració de l'**Avant-projecte de llei sobre la Sobirania del Quebec (SORT:1995a:50-53)**. Aquest text constava d'un preàmbul -una Declaració de Sobirania- el redactat de la qual es deixava per més endavant, un cop se l'hagués sotmès a consultació popular, tal i com ja s'havia previst, i de 17 articles<sup>17</sup>. A continuació, s'inicià la segona etapa que consistí en la informació i participació popular. Així, el text fou distribuït per totes les llars i, per canalitzar la participació popular es creà la Comissió Nacional sobre el Futur del Quebec, formada per 18 membres. Setze d'aquests

---

<sup>16</sup> No debades, en una de les seves primeres declaracions postelectorals, Parizeau va anunciar que ell i, sobretot, els seus ministres, només participarien en aquelles cimeres intergovernamentals canadenques que fossin d'un interès fonamental per al Quebec, i que en cap cas, el seu govern participaria en acords que permetessin la intervenció federal en àmbits de competència provincial.

Cal consignar, però, que durant aquesta etapa de ralentització de les relacions intergovernamentals, tingué lloc la signatura de l'**Acord sobre el Comerç Interior (ACI)**, en data 18 de juliol de 1994, producte de set anys de negociacions. L'objectiu de l'ACI era el de fer desaparèixer progressivament les barreres comercials internes (interprovincials) encara existents. Concretament, l'ACI pretén: (i) facilitar la venda de béns i serveis entre províncies; (ii) permetre que els governs adoptin unes pràctiques de compra més obertes; (iii) establir límits a l'ús d'incentius, tals com la reducció d'impostos, per atraure empreses d'altres províncies; (iv) intentar estandarditzar les regulacions de protecció del consumidor per possibilitar un moviment més lliure de béns en el conjunt del Canadà; (v) estandaritzar les regulacions del transport de mercaderies per carretera, per tal de fer més competitiva la indústria; (vi) clarificar els tràmits administratius que permetin una resolució efectiva de les disputes basada en la negociació (**TZEMBELICOS:1995:222**). L'ACI va entrar, no sense polèmica, en vigor l'1 de juliol de 1995, i per descomptat va ser instrumentalitzat durant la pre-campanya referendària. Tanmateix, anàlisis posteriors, semblen dissentir respecte els efectes unitaristes d'aquest Acord (**SCHWARTZ:1995:189-217; KNOX:1998:137-167; SCHWANEN:1998:169-201**).

<sup>17</sup> Aquests articles es distribuïen en seccions, les quals tractaven de la sobirania, l'associació econòmica, una nova constitució quebequesa, el territori, la ciutadania, la moneda, els tractats, les aliances internacionals, la continuïtat de les lleis, el repartiment dels actius i del deute i l'entrada en vigor. En el darrer dels articles, concretament, s'especificava que la norma en qüestió, seria sotmesa a consultació popular i que només podria entrar en vigor si una majoria d'electors, en un referèndum tingut seguint la Llei de Consultació Popular del Quebec, es pronunciaven a favor de la pregunta següent: "*Esteu a favor de la llei aprovada per l'Assemblea Nacional que declara la sobirania del Quèbec?*". El text es troba reproduït íntegrament, en la seva traducció catalana, en el **Document 10** de l'Apèndix d'aquesta recerca.

membres eren, cadascun d'ells, presidents de comissions regionals, mentre que els dos restants eren presidents de la Comissió de la Gent Gran i de la Comissió de la Joventut. Aquestes 18 comissions organitzaren 435 audiències públiques arreu del país i acceptaren un total de 4.595 memòries d'individus i associacions. Es calcula que entre febrer i abril de 1995, unes 50.000 persones intervingueren en els treballs de la Comissió, en el que va ser considerat com un exemple paradigmàtic d'implicació ciutadana en els afers públics (**PARIZEAU:1997:87-92; LAROCHELLE:2000:811-839**).

El 19 d'abril, la Comissió Nacional presentà el seu report final. Hi figuraven 40 recomanacions adreçades a millorar el projecte de Llei sobre la sobirania del Quebec que havia de ser sotmès a referèndum (**SORT:1995d:56-61**)<sup>18</sup>. Un dels aspectes en els quals més s'incidí era en la importància del manteniment de l'associació econòmica amb el Canadà. Aquest fet alertà els estrategues sobiranistes, que van advertir que calia apaivagar al màxim qualsevol resquici d'incertesa respecte al manteniment de la unió econòmica amb el Canadà. Precisament això és el que féu, o si més no es proposà fer, l'acord tripartit del 12 de juny de 1995, signat pel PQ, el BQ i l'ADQ i que significà la cristal·lització del **Comitè del Sí** en la immediata campanya referendària que era a punt d'iniciar-se.

L'acord del 12 de juny es caracteritzava per oferir al Canadà (ROC), en cas que el Sí guanyés en el referèndum, un tractat d'unió política i econòmica, que inclouria qüestions com la ciutadania i diverses institucions comunes (un Consell, una Assemblea Parlamentària i un Tribunal). Amb tot, l'acord deixava ben clar que, en cas que les negociacions per concloure aquest tractat no avancessin, l'Assemblea Nacional del Quebec podria declarar la sobirania del Quebec<sup>19</sup>.

El 7 de setembre, finalment, el primer ministre Parizeau féu públic el **Projecte de Llei número 1 sobre el Futur del Quebec**. Aquest document legislatiu estava compost d'un preàmbul, un total de 27 articles i un annex<sup>20</sup>. El preàmbul consistia en una **Declaració de Sobirania**, el text de la qual va donar lloc a una certa polèmica (**LABELLE:1998:659-682**). L'annex, per la seva banda, reproduïa íntegrament l'acord del 12 de juny al qual ens acabem de

---

<sup>18</sup> Vegeu **Document 11** de l'Apèndix d'aquesta recerca.

<sup>19</sup> Per tal d'evitar una acció unilateral immediata de la majoria, però, es preveia la constitució d'un Comitè d'Orientació i Vigilància de les Negociacions, format per personalitats independents, el qual, entre d'altres tasques, havia d'informar a la població de l'evolució i el procés de les negociacions.

<sup>20</sup> Segons l'estratègia sobiranista, abans de l'aprovació parlamentària d'aquest projecte, calia que fos referendat pels quebequesos i les quebequeses. Únicament després d'un Sí referendari es procediria a la seva adopció parlamentària.

referir. Un dels fets que més va sobtar, i que donà lloc a crítiques per part dels federalistes, era el canvi de nom respecte l'avantprojecte, atès que ja no hi figurava el concepte de "sobirania", havent estat substituït pel de "futur"<sup>21</sup>.

Quant a la pregunta referendària, es va voler evitar explícitament els errors comesos en la de 1980, excessivament llarga i s'optà per una de més senzilla, no exempta, però de polèmica i crítiques per part del bàndol federalista:

*¿Accepteu que el Quebec esdevingui sobirà després d'haver ofert formalment al Canadà una nova associació econòmica i política dins el marc del Projecte de llei sobre el futur del Quebec i de l'acord signat el 12 de juny de 1995?*

És evident que era una pregunta pensada sobretot en funció dels indecisos, és a dir, per aquell sector de la societat quebequesa, majoritàriament francòfon, que es declarava nacionalista però temia les conseqüències de l'accessió a la sobirania, sobretot pel que feia al manteniment de l'espai econòmic canadenc. També intentava traspasar la responsabilitat d'un hipotètic fracàs al Canadà<sup>22</sup>

L'u d'octubre començà la campanya referendària. Van ser "30 jours qui ébranlèrent le Canada" (**MONIÈRE-GUAY:1996**), i que també tingueren un fort impacte a nivell internacional<sup>23</sup>. El seu desenvolupament fou molt

---

<sup>21</sup> Per l'anàlisi d'altres aspectes més concrets del projecte de llei, veure (**SORT:1996a:174-178**). El text sencer, traduït al català, es pot llegir en el **Document 12** de l'Apèndix d'aquesta recerca.

<sup>22</sup> Segons l'estratègia governamental, un cop el Sí hagués guanyat el referèndum, l'Assemblea Nacional estava autoritzada a proclamar la sobirania del Quebec. Amb tot, abans que es pogués portar a terme aquesta proclamació s'havia de fer una oferta formal d'associació al Canadà. Les negociacions derivades d'aquesta oferta no es podien allargar més enllà d'un any (concretament fins al 30 d'octubre de 1996) si bé la pròpia Assemblea Nacional podia modificar aquest termini. En tot cas, si l'evolució de les negociacions no fos positiva, s'autoritza va l'Assemblea Nacional a proclamar la sobirania fins i tot abans que finalitzessin. Tanmateix, per prendre una decisió d'aquest tipus, calia amb anterioritat escoltar l'opinió del Comitè d'Orientació i Vigilància.

<sup>23</sup> En el cas de Catalunya, per exemple, el seguiment politicomediàtic del referèndum quebequès va ser altíssim. Segons un estudi que férem entre el 21 d'octubre i el 9 de novembre de 1995, els quatre diaris més venuts al Principat (*El Periódico*, *La Vanguardia*, *Avui* i *El País*) publicaren fins a 182 peces (incloent portades, editorials, opinions, notícies, còmics, etc.). De lluny el referèndum quebequès va ser seguit amb molt més atenció que moltes eleccions generals d'estats sobirans (**SORT:1996c:59-68**).

emocionant, atès que a mesura que passaven els dies i les setmanes, els partidaris de la sobirania, aplegats a l'entorn del Comitè del Sí, van anar retallant la diferència que els separava en un inici del partidaris del federalisme, organitzats a l'entorn del Comitè del No<sup>24</sup>. En la darrera setmana de campanya, els sondatges donaven un empat entre les dues opcions, la qual cosa féu sonar totes les sirenes d'alarma a Ottawa, i motivà que en els últims dies, el propi Jean Chrétien, s'hi impliqués directament i fins i tot modificqués la seva oposició total a qualsevol tipus de reforma constitucional que havia sostingut d'ençà 1993. Així, es comprometé que, en cas de victòria federalista, procediria a determinades reformes polítiques, si bé no va entrar gaire en detall<sup>25</sup>.

Finalment, el resultat fou favorable als federalistes. **Amb una participació rècord del 94%, la qual cosa vol dir que pràcticament va votar tothom, l'opció del Sí va obtenir el 49.4% dels vots, contra el 50.6% de l'opció del No.** La diferència en nombre absolut de vots entre els dos camps va ser de 54.288 vots, si

---

<sup>24</sup> Tal i com ja s'ha dit, els partits polítics membres del **Comitè del Sí** eren el PQ, el BQ i l'ADQ. A més a més, també tingueren un gran protagonisme les organitzacions sindicals i patriòtiques sobiranistes, organitzades al voltant dels *Partenaires pour la Souveraineté*, tals com la *Confédération des Syndicats Nationaux (CSN)*, la *Fédération de Travailleurs du Québec (FTQ)*, la *Confédération d'Enseignants du Québec (CEQ)*, el *Moviment d'Estudiants per la Sobirania*, la *Union des Artistes (UDA)*, la *Union des Écrivains*, la *Union des Producteurs Agricoles (UPA)*, el *Mouvement National des Québécois et des Québécoises*, la *Société Saint-Jean Baptiste*, etc (**SORT:1998a:86-108**).

Per la seva banda, el **Comitè del No**, era format també per tres partits polítics principals: el Partit Liberal del Quebec, el Partit Liberal del Canadà i el Partit Conservador. Amb un protagonisme molt menor, hi havia l'*Equality Party/Parti Égalité*. En l'àmbit social, els federalistes van comptar amb el suport del Consell del Patronat del Quebec (CPQ), així com d'organitzacions partidàries del bilingüisme, tals com *Alliance Quebec* i les principals entitats representatives de determinades comunitats al·lòfores (jueves, italianes, gregues...). Mediàticament, el Comitè del No, comptà amb suports infinitament superiors als dels seus adversaris. *Last but not least*, cal tenir present, igualment, el protagonisme indirecte, però subjacent, que tingueren la major part de *premiers* de les províncies anglòfores, els quals, al mateix temps que llançaren "declaracions d'amor" envers el Quebec, no s'estaren d'advertir que mai acceptarien negociar amb un Quebec sobirà. En aquest sentit, *premiers* com Clyde Wells (Terranova), Roy Romanow (Saskatchewan) o Frank McKenna (Nou Brunswick), tots ells veterans de Meech i Charlottetown, destaquen per llurs posicions irreductibles.

<sup>25</sup> De la política constitucional de Chrétien, en l'etapa 1993-2000 ja ens ocupem detalladament en un apartat posterior.



bé es rebutjaren 86.501 paperetes de vot per considerar-les nul·les (LORiot:1998:281).

#### 11.1.4. Les conseqüències del referèndum quebequès

La primera i més immediata conseqüència del resultat referendari, va ser l'anunci de la dimissió del propi primer ministre quebequès, Jacques Parizeau, el qual al·legà que es veia incapaç de continuar sent "**primer ministre d'una província canadense**". Immediatament tots els ulls s'adreçaren envers el seu substitut "natural", que no era altre que Lucien Bouchard, fins llavors líder del BQ, i de fet l'artífex de la quasi-victòria dels sobiranistes durant la campanya. Bouchard, efectivament, després d'abandonar el BQ, va passar a militar al PQ, del qual fou escollit president i, el mes de gener del 1996, accedí al càrrec de nou Primer Ministre del Quebec.

Però, tot i ser molt important, aquesta conseqüència no en va ser l'única. Des del Canadà anglès es va prendre nota del fet que la quasi-victòria sobiranista com una seriosa advertència que la integritat del país es trobava en perill. En conseqüència, es va veure la necessitat de portar a terme una estratègia doble: per una banda, implementar tot un seguit d'iniciatives destinades a satisfer algunes de les principals reivindicacions quebequeses. L'objectiu era fer disminuir el suport popular a la sobirania i possibilitar la victòria dels partits federalistes (bàsicament del Partit Liberal del Quebec) en les properes eleccions quebequeses. Aquesta primera estratègia fou coneguda, tant en cercles acadèmics com mediàtics, com a **Pla A** i algunes de les mesures que s'hi referiren les estudiem en aquest subapartat i en els propers apartats. L'altra estratègia, que va rebre el nom de **Pla B**, per contra, consistia en obstaculitzar qualsevol futur pas endavant (per exemple, un tercer referèndum d'autodeterminació) que pensessin portar a terme els sobiranistes. Al llarg d'aquest capítol, també ens referim a algunes de les principals d'aquestes mesures.

Les primeres iniciatives federals, emmarcades en el que acabem d'anomenar Pla A, van ser presentades pel propi Primer Ministre federal, Jean Chrétien, el 27 de novembre. Concretament, es tractava de la implementació de tres promeses que ell mateix havia fet durant la campanya referendària: (a) l'adopció d'una moció reconeixent que el Quebec constitueix una societat distinta a l'interior del Canadà; (b) l'adopció d'una llei que exigeix el consentiment de les regions abans que una modificació constitucional sigui proposada al Parlament pel

govern del Canadà; (c) la retirada del poder federal de les competències en formació de la mà d'obra, programes d'aprenentatge, programes d'ensenyament cooperatiu i de la formació oferta en el món del treball, en benefici de les províncies<sup>26</sup>. A continuació passem a estudiar les dues primeres d'aquestes iniciatives, atès que són les que afecten més directament l'objecte central de la nostra recerca: la qüestió nacional i la política constitucional<sup>27</sup>.

En virtut de la primera de les iniciatives, la Cambra dels Comuns, primer, i el Senat després, aprovaren una moció de reconeixement del Quebec com a societat distinta (desembre de 1995). Donat que es tracta d'un text breu, optem per reproduir-lo íntegrament en el cos de la recerca.

*"Recognition of Quebec as a Distinct Society"*

*Whereas the People of Quebec have expressed the desire for recognition of Quebec's distinct society,*

*(1) the House recognize that Quebec is a distinct society within Canada;*

*(2) the House recognize that Quebec's distinct society includes its French-speaking majority, unique culture and civil law tradition;*

*(3) the House undertake to be guided by this reality;*

*(4) the House encourage all components of the legislative and executive branches of government to take note of this recognition and be guided in their conduct accordingly*

---

<sup>26</sup> En gran mesura, aquestes promeses havien estat fetes com a conseqüència de la pressió dels liberals quebequesos, i més específicament, del seu líder, Daniel Johnson, que les considerava necessàries per inclinar el vot dels més indecisos a favor del No en la campanya referendària.

<sup>27</sup> Respecte el debat entorn la formació de la mà d'obra (BOISMENU:1994).

Tanmateix, l'aprovació d'aquesta resolució pel Parlament, no va aixecar cap mena d'entusiasme al Quebec. En primer lloc, perquè no es tractava d'un reconeixement de naturalesa constitucional, sinó exclusivament parlamentari. En segon lloc, perquè es fonamentava en la "bona fe" o "bona voluntat" dels poders federals<sup>28</sup>. En tercer lloc, perquè no era d'aplicació en cap cas al poder judicial, l'únic que no surt esmentat en el text. En quart lloc, perquè no feia cap esment del rol de les institucions quebequeses (govern, assemblea nacional) en la "protecció" i "promoció" d'aquesta societat distinta. Per altra banda, la referència a "*the People of Quebec*", no implicava de cap de les maneres un reconeixement del Quebec com a nació. El senador liberal B. Alasdair Graham, tot explicant la posició del seu govern respecte la resolució, ho deixà molt clar en la seva intervenció en la pròpia Cambra Alta del Parlament federal,

*"La signification de l'expression peuple du Quebec dans le contexte de la résolution est celle de vox populi -le peuple qui directement ou par le biais des représentants élus a exprimé le désir de voir reconnaître la société distincte qu'il forme au sein du Canada. L'expression peuple du Québec dans ce contexte n'est pas utilisé dans le sens d'une collectivité identifiable qui pourrait revendiquer un droit à l'autodétermination" (CANADA:1996:1089)*

Com es pot veure, ens trobem clarament davant d'un posicionament totalment contrari a reconèixer el Quebec com a nació. No és d'estranyar, doncs, que el propi Lucien Bouchard, en una de les seves darreres intervencions com a líder del BQ, blasmés sense contemplacions la resolució,

*"Furthermore, what we have here is just a simple resolution.*

---

<sup>28</sup> En aquest sentit, el constitucionalista francès, especialista en l'estudi del federalisme canadenc, Maurice Croisat, afirma respecte a aquesta qüestió el següent: "*Pour autant, une résolution parlementaire n'est pas une règle de droit que les tribunaux sanctionnent de leur autorité. La force exécutoire d'une résolution repose sur la bonne volonté des autorités politiques et administratives, et en ce sens elle peut avoir la valeur d'un code de bonne conduite...*" (CROISAT:1999:42).

*Just that. So what does this mean in legal terms, a resolution by Parliament, by the House of Commons? It is a wish formally expressed by a group of parliamentarians but without any legal effect. The courts are not bound by this resolution. A lawyer could not even put it before a court, which would refuse to acknowledge its existence because legally, a resolution does not exist. It is nothing"*  
**(CANADA:1995:16979)**

L'aprovació d'aquesta resolució no només no fou ben rebuda al Quebec<sup>29</sup>. Tampoc ho fou a la resta del Canadà. Per a una gran part de les províncies anglòfones, per als seus dirigents i els seus ciutadans, el reconeixement del Quebec com a "societat distinta", no els entusiasma, precisament, atès que els retrotraïa al debat de Meech i Charlottetown. Cal tenir en compte, que aquest reconeixement, ni que fos simbòlic, col·lisionava frontalment, amb un dels principals dogmes sorgits de la reforma del 1982: el de l'igualitarisme provincial (*provincial equality*)<sup>30</sup>. La moció tampoc va agradar els pobles autòctons, que consideraven que ells també són "societats distintes".

L'altra iniciativa federal, simultània a l'anterior, va consistir en aprovar una llei relativa a les modificacions constitucionals, la Llei C-110 o *Constitutional Amendments Act*<sup>31</sup>. En la seva virtut, el govern federal s'autoimposà l'obligació d'obtenir el consentiment de determinades "regions" canadenques abans d'iniciar un procediment de reforma constitucional segons l'establert per la Constitució (i més concretament, per la LC 1982). Aquestes "regions", que en conseqüència, van adquirir un dret de veto, són: (a) Ontàrio; (b) Quebec; (c) Colòmbia Britànica, (d) dues o més províncies atlàntiques que, conjuntament, sumin més de la meitat de la població de la regió

---

<sup>29</sup> Segons una enquesta publicada a *La Presse*, el 8 de desembre, el 53% dels enquestats consideraven la moció com a insatisfactòria **(O'NEAL:1995:11)**.

<sup>30</sup> En opinió de la politòloga Jennifer Smith, "*It is true that the idea of member-state equality is a critical feature of theories of federalism. The idea has considerable normative weight. And, in the Canadian context, it is loaded with symbolic value...*" **(SMITH:1998:10)**.

<sup>31</sup> *Statutes of Canada*, 1996, *chap.1*. Vegeu **Document 13** de l'Apèndix d'aquesta recerca.

atlàntica, d'acord amb el darrer cens; (e) dues o més províncies de les Praderies que, conjuntament, sumin més de la meitat de la població de la regió de les Praderies, d'acord amb el darrer cens<sup>32</sup>. Aquesta Llei, va ser finalment aprovada per la Cambra dels Comuns i el Senat i sancionada el 2 de febrer de 1996<sup>33</sup>.

La reacció a aquesta iniciativa des del Quebec, novament, no fou positiva per diverses raons. En primer lloc, perquè es tracta d'una llei ordinària, és a dir, no té rang constitucional, per la qual cosa podia ser modificada en qualsevol moment, sobretot si es dóna una correlació de forces parlamentàries diferent a la que la va aprovar. I en segon lloc, perquè només afecta al govern federal. Fora del Quebec, també va ser criticada. Així, en opinió de dos destacats polítics de la Colòmbia Britànica, que comparen "el poder de bloqueig" de la nova fórmula, respecte la fórmula general del 7-50% establerta a la LC 1982, el resultat és un increment de la rigidesa constitucional,

*"The new process (...) increases the blocking power of most provinces at the cost of making future amendments more difficult to achieve. This result has significant political ramifications for Canada at a time when constitutional change may be essential to the country's survival. Finally, the regional veto formula exacerbates existing inequalities among the provinces and their population"* **(HEARD-SWARTZ:1997:355)**

---

<sup>32</sup> Fixem-nos en els següents aspectes. En primer lloc, es parla de "regions", no de províncies. En segon lloc, no s'especifica qui ha de donar el vist-i-plau (el govern? l'assemblea legislativa? els electors, via referèndum?). En tercer lloc, Alberta, atès el seu pes demogràfic dins el conjunt de les províncies de les Praderies, també obté un poder de veto, al mateix nivell que Ontàrio, Quebec i la Colòmbia Britànica. En quart lloc, aquesta fórmula desproveeix la província de l'Illa del Príncep Eduard de qualsevol capacitat de veto a una reforma constitucional, mentre que la capacitat de veto de Terranova és també força feble. Paradoxalment, doncs, l'aprovació de la fórmula de veto regional, trenca amb l'igualitarisme provincial, atès que quatre províncies el posseeixen, mentre que les altres sis no. Per descomptat, tampoc la posseeixen els Territoris.

<sup>33</sup> Això no obstant, no comptà amb el suport de l'oposició. Així a la Cambra dels Comuns la votació fou favorable per 150 contra 101, mentre que al Senat, ho fou per 48 a 36.

En definitiva, les conseqüències del referèndum d'autodeterminació del Quebec, més enllà dels seus resultats sense precedents i que ja han estat referits, van ser força importants. Per una banda, motivaren la substitució de Parizeau per Bouchard al capdavant del govern del Quebec **(DESJARDINS:1996:77-95; PELLETIER:1998:295-310)**<sup>34</sup>. De l'altra, comportaren algunes tímides concessions per part de Chrétien, en el sentit de reconèixer l'especificitat del Quebec. Tanmateix, l'abast d'aquestes concessions no només no va satisfer els sectors sobiranistes del Quebec, sinó que ni tan sols van respondre a les demandes dels sectors que tot i ser partidaris del federalisme, es consideraven nacionalistes o autonomistes<sup>35</sup>. En aquest sentit, el polític de la Universitat de Montréal, Gérard Boismenu, és contundent en el seu diagnòstic, respecte l'abast de les iniciatives federals que acabem d'estudiar,

*"Il s'agit de lignes de conduite que le gouvernement fédéral se donne, dont il est le seul à interpréter la portée, qu'il peut modifier à sa guise et qui n'ont pas le statut ni la pérennité d'un acte constitutionnel."* **(BOISMENU:1997:3)**

---

<sup>34</sup> Al seu torn, Bouchard va ser reemplaçat al capdavant del BQ pel diputat Michel Gauthier (17 de febrer 1996). El lideratge d'aquest últim, però, fou sempre molt qüestionat, fins al punt que el 2 de desembre féu pública la seva intenció de dimetir. Això va obrir la porta a una autèntica cursa envers la presidència del Bloc, que finalment va ser guanyada per Gilles Duceppe (15 de març 1997), cap de llista en les eleccions del 1997 i del 2000, amb uns resultats no del tot satisfactoris, com s'estudia més endavant.

<sup>35</sup> Aquest era el cas del propi líder del Partit Liberal del Quebec, Daniel Johnson. Considerat un federalista "massa tou" amb els "separatistes", Johnson mai va coincidir amb els plantejaments excessivament rígids de Chrétien. En aquest sentit, es va convertir en una persona incòmoda per als falcons d'Ottawa i del seu propi partit, i va haver de suportar forts atacs dels mitjans de comunicació federalistes del Quebec, del Canadà i àdhuc d'alguna publicació internacional (veure *The Economist*, 14 febrer 1998), que finalment el portaren a dimetir.

## 11.2. LA DECLARACIÓ DE CALGARY

El govern federal no va ser l'únic que va veure l'urgència de reaccionar davant els resultats del referèndum quebequès de 1995. Els *premiers* provincials també van percebre la necessitat, àdhuc la urgència, de dibuixar un nou marc polític que reflectís els principals elements del Canadà del segle XXI, com a comunitat nacional (LANGLOIS:1998). En aquest sentit, el 14 de setembre de 1997, els nou *premiers* de les províncies de majoria anglòfona i els dos líders territorials, reunits a Calgary (Alberta), adoptaren l'anomenada Declaració de Calgary, adreçada a reforçar la federació canadenca. En la seva redacció no participaren ni el primer ministre quebequès ni tampoc el primer ministre federal.

### 11.2.1. El text de la Declaració de Calgary

A continuació la reproduïm en la seva integritat.

#### "Declaració de Calgary

- 1. All Canadians are equal and have rights protected by law.*
- 2. All provinces, while diverse in their characteristics, have equality of status.*
- 3. Canada is graced by a diversity, tolerance, compassion and an equality of opportunity that is without rival in the world.*
- 4. Canada's gift of diversity includes Aboriginal peoples and cultures, the vitality of English and French languages and a multicultural citizenry drawn from all parts of the world.*
- 5. In Canada's federal system, where respect for diversity and equality underlies unity, the unique character of Quebec society, including its French speaking majority, its culture and its tradition of civil law, is fundamental to the well being of Canada. Consequently, the legislature and Government of Quebec have a role to protect and develop the unique character of Quebec society within Canada.*
- 6. If any future constitutional amendment confers powers on one province, these powers must be available to all provinces.*
- 7. Canada is a federal system where federal, provincial, and territorial governments work in partnership while respecting each*

*other's jurisdictions. Canadians want their government to work cooperatively and with flexibility to ensure the efficiency and effectiveness of the federation. Canadians want their governments to work together particularly in the delivery of their social programs. Provinces and territories renew their commitment to work in partnership with the Government of Canada to best serve the needs of Canadians.*

La Declaració de Calgary no pretenia ser un nou projecte de reforma constitucional, com els fracassats de Meech i Charlottetown. El seu objectiu era el esdevenir un marc a partir del qual s'obris un ampli procés de consulta pública caracteritzat pels següents elements: (i) una consulta oberta a tots els ciutadans; (ii) cada administració s'haurà d'esforçar per trobar procediments creatius per implicar els canadencs en els processos de consulta provincials; (iii) els governs han d'actuar com a catalitzadors del procés de consulta; (iv) es reconeix que les províncies i els territoris desitgin implementar el procés de consulta per etapes, però fóra avantatjós que respectin un calendari coordinat; (v) cada província i cada territori pot decidir l'abast i l'envergadura de la consulta així com els mecanismes més adients per a portar-la a terme. El corollari d'aquest procés de consultes populars provincials havia de ser la ratificació per part de les diferents assemblees legislatives de la declaració **(BOISMENU:1999)**.

#### 11.2.2. El procés de consulta popular

Immediatament a l'aprovació, s'iniciaren a les nou províncies i els dos territoris els treballs de consulta popular que s'allargà diversos mesos **(GLENN:1998)**. A continuació exposem les diferents accions empreses per cadascun d'ells. Si entrem en tant de detall és per emfasitzar que la Declaració de Calgary va representar i, gosem dir que encara presenta, la visió que una part important del Canadà anglès té respecte a com hauria de ser idealment el seu país<sup>36</sup>.

A la província d'Alberta s'organitzaren diverses assemblees

---

<sup>36</sup> Val a dir que aquesta visió, si bé en certa mesura és hereva del que hem anomenat "herència Trudeau", no penso que respongui al projecte polític pel qual aquest va lluitar al llarg de la seva vida. La raó principal és que Calgary encara dona un rol massa rellevant a les províncies enfront del govern d'Ottawa.



ciutadanes (*town hall meetings*) i s'elaborà i s'envià per correu una enquesta, que fou resposta per 50.000 ciutadans. Posteriorment (mes de desembre), l'assemblea legislativa provincial celebrà un debat monogràfic sobre la declaració al llarg de tres dies. La Colúmbia Britànica, es demanà als ciutadans que fessin arribar llur opinió sobre la declaració a un pànel de 22 membres establert pel *premier* el 25 d'octubre, i compost paritàriament per ciutadans distingits i càrrecs electes. En base a les opinions rebudes, el pànel elaborà un report final que es lliurà el 12 de febrer de 1998. A Manitoba el govern constituí el Grup de treball legislatiu de Manitoba sobre la Unitat Canadenca (*Manitoba Legislative Task Force on Canadian Unity*), amb representants de tots els partits, que va rebre memòries dels ciutadans i en base a les quals elaborà el seu report, lliurat el mes de març de 1998. Per la seva banda, el govern de Nou Brunswick va constituir un comitè especial a l'interior de l'assemblea legislativa (*National Unity Consultation Committee*), amb representants de tots els partits, el qual celebrà quatre dies d'audiències públiques i va rebre memòries de ciutadans. El seu report el va presentar el mes de novembre de 1997. A Nova Escòcia, també s'establí un Comitè especial sobre la unitat nacional (*N.S.'s Select Committee on National Unity*), compost per representants de tots els partits i que organitzà nou audiències públiques arreu de la província i va rebre memòries dels ciutadans. El Comitè va lliurar el seu report el 16 de febrer de 1998. Quant a la gran província d'Ontàrio, s'hi va organitzar un procés de consulta unitari, incorporant-hi una pàgina web (*Ontario Speaks: A dialogue on Canadian unity*), una línia 1-800, i una enquesta per correu. També es va organitzar assemblees ciutadanes. Això no obstant, el procés va allargar-se més de l'esperat, i el report final no es va presentar fins ben entrada la primavera. Pel que fa a la petita província de l'Illa del Príncep Eduard, es va crear un Comitè selecte unitari sobre la Constitució canadenca, que va organitzar audiències públiques i va acceptar memòries per part dels ciutadans. El seu report fou presentat el mes de novembre de 1997. Possiblement Saskatchewan va ser una de les províncies que més es mobilitzaren entorn la Declaració de Calgary<sup>37</sup>. Així, els ciutadans d'aquesta província, durant un període de sis setmanes van ser

---

<sup>37</sup> No debades el seu *premier*, el veterà Roy Romanow, que ja havia tingut un rol destacat en el període 1980-81, havia tingut un rellevant protagonisme en la seva elaboració.

consultats a través d'una línia 1-800, una pàgina web (*Finding Common Ground on Canada's Future*) i un qüestionari lliurat en cadascun dels domicilis. També s'organitzaren més de 160 assemblees públiques arreu la província. El procés va culminar en una conferència de cap de setmana celebrada a Saskatoon, el mes de novembre. En base a les discussions que s'hi tingueren, la *Canada West Foundation*, un dels think tanks més prestigiosos del país, per encàrrec de l'assemblea legislativa provincial, va redactar un document final de conclusions, que fou lliurat el mes de desembre.

Pel que fa als territoris, ambdós també participaren intensament en el procés de Calgary. Així els Territoris del Nord-Oest establiren un Comitè especial de la legislatura sobre la unitat nacional, que organitzà audiències públiques i va rebre memòries dels ciutadans. També es posà en funcionament una pàgina web (*The Northwest Territory Consultation Process*). El Comitè va lliurar el seu report, *Consultations on National Unity and Strengthening the Federation*, el 2 de desembre. Finalment, al Territori de Yukon, va constituir una comissió apartidista que va dirigir el procés de consulta. La Comissió va posar a disposició una línia 1-800, un sondatge per correu, una pàgina web, *Let's Yukon Voice Be Heard on Canadian Unity*, i una assemblea virtual (electrònica) per facilitar la discussió. El seu report va ser lliurat el 22 de gener de 1998.

Pel que fa al Quebec, que, repetim-ho, no va intervenir en la cimera de Calgary, va optar per no participar en el procés de consulta popular, la qual cosa va aixecar un fort rebuig tant a la resta del Canadà com entre els federalistes quebequesos. L'única resposta institucional que es donà va ser a la Comissió d'Institucions de l'Assemblea Nacional, on els seus membres van convidar a especialistes a valorar el nou document<sup>38</sup>. Va ser una iniciativa que no comptà amb la participació de l'Oposició oficial que la boicotejà en senyal de protesta. En aquest sentit, la major part dels especialistes que hi intervingueren feren una evaluació molt negativa de la Declaració, per diverses raons que es discuteixen més avall **(WOEHLING:1998:825; CROISAT:1999:44-46)**.

Per descomptat, el govern federal, també reaccionà a l'aprovació de la Declaració de Calgary. Malgrat que és ben evident la referència a una relació de *partnership/partenariat* com a model

---

<sup>38</sup> Les audiències dels especialistes van tenir lloc els dies 2,3,4, 9 i 10 de juny de 1998.

federal desitjable, que trobem en el punt 7, i que òbviament suposa una crítica envers una concepció centralitzadora o de preeminència federal (*Ottawa-based federalism*), molt cara a Trudeau i als seus col·laboradors i deixebles més fidels, entre ells, el propi Chrétien, la reacció federal a la iniciativa interprovincial fou positiva, si més no formalment. Així el 25 de novembre de 1997, la Cambra dels Comuns aprovà una resolució en aquest sentit<sup>39</sup>.

### 11.2.3. La ratificació de la Declaració de Calgary

Quant al procés de ratificació legislativa de la declaració, és cert que aquest va conèixer uns certs obstacles, si bé finalment, va obtenir el suport de les assemblees legislatives implicades (nou provincials i dues territorials). Un primer obstacle va ser el temporal. Ja s'ha esmentat que es pretenia que el procés d'aprovació de la declaració tingués un *tempo* cronològic el més semblant possible. Es volia, que les províncies i els territoris, doncs, el ratifiquessin dins un termini de temps raonable, si bé és cert, que no es va determinar una data fixa. Tanmateix algun territori i algunes de les províncies trigaren molt més que la resta en el seu procés de ratificació. Cronològicament, l'ordre de ratificació fou el següent: Territoris del Nord-Oest i Terranova (2 de desembre de 1997), Illa del Príncep Eduard (5 de desembre), Alberta (9 de desembre), Saskatchewan (16 de desembre), Nou Brunswick (17 de desembre). Més endavant, fou el torn del

---

<sup>39</sup> "That this House recognize that strengthening the unity of Canada is its highest priority and given that nine provincial premiers and two territorial leaders have begun a process of consultation on national unity built on the Calgary declaration, this House:

1. endorses the efforts of the premiers, the territorial leaders and grassroots Canadians to foster national unity;
2. declares its support for the consultation process begun by the premiers and territorial leaders;
3. urges Canadians to become involved in the consultation process and in particular to express their approval of, disapproval of, or suggested improvements to such principles as equality of citizens and provinces and special status for none, respect for diversity including the unique character of Quebec society, and the need for rebalancing the powers of the provincial and federal governments;
4. urges the Government of Canada and Members of this House to communicate with Quebecers regarding the Calgary declaration, and to consult the people of Quebec on its content; and
5. regrets that the separatist government of Quebec has chosen not to participate in the discussion of national unity, and has refused to include Quebecers in the consultation on the Calgary declaration."

Yukon (24 de febrer), Manitoba (19 de març de 1998), la Colòmbia Britànica (19 de maig), Ontàrio (26 de maig) i, finalment, Nova Escòcia (9 de juny).

Un altre obstacle o, si es vol, contratemps que va patir el procés de ratificació de la declaració, va provenir de la reacció de les principals organitzacions dels pobles autòctons. Aquestes, un cop conegueren el contingut de la declaració, van protestar vehementment pel fet que mentre al Quebec se li reconeixia el seu "caràcter únic", la identitat dels pobles autòctons restava inserida en la referència genèrica a la multiculturalitat, situació que no consideraven justa. Aquestes protestes motivaren la convocatòria d'una nova trobada dels *premiers* i líders territorials amb els líders aborígens, que tingué lloc el 18 de novembre a Winnipeg, i on s'aprovà un document acompanyatori a la declaració<sup>40</sup>. En ell es reconeixia que els pobles aborígens constitueixen una societat distinta i el dret a disposar d'un nivell de govern propi. També s'acordà d'incloure automàticament els líders aborígens en les futures converses sobre afers constitucionals i socials.

Finalment, cal afegir, que en les seves mocions de ratificació, la majoria aprovades per unanimitat, algunes de les assemblees legislatives van incorporar esmenes o afegits que donat el caràcter merament simbòlic del text, no tingueren conseqüències posteriors<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> A aquesta trobada no van assistir els primers ministres de Terranova i d'Alberta, a més a més, és clar, del de Quebec.

<sup>41</sup> Fixem-nos que això no va ser possible a Meech, on la redacció del text aprovat el 1987 era intangible, és a dir, que totes les assemblees legislatives van haver de votar exactament el mateix text, sense que hi cabés introduir-hi cap modificació. En el cas de Calgary, algunes de les assemblees van aprofitar per introduir addicions del seu interès. Així, per exemple, la de la Colòmbia Britànica, una de les que més trigaren a ratificar-la, hi afegí tres punts:

*"1. That British Columbia supports national standards for health care and believes that these standards are best set co-operatively by the federal government with the provinces.*

*2. That British Columbia supports the federal government's equalization program and believes that for other social transfers for health, education, and social programs, provinces should receive the same level of federal funding per person.*

*3. That British Columbia believes that provinces should be able to assume greater responsibility in areas that are important to them, such as fisheries in the case of British Columbia".*

#### 11.2.4. Contingut i debat entorn de la Declaració de Calgary

Seguint l'anàlisi que fa el sociòleg de la Universitat Laval, Simon Langlois, la Declaració de Calgary és la representació que el Canadà anglès fa del conjunt del Canadà en la dècada dels noranta i de cara al segle XXI (LANGLOIS:1998:11 i ss.). Aquesta representació es basa en dues idees-força principals: la igualtat entre els individus i la igualtat entre les províncies. No debades, els dos primers punts de la declaració s'hi refereixen.

La primera d'aquestes idees-força deriva, tal i com ja s'ha exposat reiteradament al llarg d'aquesta recerca, de l'impacte dins la cultura política canadenca d'ençà 1982, de la Carta de Drets i Llibertats, que ha desenvolupat un discurs basat en la possessió de drets (rights bearer) i en el recurs cap als tribunals per tal d'arranjar conflictes entre grups i ciutadans que altrament podrien haver trobat solució per una via negociada. Els jutges, en aquest sentit, esdevenen actors claus del nou escenari polític, i, de manera molt rellevant, els Jutges de la Cort Suprema del Canadà, els quals són nomenats pel primer ministre federal, sense haver de passar per un procés públic d'examen o control. D'aquesta manera, sembla ben evident que el Canadà dels noranta ha passat d'una democràcia parlamentària d'arrel britànica, a una democràcia constitucional cada cop més propera al model del gran veí del sud. Hi ha, doncs una progressiva juridicialització o legalització de la vida política. Des d'aquesta perspectiva, la preeminència dels drets individuals per damunt dels drets col·lectius és absoluta.

La segona idea-força és la de la consolidació de la igualtat provincial, de manera que es trenca amb qualsevol veleïtat binacional que en l'etapa de finals dels cinquanta i principis dels seixanta semblava obrir-se pas, però que l'estratègia d'unitat nacional menada per Trudeau d'ençà 1968 va enterrar per sempre més. Per descomptat, doncs, la idea de l'igualitarisme provincial xoca frontalment amb el projecte d'una federació multinacional per inclinar-se envers un model de federació territorial o mono-nacional, tal i com s'ha estudiat en la primera part d'aquesta recerca.

A més a més d'aquestes dues idees-força, la Declaració també conté altres elements que convé assenyalar, tals com el multiculturalisme, el caràcter únic de la societat quebequesa i la necessitat d'un partenariat entre els diferents nivells de poder. Vegem-los amb més detall.

El multiculturalisme al Canadà és conseqüència de l'arribada de centenars de milers de persones d'arreu del món. A diferència del cas nordamericà del *melting pot*, els immigrants han organitzat una mena de mosaic vertical o tapís (*tapestry*), on cada ètnia o grup conserva de forma ben viva les seves arrels originàries sense que això, aparentment, entri en conflicte amb l'adopció de la nacionalitat canadenca. D'aquesta forma, la incorporació a la societat d'acollida és menys traumàtica. Tanmateix, per alguns crítics de la política del multiculturalisme impulsada també per Trudeau i els seus col·laboradors, compta amb importants defectes. Un d'ells, és el d'intentar ghettoitzar les comunitats immigrants, a través d'un procés institucionalment induït: ajudes públiques als grups ètnics, polítiques de quotes en els serveis públics, discriminació positiva, etc., les quals pretenen impedir l'assimilació de l'immigrant o dels seus descendents a la cultura d'acollida (**BISSOONDATH:1994**). Però rere aquesta política s'amaga una doble intenció: per una banda emmascarar el fet que en la seva immensa majoria, els immigrants (o els seus descendents) acaben adscriuint-se a la cultura hegemònica al país d'acollida, que en el cas que ens ocupa és òbviament, l'anglocanadenca. I això va en detriment de la cultura minoritària, la franco-canadenca. De l'altra, el multiculturalisme serveix per considerar als francòfons del Canadà com una minoria cultural més, fent abstracció del fet que constitueixen una majoria amplíssima a l'interior del Quebec, i condemnant a les minories francòfones i acadianes de la resta del Canadà, a un procés més o menys ràpid d'assimilació en la cultura anglocanadenca majoritària<sup>42</sup>.

Però sens dubte, un dels conceptes que més donaren a parlar de la Declaració de Calgary va ser el de "*caràcter únic*", referit a la societat del Quebec. Òbviament, es tractava de substituir el concepte "*maleït*" de societat distinta que tanta polseguera havia aixecat en els darrers anys<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> En aquest sentit, valgui l'exemple de la Colòmbia Britànica, on la segona llengua més parlada ja a hores d'ara és el xinès, amb les seves diferents variacions dialectals, i on la població francòfona és cada cop, si més no des d'un punt de vista quantitatiu, residual. En d'altres províncies, per exemple, a les Praderies (Alberta, Saskatchewan) els francòfons també són àmpliament superats per descendents d'immigrants procedents de l'Europa Central i Oriental i d'Escandinàvia.

<sup>43</sup> Un exemple eloqüent de la ferma oposició del Canadà anglès al concepte i a les implicacions del reconeixement del Quebec com a societat distinta, el tenim en aquesta citació extreta d'un article escrit per un antic sots-ministre del govern de la

600

Per a una part molt important dels ciutadans del Canadà anglès, aquest concepte era entès com portador de privilegis per als quebequesos, fet aquest que col·lisionava frontalment amb les dues idees-forces abans esmentades: la igualtat entre tots els ciutadans i la igualtat entre les províncies. Per contra, el fet de considerar que el Quebec compta amb un caràcter únic no semblava aixecar tantes preocupacions. Valguin com a exemple, les pròpies declaracions a la premsa, de caràcter eminentment frívol, del premier d'Ontàrio, Mike Harris,

*"(...) la Déclaration de Calgary ne contenait rien de spécifique sinon un message d'amour aux Québécois. (...) Tout le monde est aussi unique que le Québec, la Colombie-Britannique avec son saumon ou le Manitoba à cause du grand nombre d'autochtones qui y résident"*  
**(Le Journal de Montréal, 17.09.1997)**

Òbviament, des del punt de vista quebequès, la valoració de la Declaració era tot una altra. La reacció del govern Bouchard va ser immediata i òbviament, en un sentit negatiu. D'entre els retrets que li adreçaren destacaren els següents. En primer lloc, que Calgary representava menys que Meech i Charlottetown. En segon lloc, que en cap cas no reconeixia l'existència del poble quebequès i contràriament, consagrava l'existència d'un únic poble, el canadenc. En tercer lloc, que no oferia cap poder específic pel Quebec, i que quedava ben clar que qualsevol poder traspassat a una província, podia ser traspassat a la resta (clàusula "cafè per a tothom", si se'm permet l'expressió). En definitiva, pels sobiranistes, Calgary no responia a cap de les demandes

---

Colúmbia Britànica, amb una extensa experiència en les negociacions intergovernamentals i constitucionals *"What then is the real agenda behind the drive to include the words "distinct society" in the constitution? Well, it's manifold. First, it would diminish the individual charter rights of Quebecers in favour of enhancing Quebec's collective rights as a distinct society. There would be a clash between the individual rights provided in the charter versus the collective rights that the distinct society clause would carry with it. I think under those circumstances that English-speaking Quebecers would be particularly vulnerable. But more than that, and of concern to all Canadians, if that clause were in the constitution, it would probably be used by aggressive Quebec governments not as a shield to protect the French language and culture and civil code, but as a sword to carve out more jurisdictional areas available to other provinces. For example, one can envisage Quebec establishing its own Radio and Television Commission, thumbing its nose at the CRTC and justifying the move as being necessary in the furtherance of its distinct society; or it might pass legislation over banking, and when that legislation is challenged, they will say in the courts, "Oh, this is a necessary ingredient for us. We have to have that because we're a distinct society"*  
**(SMITH:1997:5).**

tradicionals del Quebec en els darrers trenta anys. El propi Primer Ministre Lucien Bouchard, en la declaració institucional de resposta a l'aprovació de Calgary, criticà obertament els seus "col·legues",

*"Mais nous sommes uniques, disent-ils, par la langue de notre majorité, par notre culture et notre tradition de code civil. Et alors? Qu'est-ce que ça donne? Qu'est-ce que ça change? Rien. Qu'elle trouvaille! Les Québécois sont uniques. On a envie d'ajouter: comme tout le monde! Uniques comme la chorale de Régina ou la rivière aux Escoumins. Uniques comme le Skydome, le Cap Breton, la Labatt Bleue ou Wayne Gratzky. (...) Voilà la différence que le Canada fait semblant de ne pas comprendre. Nous ne voulons pas une description des Québécois, les librairies en sont pleines et nous savons ce que nous sommes. Nous voulons être reconnus comme un peuple, car nous sommes capables d'assumer notre destin et notre développement" (Le Devoir, 17.09.1997)*

Per la seva banda, un dels especialistes convidats a valorar la Declaració de Calgary davant la Comissió de les Institucions de l'Assemblea Nacional del Quebec, el professor emèrit de dret públic de la Universitat de Montréal, Jacques-Yvan Morin, en la seva compareixença el dia 10 de juny, constata el següent,

*"Non seulement l'expression caractère unique de la société québécoise est-elle encore plus vague que la société distincte, même dans le langage courant, mais on s'est ingénié à la neutraliser pour le cas où la Cour suprême serait, par aventure, tentée de lui conférer la moindre portée constitutionnelle. Deux techniques sont utilisées qui tendent à restreindre cette portée: la définition même du caractère unique, puis sa subordination à d'autres principes plus fondamentaux"<sup>44</sup> (MORIN:1998b:2)*

---

<sup>44</sup> Morinafegia una mica més avall: "La Déclaration de Calgary montre que la véritable hantise qui habitait P.E.Trudeau au sujet du statut particulier s'est communiquée au Canada anglophone: deux des sept paragraphes que comporte le document répètent en le martelant le principe qui venait au dernier rang de la clause Canada dans l'accord précédent, mais prend maintenant la première place: "Toutes les provinces sont égales" et "si une future modification constitutionnelle devait attribuer des pouvoirs à une province, il faudrait que ces mêmes pouvoirs soient accessibles à toutes". Et pour s'assurer que le caractère unique du Québec soit clairement subordonné au principe de l'égalité des provinces, les premiers ministres précisent que celui-ci s'applique "malgré les caractéristiques propres à chacune" (MORIN:1998b:2).



El darrer element que cal destacar del contingut de la Declaració de Calgary, és el que fa referència a l'actuació cooperativa, flexible, conjunta dels governs federal, provincials i territorials, particularment en el proveïment dels programes socials. Ras i curt, aquest punt, molt criticat des del Quebec, era una clara acceptació per part dels signants de la declaració, a la intervenció negociada del govern federal en una matèria de jurisdicció provincial. Des d'aquest punt de vista, Calgary representa un pas més envers el transcendental acord que se signà menys de dos anys després sobre la Unió Social, i del qual ens ocupem en un apartat posterior. Tot i que després tornarem sobre aquesta qüestió, vull remarcar el fet qualitativament rellevant de la total polarització entre el Quebec i la resta de províncies i territoris entorn aquest punt. Mentre que el primer vol expulsar Ottawa d'exercir cap competència en matèria de política social, la resta accepta de bon grat la presència federal, i opta, doncs, per un model de federalisme col·laboratiu, és a dir, d'actuació conjunta.

#### 11.2.5. El destí de la Declaració de Calgary

Quin va ser el destí final de Calgary? Després de tot aquest procés de consulta popular que s'allargà des de la tardor del 1997 a les darreries de la primavera del 1998, en certa mesura la iniciativa acabà fonent-se i desapareixent. Efectivament, els *premiers* i líders del Canadà anglès, van posar una gran part de la seva esperança en el fet que el procés de consulta popular sobre la unitat nacional contribuís a la victòria dels federalistes en les eleccions quebequeses que s'albiraven, i que finalment van tenir lloc el mes de novembre del 1998. Per als estratègies de la campanya, per fer reeixir Calgary, calia la derrota i l'allunyament dels sobiranistes ("separatistes", segons el vocabulari federalista) del poder al Quebec. Malauradament per a ells, aquesta eventualitat no s'acomplí, i finalment, la Declaració de Calgary va esdevenir únicament, una mostra de la visió del país en el seu conjunt que té la gran majoria de les elites polítiques i dels ciutadans, del Canadà anglès.

Un dels politòlegs de més prestigi i més ressò del Canadà anglès, el prof. Kenneth McRoberts, de la York University, va valorar en el seu moment, críticament el contingut del document, i particularment, l'actitud del Canadà anglès. En aquest sentit pensem que posa el dit a la nafra quan afirma taxativament

*"In the end, the document may be tripped up by the very strategy that was designed to secure its approval in English Canada"*  
**(McROBERTS:1997b:2)**

En definitiva, que novament, com ja va passar a Charlottetown, la declaració de Calgary no anava adreçada principalment al Quebec, sinó que representava una nova conceptualització del Canadà del segle XXI. Una

conceptualització, en la qual no es reconeix el poble quebequès com a nació, i on les minories francòfones i acadianes són literalment ignorades. On el Canadà francès, pràcticament ja no té cap pes.

### **11.3. L'OPINIÓ DE LA CORT SUPREMA DEL CANADÀ SOBRE LA SECESSIÓ DEL QUEBEC**

L'esdeveniment més rellevant, en l'àmbit constitucional canadenc, de l'actual etapa postreferendària -o, possiblement, entreferendària- és, sense cap mena de dubte, l'opinió emesa per la Cort Suprema del Canadà, respecte la secessió del Quebec, feta pública el 20 d'agost de 1998<sup>45</sup>. Àdhuc s'ha arribat a considerar aquest pronunciament judicial com un esdeveniment d'abast mundial, en el sentit que pot convertir-se en un precedent per a la canalització o resolució de conflictes nacionals arreu del planeta<sup>46</sup>. Segons el constitucionalista de la Universitat Laval, Patrice Garant,

*"L'avis de la Cour suprême sur la sécession du Québec, (...), est probablement les plus grand arrêt que notre Cour aura rendu en 124 ans d'existence qui pourrait devenir un classique du droit constitutionnel contemporain" (Le Devoir, 20 d'agost de 1999)*

Significativament, aquest esdeveniment és de naturalesa judicial i no intergovernamental, per la qual cosa pot semblar contradictori amb l'orientació d'aquesta recerca que li dediquem un apartat. Però no ho és, òbviament. I això per com a mínim dues raons.

La primera perquè la rellevància d'aquesta opinió de la Cort

---

<sup>45</sup> *Renvoi relatif à la sécession du Québec (Reference Re Secession of Quebec)*, (1998), 2 R.C.S., 217. Vegeu **Document 14** de l'Apèndix de la recerca.

<sup>46</sup> Així, "El observador más imparcial podrá encontrar en este Dictamen un breve tratado de Derecho Constitucional, una salomónica apelación al Derecho -y sus límites- como instrumento de ordenación pacífica y consensuada de la vida en sociedad. Además de una llamada al compromiso, a la tolerancia y al manejo de la buena fe entre las partes como vía de solución de los problemas políticos dentro del marco jurídico de un Estado democrático" (**CHACÓN-RUIZ ROBLEDO:1999:6**). Val a dir que, com veurem més avall, aquesta opinió tan elogiosa no és compartida per la totalitat dels analistes. Una altra anàlisi des de la perspectiva espanyola la trobem a (**LÓPEZ AGUILAR:1999:7-35**). Reflexion recents entom "secessió" i democràcia, la podem trobar en les següents obres (**MOORE:1998; NORMAN:2000:7-29**)

Suprema del Canadà en la dinàmica política, en general, i en la intergovernamental, en particular, s'inscriu en la tendència observable, en els darrers anys, i que no ens hem cansat de remarcar aquí, d'una progressiva judicialització de la vida canadenca. Recordem, en aquest sentit, que ja un altre pronunciament judicial va tenir un paper clau en el procés de reforma constitucional dels anys 1980-82, tal i com ja hem assenyalat en el seu moment<sup>47</sup>. La segona raó per la qual ens ocupem d'aquesta opinió de l'alt tribunal, es deu al fet que el recurs al poder judicial, per a resoldre qüestions que podrien ser vehiculades a través de les negociacions intergovernamentals, és també una opció efectuada per un o diversos governs. És a dir, que també és una política intergovernamental, amb la característica peculiar que es recorre a un suposat àrbitre. En el cas que ens ocupa, concretament, van ser diversos els governs del Canadà que van optar per participar en aquest procediment judicial. A més a més del govern federal, també es personaren en la causa els de Manitoba, Saskatchewan, els Territoris del Nord-Oest i el Yukon<sup>48</sup>. Per contra qui es negà rotundament a participar-hi va ser el govern quebequès, al·legant que tot plegat es tractava d'una qüestió política i no pas jurídica<sup>49</sup>. Però no avancem en els fets.

---

<sup>47</sup> *Renvoi relatif à un projet de résolution concernant la Constitution du Canada* (1981) 1 R.C.S., (veure 8.2.1). També convé destacar en aquest sentit, el *Renvoi concernant la Constitution du Canada*, (1982) 2 R.C.S. 793 (veure 8.3.2).

<sup>48</sup> A més a més, també intervingueren diverses associacions i persones individuals. A destacar el Gran Consell dels Cris, la Corporació Makivik, els Caps d'Ontàrio, el Consell de les reivindicacions i dels drets de les minories, el Comitè de Donessobre la Constitució.

<sup>49</sup> Això obligà a la designació d'un *amicus curiae*, que havia d'assumir la defensa del punt de vista oposat al del govern federal i a la majoria de la resta de parts personades. Aquesta designació va recaure damunt del prestigiós advocat de ciutat de Québec, A. Joli-Coeur. Això no obstant, el govern quebequès s'apressà a declarar que de cap de les maneres se sentia representat per aquest lletrat.

### 11.3.1 Les preguntes del govern federal a la Cort Suprema del Canadà

L'opinió de la Cort Suprema del Canadà sobre la secessió del Quebec es conseqüència d'una iniciativa del govern federal que va fer efectiva el 30 de setembre de 1996. En aquella data, l'executiu canadenc, representat pel llavors ministre de justícia, Allan Rock, va adreçar tres preguntes a l'alt tribunal, per tal de conèixer-ne la seva opinió al respecte<sup>50</sup>. La decisió d'interposar aquestes preguntes cal valorar-la com a un element central del que hem anomenat Pla B, és a dir, de l'estratègia federal d'impedir o si més no d'obstaculitzar o posar pals a les rodes a la celebració d'un tercer referèndum d'autodeterminació del Quebec. Un Pla que també comptava amb l'espantall, impulsat fins i tot per algun ministre federal, del particionisme<sup>51</sup>.

Concretament, les tres preguntes que se li adreçaren a la Cort Suprema van ser les següents,

*"1. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?"*

*2. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? À cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec le droit de*

---

<sup>50</sup> Val a dir que, de fet, el govern federal no va fer més que aprofitar un altre procediment ja en marxa, impulsat per l'advocat Guy Bertrand. Efectivament, aquest activista pro-federalista, però amb un passat sobiranista radical, va presentar el 8 de gener de 1996 una demanda davant de la Cort Superior del Quebec en la qual sol·licitava que la justícia declarés il·legal qualsevol declaració unilateral de sobirania. Si bé la demanda va ser rebutjada, la intenció de recórrer-la va induir al govern federal a intervenir-hi "per preservar la integritat de la Constitució i de l'estat de dret". Per prendre la iniciativa a Bertrand, l'únic recurs que hi cabia era adreçar-se a la pròpia Cort Suprema del Canadà i plantejar-li una opinió respecte a la legalitat d'una declaració unilateral d'independència (DUI). Malgrat l'oposició del Partit Liberal del Quebec, finalment, Ottawa va optar per implementar l'esmentat procediment judicial.

<sup>51</sup> És a dir, de la defensa de les tesis favorables a la partició del Quebec en el cas que en un hipotètic tercer referèndum, guanyés el sí a la sobirania. D'aquesta manera, els territoris on triomfés el no, se seccionarien del Quebec i romanarien al Canadà. Per als particionistes, "si el Canadà és divisible, el Quebec també ho és". No debades, algunes dels consells municipals d'algunes de les ciutats i viles del Quebec habitades majoritàriament per no-francòfons, van arribar a aprovar mocions en aquest sentit.

*procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?*

*3. Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, de la législature ou du gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?"*

### 11.3.2. Anàlisi de l'opinió de la Cort Suprema del Canadà

La Cort Suprema del Canadà, va escoltar els diferents arguments de les parts presents en el cas al llarg dels dies 16 a 19 de febrer de 1998. La resposta, però, es féu esperar fins ben entrat l'estiu. Concretament, va ser feta pública el 20 d'agost següent (**SORT:1998c, 1998d; SCHNEIDERMAN:2000**). Òbviament, la seva difusió va donar lloc a una autèntica allau de reaccions polítiques, acadèmiques i mediàtiques. En el context d'aquesta recerca ens limitem a recollir les principals aportacions en aquest sentit, per després fer-ne una valoració crítica.

La Cort Suprema del Canadà, per unanimitat, va respondre negativament a les dues primeres preguntes i, per raons òbvies, no va contestar la tercera. Aparentment, doncs, l'estratègia del govern federal havia reeixit, atès que segons la màxima instància judicial del Canadà una secessió unilateral del Quebec, això és, sense una negociació prèvia amb la resta del Canadà, fóra clarament inconstitucional i contrària al dret internacional. D'aquesta manera els jutges afirmaven que si el Quebec volia "secessionar-se" **legalment**, ho havia de fer dins el marc constitucional existent i acceptant i respectant els principis o valors compartits per tots els ciutadans, que no són altres que el federalisme, la democràcia, el constitucionalisme i la primacia de la llei i el respecte per les minories nacionals. A parer de la Cort Suprema, d'aquests principis es deriva una **obligació de negociar** entre el Quebec i la resta del Canadà les condicions d'una hipotètica secessió del primer, sempre i quan una majoria clara del poble quebequès, en resposta a una pregunta referendària **clara**, hagués optat per aquesta alternativa (paràgraf 88). Aquesta secessió, si es volia fer legalment, només era possible a través de la consegüent modificació de la Constitució. Tanmateix, el tribunal no va explicitar què calia entendre per majoria **clara** i per pregunta **clara**, al·legant

que aquestes qüestions pertocava als actors polítics d'establir-les. Pel que fa al dret internacional, la Cort Suprema considerarà que el Quebec no complia els requisits que, segons la seva opinió, són necessaris per tal que se li reconegui el seu dret a l'autodeterminació<sup>52</sup>.

Una valoració del pronunciament judicial posa de manifest que aquest constitueix un autèntic joc d'equilibris que té la virtut de no donar ni un vencedor clar ni un vençut clar, si se'ns permet la ironia. De fet, sembla evident que l'objectiu principal dels jutges era deslegitimar totalment qualsevol actuació unilateral, tant des del Quebec (més concretament des de l'Assemblea Nacional, la legislatura o el govern) com des de la resta del Canadà<sup>53</sup>.

Per contra, segons el nostre parer, el que pretén és precisament **emfasitzar la importància de les negociacions intergovernamentals (federal-provincials)**, sempre i quan es donin les condicions de claredat amunt especificades. Cal tenir en compte, que és molt significatiu el fet que a l'hora d'establir els principis o valors constitucionals, el del federalisme precedeix al de la democràcia. Es tracta d'un posicionament que topa amb l'evolució, ja reiteradament assenyalada al llarg d'aquesta recerca, en els darrers de la cultura política sobretot al Canadà anglès, com a conseqüència de la implementació de la Carta de Drets i Llibertats.

D'altra banda, és evident que el pronunciament de la Cort Suprema no es donà al marge de la conjuntura política del moment. En aquest sentit, els rumors d'un avançament de les eleccions quebequeses per a finals d'any, sense cap mena de dubte va ser un factor que va jugar un paper rellevant. La hipòtesi, àmpliament extesa tant entre la classe política com entre els principals *mass media*, que la Cort Suprema avalaria en tota regla el posicionament del govern

---

<sup>52</sup> Aquests requisits són: que sigui un poble governat com a part d'un imperi colonial, o bé un poble sotmés a la subjugació, dominació o explotació estrangeres, o també, que sigui un poble a qui se li impedeixi d'exercir últimament el seu dret d'autodeterminació a l'interior de l'Estat del qual forma part.

<sup>53</sup> Una actuació unilateral del Quebec, fóra per exemple, la declaració de la independència després d'una victòria referendària i sense haver negociat amb el Canadà les condicions. Per la Cort Suprema aquest comportament seria jurídicament inconstitucional, i políticament revolucionari, atès que no garantiria el principi de la primacia de la llei. Per l'altra banda, una actuació unilateral del Canadà fóra no fer cas a l'opinió clarament expressada per una clara majoria de la població d'una de les seves unitats constituents de modificar la Constitució com a única via a aconseguir la secessió.

d'Ottawa, va fer créixer el temor a què aquest fet seria aprofitat pels sobiranistes com a *leitmotiv* de la seva campanya electoral i facilitaria la seva reelecció i àdhuc la convocatòria d'un nou referèndum d'autodeterminació<sup>54</sup>.

En conseqüència, podem parlar d'un cert "comportament estratègic" de la Cort Suprema, que va evitar, en el seu pronunciament, "posar tots els ous en un mateix plat", i va optar per efectuar un cert repartiment<sup>55</sup>. Per descomptat, no hi ha un reconeixement explícit d'aquest comportament en el text de l'opinió. Només faltaria. Tanmateix és altament significatiu que una Cort Suprema que fins llavors s'havia caracteritzat per emetre sentències en la major part favorables a Ottawa, emetès ara una opinió tan, relativament, ponderada, en un afer de la transcendència com és el de la secessió del Quebec<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> De fet, la impaciència del govern federal, i en certa mesura, una greu falta de tacte, molt significativa altrament, va portar al ministre de justícia a pressionar per a que les audiències se celebressin el mes de juny de 1997. Aquesta actitud va molestar el President de la Cort Suprema (*Chief Justice*) Antonio Lamer, que va deixar clar que la fixació de les dates per a les audiències era una competència exclusiva de la Cort, i que el calendari polític i el calendari judicial no tenien perquè coincidir. Va ser tan gran l'enuig de Lamer, que finalment els advocats del govern federal van haver de presentar excuses (**BOISMENU:1997**). Tal i com s'ha dit, finalment, les audiències es van celebrar en el mes de febrer de 1998.

<sup>55</sup> En aquest sentit, un dels màxims especialistes canadencs en federalisme, és contundent quan afirma que, "*It would strain the imagination to suppose that the justices of Canada's highest court took no notice of the prospective or probable reaction of various publics to their decisions on such politically sensitive matters. Surely, constitutional jurisprudence in Canada is the result of political calculation, as much as it is the austere product of human reason applied to observable facts*" (**LESLIE:1999:146-147**)

<sup>56</sup> Sobre el rol centralitzador i nacionalitzador de les Corts Supremes en els estats federals (**BZDERA:1993:3-29**). Sobre la prevenció de l'opinió pública quebequesa envers la Cort Suprema del Canadà (**LACHAPPELLE:1997a**).

### 11.3.3. Les reaccions a l'opinió de la Cort Suprema

Com acostuma a passar després d'unes eleccions, immediatament coneguda l'opinió de la Cort Suprema, els diferents actors van presentar-se com els vencedors. Aquesta fou, sense cap mena de dubte, l'actitud del govern federal. Per la seva banda, el govern quebequès, tot i haver-se negat a formar part del procés, va assenyalar que la Cort Suprema havia desautoritzat en gran mesura l'estratègia federal i que en conseqüència Ottawa havia fracassat estrepitosament en el seu intent d'obstaculitzar la convocatòria d'un nou referèndum d'autodeterminació. A continuació presentem algunes de les principals reaccions que es van donar tant al Canadà anglès com al Quebec.

El govern federal es va autopresentar com el gran triomfador de tot el procés. Per boca tant del propi Primer Ministre, Jean Chrétien, com dels seus ministres de Justícia i de Relacions Intergovernamentals, s'afirmà que la Cort Suprema havia deixat clarament establert que ni la constitució del Canadà ni el dret internacional acceptarien una declaració unilateral d'independència del Quebec, la qual, en conseqüència, de donar-se, es convertiria en una acte revolucionari mancat de qualsevol fonament jurídica i, en tot cas, només sostenible en base al control efectiu del territori i al reconeixement de la comunitat internacional. A continuació, tant Chrétien com, sobretot, el ministre de relacions intergovernamentals federal, Stéphane Dion, posaven l'accent en què calia entendre per una pregunta **clara** i per una majoria **clara**. Segons Chrétien, la Cort Suprema havia posat fi, amb el seu pronunciament, a les "argücies" dels sobiranistes, relatives als projectes de sobirania-associació (1980) o sobirania-partenariat (1995). Així, en un hipotètic nou referèndum d'autodeterminació, havia de quedar clar en la pregunta referendària que la sobirania del Quebec implicaria la seva separació total del Canadà, i òbviament també la seva sortida de l'espai econòmic canadenc i àdhuc de l'àrea de lliure comerç de l'Amèrica del Nord. Dit altrament, que el govern federal no acceptaria que en una hipotètica nova pregunta referendària s'inclogués cap referència a cap mena d'associació o acord econòmic Canadà-Quebec. Pel que fa a la majoria clara de votants a favor de la sobirania, el govern federal no considerava que aquesta s'assolís amb el 50%+1 dels vots. Així, els vots favorables havien de ser sensiblement superiors, si bé tampoc en



va determinar un percentatge concret<sup>57</sup>. Això no obstant, la conseqüència més important que derivava de l'actuació de la Cort Suprema, si més des de l'òptica del govern federal, és que obria la porta a posar determinades condicions al Quebec per tal d'acceptar negociar l'accessió a la sobirania. Unes condicions que es concretaran en l'anomenada Llei de la Claredat, a l'estudi de la qual dediquem un apartat específic, més avall.

Òbviament, la interpretació del govern federal de l'opinió de la Cort Suprema, no va ser l'única que es donà al Canadà anglès. Tant des de l'àmbit mediàtic, com acadèmic se'n feren moltes, l'estudi aprofundit de les quals, malauradament no el podem portar a terme en el context d'aquesta recerca. Això no obstant, sí que podem fixar-nos en les que són, segons el nostre parer, les més rellevants. En aquest sentit, mereix ser destacat el laconic inici de l'editorial de l'edició del 21 d'agost de 1998, del diari canadenc de més renom, *The Globe and Mail*,

*"In constitutional law, Canada is now one and divisible, perhaps the only country on Earth to make it official"*

Aquesta sentència, penso que capta a la perfecció l'altra cara de la moneda del triomfalisme del govern federal. És a dir, que, des del Canadà anglès, l'opinió emesa per la Cort Suprema va ser rebuda amb un alt grau de perplexitat i desconcert per importants sectors socials, acadèmics i polítics, car en virtut d'ella s'havia reconegut clarament no només l'obligació de negociar amb els "separatistes" sota determinades condicions, sinó també quelcom molt més transcendent: que el Canadà era divisible. Alguns crítics, en aquest sentit, retregueren a la Cort, poc sentit de país, o en paraules del polític P.M.Leslie,

---

<sup>57</sup> Això no obstant, el propi Stéphane Dion, pocs dies abans que es fes pública l'opinió de la Cort Suprema, va presentar com a exemple el cas de la petita illa de Nevisa les Antilles. Aquesta illa pretenia secessionar-se de Saint-Kitts i així ho sotmeté a referèndum. Un 61.7% de la població illenca votà a favor de la independència, però atès que s'havia establert un llindar del 66% per accedir-hi, van ser les pròpies autoritats de l'illa les que van considerar que encara no era el moment per donar el pas. En opinió de Dion, tant el procés i com les condicions eren "admirables".

*"Among some federalists, there have been unease about the court's thin sense of nationhood, (...)" (LESLIE:1999:147)*

Des d'aquesta perspectiva, es va constatar una onada d'irritació envers el pronunciament judicial (CAIRNS:1999:1-4). Àdhuc no van faltar serioses crítiques. Una d'elles, tal vegada de les més difoses, va ser la que va llançar el constitucionalista Peter W. Hogg, el qual se centrà en l'obligació de negociar (the duty to negotiate) que la Cort Suprema imposava a les parts. En opinió de Hogg,

*"As a matter of strict law, however, it is not easy to see where the obligation comes from. The vague principles of democracy and federalism, which were relied upon by the court, hardly seem sufficient to require a federal government to negotiate the dismemberment of the country that it was elected to protect" (HOGG:1999b:3)*

En aquest sentit, Hogg posava com a exemples contradictoris amb l'opinió de la Cort Suprema diversos exemples històrics: els estats sudistes dels Estats Units (1861), Nova Escòcia (1868) i Austràlia Occidental (1934). En tots tres casos, la població d'aquests territoris es van mostrar àmpliament favorables a la secessió, però en tots ells, el govern federal respecte s'hi va oposar i va acabar guanyant la partida. En opinió de Hogg, si s'hagués aplicat l'opinió de la Cort Suprema, amb molt probabilitat aquests territoris haguessin esdevinguts nous estats sobirans<sup>58</sup>.

En contraposició als arguments de Hogg, el polític Kenneth McRoberts, considera que l'opinió de la Cort Suprema s'adiu clarament "in the Best Canadian Tradition". McRoberts afirma que la tradició política canadenca es fonamenta en la presa de decisions per

---

<sup>58</sup> Des del nostre punt de vista, l'opinió de Hogg mereix, com a mínim una doble matisació. En primer lloc, cal recordar que la secessió dels estats sudistes només va poder ser contrarestada mitjançant una llarguíssima i costosíssima guerra i una autèntica ocupació militar del territori "rebel". És de suposar que Hogg no està suggerint res quanesment a aquest cas, tan endarrerit en el temps. L'altra matisació és que, sortosament, la defensa i promoció dels drets humans i de la causa de la democràcia ha avançat molt d'ençà la darrera de les dates suggerides (1934), i que en conseqüència no sé fins a quin punt aquests tres exemples són extrapolables per analitzar una situació a cavall entre el segle XX i el XXI.

àmplies majories. Ara bé, i penso que aquest és un aspecte molt rellevant, no es tracta d'unes majories qualssevol,

*"The notion of enhanced majorities is presented as part of the Canadian understanding of democracy, but the evidence that is offered deals not with the procedures in vote-taking among citizens or the members of a legislature, but the number of provincial legislatures needed to ratify a constitutional amendment. In other words, it bears upon the principle of federalism rather than democracy. The fact remains that within any given jurisdiction simple majority always has been the main operative principle of democracy in Canada. It might be argued that a provincial referendum on secession is so consequential and unprecedented as to require a higher threshold than 50 percent plus one." (McROBERTS:1999:3)*

D'aquesta cita, dedueixo com a mínim dues reflexions que em semblen força rellevants. La primera és que l'autor considera que fixar una barrera mínima superior al 50% va en contra de com sempre ha funcionat la democràcia canadenca, tant en la jurisdicció federal com en la provincial. La segona, que quan es parla d'àmplies majories, aquestes es refereixen a les legislatures provincials (principi federal) i no als ciutadans (principi democràtic). Així per exemple, per ratificar una esmena constitucional, el que és necessari és el suport d'un nombre suficient d'assemblees legislatives. D'aquestes dues reflexions dedueixo que McRoberts considera que l'accessió del Quebec a la sobirania és possible en el següent escenari polític. En primer lloc, que l'opció sobiranista guanyi en el referèndum. Hi ha doncs, una acceptació del criteri 50%+1, que defensen els sobiranistes quebequesos. Aquesta victòria dóna lloc a unes negociacions intergovernamentals, desenvolupades en "bona fe", entre el Quebec i el Canadà anglès, l'objectiu de les quals és l'elaboració d'una esmena constitucional per permetre que el Quebec accedeixi a la sobirania. Aquesta esmena constitucional ha de ser aprovada seguint la fórmula general del 7-50% establerta en la pròpia LC 1982<sup>59</sup>. D'aquesta manera, també es preserva la legalitat canadenca en tot el

---

<sup>59</sup> Òbviament, alguns autors consideren que l'aprovació de la modificació constitucional que reconegué la secessió del Quebec, hauria de comptar amb la unanimitat de les províncies canadenques, a més a més del poder federal, és clar. Es planteja aquí una qüestió important. ¿Quina fórmula ha de predominar? La de la secció 38 (fórmula general) o la de la 41 (unanimitat). El meu parer és que ha de predominar la general, atès que la de la unanimitat té unes limitacions materials ben determinades, cap de les quals fa referència al cas que ens ocupa. Per una reflexió al respecte veure (LESLIE:1999:143-145).

procés, tal i com defensen els federalistes. Tanmateix se'ns presenta de manera immediata un dubte clau: ¿com aconseguir que sis províncies canadenques, a més a més del Quebec, a través de llurs assemblees legislatives donin suport a l'esmena constitucional? Des d'una perspectiva ingènua o cànida, sembla evident que el resultat del referèndum quebequès, per cultura democràtica, hauria de fer veure a la resta del Canadà que no té cap mena de sentit voler mantenir per la força dins d'una federació una de les seves unitats constituents que se'n vol secessionar. Però les coses no són tan senzilles. No hi ha cap mena de dubte que, si més no des del bàndol canadenc, existiria la voluntat d'incloure en les negociacions qüestions tan delicades com el futur polític dels pobles autòctons o bé el manteniment o modificació de les fronteres del Quebec sobirà. La pròpia experiència de Meech demostra l'extrem grau de dificultat: el seu fracàs, tal i com s'ha estudiat més amunt, va ser motivat sobretot o en gran mesura per l'oposició i els obstacles presentats per tres províncies petites (Terranova, Manitoba i Nou Brunswick)<sup>60</sup>. No pretenc, donar una resposta a la pregunta. Tanmateix, em sembla força evident que la cultura política del Canadà anglès, no va precisament en la mateixa direcció que assenyala McRoberts, ans tot el contrari: cada cop més s'imposa la lògica de la majoria pancanadenca, d'un oceà a un altre, com a criteri constitucional preminent. De fet, dins la classe intel·lectual anglocanadenca, el professor Ken McRoberts destaca per ser un dels més "comprensius" envers els plantejaments del nacionalisme quebequès, la qual cosa el porta sovint a veure's implicat en significatives polèmiques acadèmiques (**NEMNI:1998:33-42; MENDELSON:2000a:245-272**).

Les reaccions des del Quebec, i més concretament, des del món nacionalista, a l'opinió emesa per la Cort Suprema del Canadà, en general van mantenir un to més distant. Es tractà d'una reacció coherent amb l'actitud que al llarg de tot el procés judicial havien mantingut, segons la qual, la iniciativa federal d'adreçar-se a l'alt tribunal no tenia cap mena de legitimitat, atès que l'únic que podia decidir sobre el futur del Quebec era el poble quebequès i en cap cas

---

<sup>60</sup> Òbviament, som conscients que Meech i la hipotètica reforma constitucional que ara ens ocupa són dos escenaris polítics ben diferenciats. El primer pretenia l'encaix del Quebec al Canadà via reconeixement que constitueix una societat distinta. La segona, contràriament, aniria adreçada a reconèixer l'accessió a la sobirania del Quebec.

un tribunal, els membres del qual, a més a més, havien estat designats pel govern federal. Aquest parer, val a dir-ho, era àmpliament compartit per la majoria de la societat quebequesa. Significativament, en un fet poc comú en la dinàmica quotidiana al Quebec, fou objecte de reflexió per part d'una institució poc amiga d'intervenir en primera línia en afers politicoconstitucionals, com és l'Església Catòlica. Així, el 29 de desembre de 1997, el cardenal-arquebisbe de Montréal, **Jean-Claude Turcotte**, en declaracions exclusives a *Le Devoir*, afirmà contundentment que

*"C'est au peuple de décider et non pas à la Cour suprême"*<sup>61</sup>.

Dins el camp de la política, òbviament, les principals personalitats del país, un cop coneguda l'opinió de l'alt tribunal no van estar de comentar-la. Fou el cas, entre d'altres, del propi Primer Ministre, **Lucien Bouchard**, del seu Ministre de Relacions Intergovernamentals, **Jacques Brassard**, del líder del Bloc Québécois, **Gilles Duceppe**. També de l'anterior primer ministre, **Jacques Parizeau**, la intervenció del qual, com acostuma a succeir, no va passar desapercebuda, ans ben al contrari. Àdhuc destacades personalitats vinculades al partit liberal del Quebec, com el seu ex-líder, **Claude Ryan**, van intervenir en el debat que originà el pronunciament de la Cort. A continuació passem a esmentar algunes de les principals observacions que feren.

- La primera fa referència a un consens bàsic entre sobiranistes i federalistes quebequesos (PLQ): la darrera paraula sobre el seu futur correspon sempre al poble quebequès i en cap cas als nou jutges de la Cort Suprema. D'aquesta manera es pretenia subratllar que el Quebec no és una província com qualsevol altra, sinó una nació, un poble amb capacitat d'autogovernar-se en als afers interns i d'autodeterminar-se a

---

<sup>61</sup> En opinió de Turcotte, "*La Cour suprême dira ce qu'elle voudra. Même si elle dit qu'on n'a pas le droit de le faire, si le peuple décide de le faire, c'est le peuple qui est souverain. Je suis un démocrate. S'ils veulent s'amuser à se brancher là-dessus en Cour suprême, ils peuvent bien le faire, mais si la majorité le décide, je ne vois pas comment un ordre de la Cour suprême pourrait empêcher le peuple de le faire. C'est au peuple de décider et non pas à la Cour suprême de nous dire si on a, ou pas, le droit de décider*" (*Le Devoir*, 29 de desembre 1997).

nivell internacional. Algun dels polítics esmentats, com per exemple, el propi Claude Ryan, va assenyalar, que de l'opinió emesa per la Cort Suprema es deduïa una relació d'igual a igual entre el Quebec i el Canadà anglès, la qual cosa era una demostració fefaent que no constituïa, "una província com les altres".

- En segon lloc, els polítics quebequesos, consideraren que el plantejament que del govern federal a l'hora de formular les preguntes a la Cort Suprema, contenia una trampa. Així, els sobiranistes quebequesos, d'ençà la fundació del Partit Quebequès, remarcaren que mai s'havien plantejat oficialment una declaració unilateral d'independència, ans sempre havien tingut ben present que un cop guanyat el referèndum tindrien lloc les negociacions corresponents per delimitar les modalitats i calendari de la secessió. En la mateixa direcció, els sobiranistes remarquen que mai han pretès trencar amb l'espai econòmic canadenc, sinó que sempre han contemplat el seu manteniment, tal i com es va demostrar amb els projectes de sobirania-associació (1980) i el de sobirania-partenariat (1995)<sup>62</sup>. Dit d'una altra manera, el govern federal va ignorar que els governs quebequesos sempre s'han mostrat partidaris de l'anomenada política de *trait d'union*, és a dir, literalment, política del guionet<sup>63</sup>.

- El ministre de relacions intergovernamentals quebequès, Jacques Brassard, va deixar molt clar que un referèndum d'autodeterminació guanyat per una majoria del 50%+1 dels vots, era perfectament legítim i democràtic i que en aquest sentit no hi havia res a modificar. No va estar-se de recordar que l'any 1949, l'entrada de Terranova a la Confederació canadenca, com a nova província, via referèndum, es va fer gràcies al 52% dels vots, la qual cosa constituïa un precedent ben clar<sup>64</sup>. Pel que respecte a la pregunta referendària, i

---

<sup>62</sup> Ja en el llibre clàssic de René Lévesque, trobem una cita en aquesta direcció, "*nous pouvons nous inspirer d'exemples fournis par les pays de taille comparable à la nôtre -Bénélux ou Scandinavie- dont la coopération est très avancée et a favorisé comme ja mais auparavant le progrès des parties, mais autant qu'on sache sans en empêcher aucune de continuer pour l'essentiel à vivre selon ses traditions et ses préférences*" (LÉVESQUE:1967:42).

<sup>63</sup> Aquesta política ha estat tradicionalment mal vista pels sectors més declaradament independentistes dins del moviment sobiranista.

<sup>64</sup> Un altre precedent al·ludit, de origenà una majoria escassa però plenament vàlida, va ser la del referèndum francès sobre Maastricht (1992). En aquesta consulta, els partidaris del Tractat van vencer per un escàs 51% a 49%.

concretament a la seva claredat, els nacionalistes quebequesos van considerar que era una competència exclusiva de l'Assemblea Nacional del Quebec i en cap cas cap poder federal o d'una altra província podia sobreposar-s'hi<sup>65</sup>. Això no obstant, el veterà Ryan va proposar que l'aprovació del redactat de la pregunta referendària, per part de l'Assemblea Nacional del Quebec, havia de ser aprovada per una majoria dels 2/3 de la cambra. Una proposta que no fou recollida pel govern.

- El primer ministre Bouchard, va destacar al seu torn, que un dels fets més rellevants era que l'opinió emesa per la Cort Suprema del Canadà, obligaria Ottawa a canviar tota la seva estratègia d'unitat nacional. Concretament, la ja esmentada, obligació de negociar, constitucionalitzada, entre les parts, trencava definitivament amb l'estratègia federal d'alertar, durant les campanyes, entorn els perills derivats d'una victòria sobiranista, caracteritzats per un futur tèrbol i incert. Des del punt de vista constitucional, l'opinió de la Cort Suprema, acabava amb les pors i dubtes que els federalistes havien intentat difondre en els referèndums anteriors. Així, el bloquista Duceppe, des d'Ottawa es va comprometre a evitar que el govern federal posés pals a les rodes a la voluntat del Quebec de fer un nou referèndum

- L'ex-primer ministre Parizeau, va denunciar en una carta oberta que mentre els jutges de la Cort Suprema, no feien més que omplir-se la boca de constitucionalisme i estat de dret, de la resposta judicial es derivava una "insensibilitat insultant" atès que en cap paràgraf de l'opinió es feia referència al fet que el Quebec continuava considerant il·legítim l'ordre constitucional emanat de 1982 (**Le Devoir**, 3 de setembre de 1998).

- Finalment, els polítics quebequesos remarcaren la gran sensibilitat que la Cort Suprema tenia envers la defensa dels drets de les minories. Es tractava, però, d'una actitud que, paradoxalment, no havia mantingut amb anterioritat, quan es tractava de protegir els drets de les minories francòfones i acadianes a la resta del Canadà, en àmbits com la política lingüística, la provisió de serveis públics (ensenyament, sanitat, etc.).

Des del món de l'acadèmia, com no podia ser d'una altra

---

<sup>65</sup> Això no obstant, el govern federal, com veurem en un apartat proper, considera fonamental participar d'una manera o una altra i donar-ne el vist-i-plau a la redacció de la pregunta referendària.

manera, també es donà una opinió al respecte. Politòlegs i constitucionalistes quebequesos, sobretot, majoritàriament francòfons, no dubtaren a llançar-se a l'arena pública i prendre partit. És el cas d'autors com Jacques-Yvan Morin, Daniel Turp o José Woehrling entre d'altres.

El primer d'ells, criticà durament la Cort Suprema, pel fet d'utilitzar un doble raser: mentre que, des del punt de vista tèoric, o dels principis, reconeixia el dret d'autodeterminació del Quebec, en l'àmbit pràctic, el decisiu, segons el seu parer, dotava el govern federal d'una capacitat de bloqueig de l'exercici de l'esmentat dret<sup>66</sup>. Tenint en compte això, posava en dubte, a diferència d'altres autors, que l'actuació del tribunal es caracteritzés per mantenir una posició d'equilibri entre els dos bàndols.

Per la seva banda, el també constitucionalista Daniel Turp, va assenyalar del pronunciament de la Cort Suprema, un aspecte que des del nostre punt de vista és d'una gran importància: el protagonisme de la comunitat internacional,

*"What is new is that the Supreme Court does not simply recognize that other states might show, as they always have, an interest in attitudes of both Canada and Quebec governments in these matters, but it also considers that they can play a role in relation to an obligation to negotiate, which is a domestic constitutional obligation. Hence, the court appears to grant such states standing, which is more political than legal, and confers on them a key role"*  
**(TURP:1999:1)**

Efectivament, la comunitat internacional, d'acord amb la Cort Suprema, esdevé també un actor en tot el procés. Particularment important és el seu protagonisme en l'etapa de la negociació postreferendària, car en ella es podrà comprovar si les parts (Canadà i

---

<sup>66</sup> *"The Supreme Court, with an eye on international law and opinion, has legitimized the objectives pursued by a substantial part of the Quebec people, but has failed to set out the means by which the principles upon which it has based its arguments can be carried out peaceably and with the greatest chances of mutual success"* **(MORIN:1999:2)**.



Quebec) actuen de bona fe, i d'aquesta manera podria implementar la recompensa o el càstig corresponents. Aquesta rellevància de la comunitat internacional és un exemple fefaent que el procés de globalització també afecta a la sobirania dels estats, en el sentit que deixa de ser exclusivament un afer intern.

Un altre constitucionalista, reiteradament esmentat al llarg d'aquesta recerca, el professor José Woehrling, de la Universitat de Montréal, després d'afirmar que el pronunciament de la Cort Suprema conté conseqüència inesperades que poden afavorir els arguments dels sobiranistes, emfasitza, però, un aspecte que ja hem al·ludit més amunt,

*"Ironically, if the court had decided the patriation reference in 1981 and the Quebec veto reference in 1982 by applying the same four principles, it never could have arrived at the answers actually given in these two cases. The federal principle would not have allowed it to pronounce the legality of a major constitutional reform to which only two provinces had consented at that time, and the protection of minorities would have prevented it from ruling that the nine English-speaking provinces and the federal authorities, controlled by an English-speaking majority, could impose the same kind of constitutional change on the only province where francophones form the majority. The 1982 patriation did not respect the rights of the most important minority in Canada, the francophones, 90 percent of whom are living in Quebec."* (WOEHLING:1999b:3)

En general, doncs, l'opinió de la Cort Suprema del Canadà sobre la secessió del Quebec, va tenir una acollida freda al Quebec. Els federalistes purs i durs, malgrat proclamar-se victoriosos del procés, no pogueren amagar la seva perplexitat pel fet que l'alt tribunal, tot i declarar que l'accessió unilateral del Quebec era contrària tant a la constitució canadencs com al dret internacional, deixava oberta alguna escletxa a la divisibilitat del Canadà. Per la seva banda, els suposats beneficiaris d'aquesta última, legitimada constitucionalment, els sobiranistes, adoptaren clarament una actitud de malfiança envers una institució que, en la major part d'ocasions, ha actuat per reforçar políticament el poder federal. En aquest sentit, les

suposades "picades d'ullet" del tribunal envers les tesis sobiranistes, van ser considerades clarament, com la conseqüència d'un comportament estratègic, la lògica del qual calia emmarcar-la en la conjuntura política del moment. Un exemple d'aquesta prevenció envers la Cort Suprema el tenim en un article d'un jove polítològ, força contundent i que va originar, en el seu moment, una certa polèmica. Vegem-ne un fragment,

*"Dans l'ensemble, la Cour cherche à se ménager des appuis de part et d'autre en se plaçant dans le centre du spectre politique, par un mouvement de balancier. Dans ses jugements, elle en donne tantôt aux grandes entreprises et aux professions libérales, tantôt aux minorités discrètes et isolées, tantôt aux conservateurs, tantôt aux libéraux progressistes, tantôt un peu au Québec, dont elle a validé certaines lois, du moins dans leurs principes, tantôt beaucoup au gouvernement central, dont elle a consolidé l'autorité. Elle aime bien rendre des jugements à la Salomon, en contentant les deux parties à la fois, à l'un la consolation de la légitimité, à l'autre le régal de la légalité, comme le Cour le réussit par son avis d'août 1998 sur la souveraineté du Québec" (CHEVRIER:1999:84)*

En opinió de Chevrier, doncs, l'actuació de la Cort Suprema es caracteritza per intentar mantenir formalment una posició central enfront els antagonistes, de manera que la seva actuació no provoqui un excessiu rebuig d'una de les parts. Es tracta, òbviament, d'una estratègia ben política que tanmateix en darrer terme sempre ha acabat beneficiant els mateixos<sup>67</sup>, que cal tenir en compte a l'hora d'analitzar les seves actuacions jurídiques.

---

<sup>67</sup> Per al constitucionalista Jacques Frémont, de la Universitat de Montréal, en els darrers quinze anys, s'ha produït una evolució radical, essencialment en benefici d'Ottawa, de la interpretació judicial respecte la divisió de les competències legislatives, en base a disposicions diverses tals com la clàusula POGG, els poders generals en matèria d'intercanvi i comerç, la regla de la preponderància i de la introducció del nou principi de la unió econòmica canadenca. Tot plegat ha portat a un **afebliment del principi federal** (DUFOR:1998:11).

## **11.4. L'ACORD MARC SOBRE LA UNIÓ SOCIAL (AMUS)**

L'anomenat Acord Marc sobre la Unió Social, AMUS (*Entente-Cadre sur l'Union Sociale, ECUS/Social Union Framework Agreement, SUFA*) va ser signat pel govern federal, nou de les províncies canadenques i els dos territoris a Ottawa el 4 de febrer de 1999, en el marc d'una CPMFPT<sup>68</sup>. L'única província que no el signà va ser el Quebec. D'aquesta manera, tal i com havia passat amb la Declaració de Calgary, menys de dos anys abans, de nou el Quebec quedava al marge de la resta del Canadà. En aquest apartat analitzem el contingut i la significació d'aquest acord. Val a dir, ja des d'ara, que l'AMUS no té una naturalesa constitucional. Es tracta d'un acord intergovernamental de **caràcter administratiu** i que té una durada establerta de tres anys. Pot sobtar, doncs, que li dediquem una atenció especial, atès que fins ara el nostre interès s'ha centrat sobretot en els acords de caràcter constitucional o polític. Tanmateix, l'AMUS el podem considerar com l'exemple fefaent de cap a on pot evolucionar el federalisme canadenc en el futur... sense o **malgrat el Quebec**. Concretament es tracta d'un federalisme aparentment molt més col·laboratiu, on el nivell federal, amb el consentiment de la gran majoria de províncies, fa un ús extensiu del seu poder de despesa, fins i tot en àrees de competència provincial. Es produeix, doncs, una imbricació federal-provincial (*interlocked federalism*). Tanmateix, i contràriament al que sovint es diu, aquesta imbricació no es fa entre *partenaires* iguals, sinó que hi ha una autèntica hegemonia política federal que, de fet, força la col·laboració de les províncies, en un procés molt semblant al que, en l'estudi de les relacions internacionals, s'ha definit com la **cooperació hegemònica (KEOHANE:1984)**, la qual estudiem més avall. Des d'aquest punt de vista, la rellevància de la Unió Social és que contribueix de manera molt important a consolidar un model de relacions intergovernamentals, i en darrer terme d'estat federal, molt semblant al que es dona en altres federacions... de caràcter mononacional. Però no avancem reflexions que mereixen exposar-se amb calma en les conclusions d'aquesta recerca<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Vegeu **Document 15** de l'Apèndix de la recerca.

<sup>69</sup> L'estudi de l'AMUS ha atret una forta atenció acadèmica, de manera que comptem amb una amplíssima bibliografia al respecte. Malauradament els objectius centrals de la nostra recerca ens limiten la capacitat d'aprofundir en aquesta direcció tant com voldríem. Això no obstant, sí que podem deixar constància d'algunes de les principals aportacions, al marge, és clar, de les que inclouem directament en el text: LAZAR:1998a, 1998b3-35, 1998c43-46; BANTING:1998:33-36; NOËL:1998:26-29, 1999a, 1999b; ROBSON-SCHWANEN:1999; LAZAR-McINTOSH:1999a; GAGNON-SEGAL:2000; LAZAR:2000a, 2000b:3-39; NOËL:2000a; BANTING:2000a.

#### 11.4.1. La política social al Canadà: una aproximació sintètica

La gènesi de l'AMUS cal emmarcar-la en un context caracteritzat pels profunds canvis que s'han donat a l'interior del federalisme canadenc en els darrers anys. D'antuvi cal dir que des d'un punt de vista jurídicoformal, les competències relatives a les polítiques socials eren assignades, en virtut de la LC 1867 a les províncies (art.92.7). Tanmateix, la precarietat financera en la que, des del primer moment van viure les províncies canadenques, i que ja ha estat referida més amunt, féu molt difícil l'acompliment de les seves obligacions en aquests àmbits, que van ser precisament els que més es van desenvolupar com a conseqüència dels esforços bèl·lics, postbèl·lics i socioeconòmics que s'hagueren de fer al llarg del segle XX. Aquesta situació contrastava clarament amb la del govern federal canadenc, el qual en virtut de la LC 1867 disposava d'amplis recursos financers i al qual, la pròpia Cort Suprema va alliberar de qualsevol limitació en el seu poder de despesa (*spending power/pouvoir de dépenser*). La conseqüència d'aquest desequilibri va ser que les províncies van acabar recorrent al govern federal per tal que aquest financés gran part dels programes socials, particularment en àmbits com la sanitat, l'educació, etc. Els avantatges que obtingué Ottawa van ser molt enormes: per una banda aconseguí una intervenció *de facto* en àrees de competència exclusiva provincial. A més a més, aquesta intervenció va anar acompanyada d'un seguit de condicions que les administracions provincials havien d'acomplir si volien rebre les transferències federals. Així van sorgir els famosos national standards que van ser elements centrals per a la centralització del poder i, encara més, per a una estratègia de nation-building l'objectiu de la qual era pontejar els governs provincials i fer que els ciutadans s'identifiquessin prioritàriament com a canadencs. Així d'ençà la segona guerra mundial assistim clarament a un procés de centralització del règim federal canadenc<sup>70</sup> i de reforçament de les estructures burocràtiques i administratives

---

<sup>70</sup> Per altra banda, cal tenir en compte que la construcció d'un important Estat del Benestar al Canadà, en la mateixa línia que els que es construïren a l'Europa Occidental entre 1945-75, esdevingué un element d'orgull nacional (*national pride*) i àdhuc d'identitat nacional, sobretot enfront el gran veí del sud, que no l'acabà desenvolupant del tot. És simptomàtic, en aquest sentit, com el nacionalisme *canadian* ha pres l'estat del benestar i els seus valors associats (solidaritat, igualtat, homogeneïtat, etc.) com a elements referents. Per això, la crisi de l'estat del benestar, i els processos de privatització i desregulació, en definitiva, de reducció (*downsizing*) de l'estat va ser percebuda, en els vuitanta, com una pèrdua o crisi de la identitat nacional canadenca. Paradoxalment, va ser el Partit Conservador de Mulroney qui afavorí el lliurecanvi amb els Estats Units, malgrat l'oposició de grans sectors del Partit Liberal. En els anys noranta, però, els liberals canadencs, en un exercici de *realpolitik* i de pragmatisme, han acabat "pujant-se al carro" del lliurecanvisme rampant hegemònic a nivell mundial.

federal que portaren a parlar de la consolidació del *big government*. Finalment, l'intervencionisme federal en àrees de forta càrrega legitimadora, com són les polítiques socials, li va proporcionar una evident **visibilitat** als ulls dels ciutadans canadencs, la qual es va accentuar amb el desenvolupament dels mass media i, particularment, de la televisió<sup>71</sup>. És a partir dels anys seixanta i setanta que es produeix l'anomenada nacionalització de la política moderna.

Per la seva banda, les províncies canadenques, poc van poder fer per oposar-se a aquesta evolució. De fet, algunes d'elles no només no s'hi oposaren, ans es convertiren en fervents partidàries d'un govern federal fort, amb recursos per finançar programes socials, de les quals elles eren les principals beneficiàries. Aquestes províncies, que en el cas canadenc, són les de la regió atlàntica (però també Manitoba i Saskatchewan, a les Praderies), acabaren depenent en gran mesura (fins a un 50%) de les transferències federals, fet que les ha abocades a una difícil situació en el moment que aquestes transferències s'han reduït substancialment o fins i tot han desaparegut.

L'única província que s'oposà radicalment a l'increment de l'intervencionisme federal, i en defensa de l'autonomia provincial, va ser el Quebec, fins al punt que rebutjà diverses transferències federals en àmbits com l'educació i la sanitat<sup>72</sup>. Pels successius governs quebequesos, en aquest sentit, ha esdevingut una autèntica obsessió "expulsar" Ottawa de la política social<sup>73</sup>.

Tot aquest escenari que acabem de descriure, va capgirar-se com a conseqüència de les crisis energètiques dels anys setanta i l'adveniment del fenomen de la globalització i l'auge de les polítiques anti-estatistes i lliurecanvistes en els vuitanta i noranta. La retirada de l'estat (**STRANGE:1996**), la progressiva disminució de la seva rellevància com a

---

<sup>71</sup> No debades, la principal figura política del Canadà dels darrers decennis, Pierre Elliott Trudeau, es caracteritzà no únicament pel seu prestigi intel·lectual, sinó també per les seves enormes habilitats telegèniques. El paral·lelisme, en això últim, amb el president Kennedy és del tot evident. Tant l'un com l'altre reeixiren en esdevenir autèntics Pares de la Pàtria per a milions dels seus respectius compatriotes.

<sup>72</sup> La qual cosa li suposà la pèrdua de grans quantitats de diners en comparació amb la resta de províncies, que sí que s'avingueren a les transferències federals. Aquest fet accentuà el diferencial en el desenvolupament socioeconòmic i cultural del Quebec respecte la resta del Canadà (i particularment, respecte Ontàrio) i obligà a fer esforços enormes de *rattmpage* en les dècades següents.

<sup>73</sup> Fins i tot el propi Robert Bourassa va al·legar l'intervencionisme federal en la política social com a excusa per no signar la Carta Victòria, tal i com s'ha estudiat més amunt en aquesta mateixa recerca (veure 8.1.3.).

agent en les economies més desenvolupades<sup>74</sup>, l'objectiu estratègic d'assolir el dèficit zero, tot plegat va comportar la retallada dràstica de la despesa pública en general, i molt particularment, de la despesa social. Òbviament, el Canadà no va ser una excepció en aquest sentit. Si ja en temps de l'últim Trudeau (1980-84), es donaren restriccions i compressions importants va ser durant els governs Mulroney (1984-1993) que el Canadà s'incorporà clarament a l'onada neoliberal, caracteritzada per l'auge del lliure comerç, les privatitzacions, les desregulacions i el desmantellament de l'estat del benestar tradicional, entre d'altres (**TEEPLE:1995**).

El retorn al poder dels liberals, de la mà de Jean Chrétien (1993), no va significar un capgirament immediat de les polítiques socioeconòmiques portades a terme pels seus antecessors, excepte en el que es refereix, en posar un major èmfasi en la lluita contra el dèficit públic i en l'assoliment d'un equilibri pressupostari<sup>75</sup>. Així els dos primers pressupostos federals elaborats sota l'administració liberal (1994 i 1995) no s'apartaren de les línies bàsiques establertes pels conservadors. És a dir,

*"(...), les libéraux ont prolongé l'oeuvre conservatrice en réduisant encore les bénéfices de l'assurance chômage pour réorienter ce programme en faveur des mesures actives favorisant le retour au travail. De même, ils ont continué à réduire les transferts aux provinces en matière de santé, d'éducation post-secondaire et d'aide sociale, jusqu'à ce que les vertes vallées des excédents budgétaires*

---

<sup>74</sup> Això no vol dir que no tingui cap importància, a hores d'ara. De fet, l'estat s'ha reubicat. Ha perdut pes en alguns àmbits, per exemple, en el teixit empresarial (sector públic) com a conseqüència dels processos de privatització. Però continua tenint un paper important en tant que regulador del mercat i de les condicions laborals (**BOYER-DRACHE:1996**). Segons una citació que va aconseguir un cert èxit en el seu moment, els estats, i més concretament els seus governs, han de deixar de remar per convertir-se en timoners, de manera que actuïn com a catalitzadors deixant a les empreses i al tercer sector (voluntariat) que prestin més eficientment els serveis, "Los gobiernos que se centran en llevar el timón dan forma a sus comunidades, Estados y naciones. Toman más decisiones políticas. Ponen en movimiento más instituciones sociales y económicas. Algunos incluso practican más regulación. En vez de tomar más empleados públicos, se aseguran de que otras instituciones presten los servicios y satisfagan las necesidades de la comunidad" (**OSBORNE-GAEBLER:1994[1992]:64**).

<sup>75</sup> De fet, segons un destacat periodista polític, "Aucune politique adoptée par Jean Chrétien au cours des sept dernières années n'a pu avoir autant d'influence sur le Canada que la libéralisation du commerce et l'ouverture des frontières déclenchées par son prédécesseur" (**VENNE:2000b:14**). Per una reflexió entorn les reformes pressupostàries dels governs conservador i liberals veure (**CHARIH:1999**).

viennent remplir les poches de Paul Martin" (VENNE:2000b:14)<sup>76</sup>

Precisament, va ser arran la presentació del pressupost federal per a l'exercici 1995-96, el 27 de febrer de 1995, quan s'anuncià una nova iniciativa en matèria de programes socials la qual va fer sonar l'alarma a les províncies. Concretament, el govern federal proposà la creació d'un nou programa, la **Transferència canadenc a en matèria de sanitat i de programes socials (TCSPS)**<sup>77</sup>, el qual havia de substituir, a partir de l'1 d'abril del 1996, els dos grans programes existents fins aquell moment, el Finançament dels Programes Establerts (FPE) i el Règim d'Assistència Pública del Canadà (RAPC). La TCSPS (o *Canadian Health and Social Transfer*, CHST), comportava una important reducció de les transferències federals a les províncies en els àmbits de l'assistència social, l'educació postsecundària i en el sanitari, la qual cosa va donar lloc a importants crítiques, malgrat que Ottawa es va mostrar oberta a la negociació amb les províncies.

---

<sup>76</sup> Paul Martin, ministre d'economia de Jean Chrétien. Finalment, el 1998-99, després de diversos exercicis amb importants retallades en la despesa pública, s'assolí el superàvit pressupostari. Això obstant, tingué un alt preu electoral, com ho demostraren els resultats dels comicis federals de l'1 de juny de 1997, en els quals els liberals baixaren de 177 a 155 escons i estigueren a punt de perdre la majoria en la Cambra dels Comuns. De lluny la pèrdua d'escons liberal es produí en les províncies atlàntiques, atès que dels 32 diputats escollits el 1993 es passà a només 8. La raó d'aquesta davallada, sense cap mena de dubte, cal situar-la en les reaccions a les polítiques de retallada de la despesa social que afectà de manera principal a aquesta regió, com s'ha dit, la més dependent de les transferències federals. Així, "*The Liberals love affair with the electorate waned over a series of unpopular policies, ranging from unemployment insurance cuts to the blended sales tax, turned off many. Changes to unemployment insurance angered seasonal workers throughout the region, where double-digit unemployment is a long-standing fact of life. In northern New Brunswick, crab fishermen rioted last spring over EI changes that require 16 to 20 weeks of work before getting benefits. Crab and herring plants only provide about 11 weeks. In Nova Scotia, fishermen occupied federal offices throughout the province over steep increases to licence fees. The biggest issue in Newfoundland was the \$1.9-billion Atlantic Groundfish Strategy, or TAGS, which was designed to get people out of the fishery and into other jobs. The program will end next May -a year early- because it is running out of money. About 17,000 Newfoundlanders will be affected. Then there's hated blended sales tax, which came into effect April 1 in Nova Scotia, New Brunswick and Newfoundland. The tax, which blends the GST with the provincial sales taxes, lowered the price for high-end items like cars and fur coats, but raised the cost of everyday needs such as electricity and home heating fuel*" ("**Liberals shattered in Atlantic Canada**", [http://www.cancoe.com/FedElection/june2\\_atlantic.html](http://www.cancoe.com/FedElection/june2_atlantic.html), consultada el dia 3.6.1997).

<sup>77</sup> Inicialment coneguda com a Transferència Social Canadà (TSC).

*"The concomitant withdrawal of \$6 billion in cash over two years from the new transfer represents a significant retraction of the federal spending power and marks the end of the postwar era of an activist federal stance towards intervention in social programs. In essence, the federal government appears to be renouncing its national interest in ensuring equity across individuals by providing income redistribution from richer to poorer citizens." (PHILLIPS:1995:66)*

La TCSPS va ser finalment aprovada el mes de juny de 1995. Aquesta actuació titllada en gran mesura com a unilateral per les províncies, va comportar una resposta immediata per part d'aquestes<sup>78</sup>.

#### 11.4.2. Les negociacions sobre la Unió Social

Així, en la 36a CAPMPT, celebrada a Saint-John's (Terranova), el mes d'agost de 1995, els *premiers* provincials i territorials centraren l'ordre del dia en la necessitat de renovar el conjunt dels programes socials al Canadà: serveis socials, sanitat, renda mínima, ensenyament postsecundari i programes d'ocupació. Un dels elements claus d'aquesta renovació consistia en controlar la capacitat d'Ottawa d'intervenir en aquest àmbit de manera que s'evités una excessiva dependència de les províncies respecte les prioritats polítiques - canviants per naturalesa- de l'executiu federal<sup>79</sup>. En conseqüència es va decidir la formació d'un **Consell interprovincial dels ministres responsables de la renovació i la reforma de les polítiques socials** (CIPRRPS). Val a dir que en tot aquest procés, el govern del Quebec, immers en plena preparació del referèndum d'autodeterminació, va optar per no participar, si bé va mantenir un estatus d'observador<sup>80</sup>. La primera comesa del CIPRRPS era elaborar un

---

<sup>78</sup> *"En rupture avec la pratique fédérale qui est de consulter les provinces dans les champs relevant de leurs compétences, avant de procéder à des changements de priorités pouvant avoir une incidence significative sur la gestion de ces secteurs, le gouvernement central a choisi de revoir unilatéralement les méthodes de calcul et la façon de procéder aux paiements de transfert aux provinces" (GAGNON:1999:6-7).*

<sup>79</sup> Concretament, en opinió del politòleg de l'Escola Nacional d'Administració Pública (ENAP), Christian Dufour, la principal motivació de les províncies per negociar amb Ottawa sobre la qüestió del reforçament de la Unió Social, *"fut d'établir un cadre de discussion et de décision fédéral-provinciale, qui empêcherait la répétition à l'avenir de coupures unilatérales massives, qu'elles estimaient avoir été opérées de façon irresponsable par Ottawa"* (DUFOR:1998:6).

<sup>80</sup> A més a més que la seva participació en el procés implicaria un reconeixement de factode la capacitat d'intervenció federal en un àmbit competencial exclusiu de



report adreçat als *premiers* sobre la qüestió i que va ser finalment lliurat el mes de desembre de 1995. Sintèticament, el report feia una crida a favor d'una declaració intergovernamental que establís els principis que havien de guiar les reformes en política social. També propugnava una agenda pel canvi en les responsabilitats, refermant el lideratge que en les polítiques socials havien de tenir les províncies.

A aquesta primera reacció, Ottawa va respondre immediatament amb una actitud més col·laboradora. Ho féu en el Discurs del Tron del 27 de febrer de 1996, on anuncià la seva intenció de preservar l'anomenada **Unió Social** del Canadà, tot treballant **conjuntament** amb les províncies i amb els canadencs, per tal de determinar-ne els principis subjacents. Igualment va afegir que desistia d'utilitzar el seu poder de despesa per crear nous programes cofinançats en matèries de competència exclusiva de les províncies, sense el consentiment d'una majoria d'aquestes, a l'hora que assenyalava que les províncies que no hi participessin serien compensades en la mesura que implementessin un programa equivalent o comparable. Aquest tarannà obert del govern federal es tornà a repetir durant la CPMFPT dels dies 20-21 de juny de 1996, on es produí un acord respecte la necessitat de reduir el seu rol en diverses àrees, d'entre les quals, les polítiques socials. Per la seva banda, els *premiers*, en la 37a CAPMPT, celebrada a Jasper (Alberta), en el mes d'agost, insistiren en la necessitat d'una gestió conjunta de les polítiques socials i en una reestructuració dels estàndards nacionals.

A primers del 1997, es constituí una altra instància, paral·lela al CIPRRPS, però de caràcter federal-provincial, que també tenia per objectiu la reforma de les polítiques socials. Al llarg d'aquest any, els contactes en els diferents nivells (interprovincials, federals-provincials) i de rang (primers ministres, ministres responsables del dossier, sots-ministres, funcionaris...) es perllongaren fins a la CPMFPT dels dies 11 i 12 de desembre, en la qual es decidí formalment iniciar les negociacions per arribar a un **acord-marc**

---

les províncies, extrem aquest que mai havia acceptat: "Le Québec réitère qu'il ne peut ni souhaite s'associer à cette démarche fédérale parce que celle-ci aura deux effets pervers: d'abord, celui de limiter l'exercice de ses compétences exclusives en matière de santé, d'éducation et de services sociaux au bénéfice du gouvernement fédéral; en second lieu, celui de rendre inévitable qu'une part significative des impôts et des taxes des Québécoises et des Québécois serve d'outils pour leur imposer des politiques qui ne répondent pas à leurs besoins et qui font perdurer des dédoublements et des gaspillages(...) Le Québec ne peut faire autrement que de considérer l'introduction du transfert canadien pour la santé et pour les services sociaux de même que le souhait du gouvernement fédéral et des autres provinces de redistribuer, malgré la Constitution, les rôles et les responsabilités en matière de programmes sociaux comme une nouvelle expression d'une centralisation des pouvoirs au niveau fédéral. Le Québec ne peut et ne pourra s'associer à telle démarche" (QUEBEC:1996: 4 i 11).

**relatiu a la unió social canadenca**<sup>81</sup>, tot respectant les competències constitucionals i els poders de cada govern. Igualment s'establí un termini per a la negociació: juliol de 1998. Els objectius principals de la nova etapa de negociació eren els següents:

- (i) acordar un conjunt de principis sobre les polítiques socials;
- (ii) consensuar l'ús del poder federal de despesa;
- (iii) establir un mecanisme de resolució de conflictes entre els governs;
- (iv) acordar unes regles per a clarificar la cooperació intergovernamental, i
- (v) establir mecanismes que clarifiquin els rols i les responsabilitats en matèria de política social.

Val a dir que en aquesta CPMFPT, el Primer Ministre del Quebec, mostrà la seva disposició a participar en la nova etapa negociadora, tot abandonant el rol merament d'observador que fins ara havia tingut, si la resta de primers ministres acceptaven com a mínim una de les següents dues condicions:

- (i) un compromís per negociar un veritable **dret de retirada** (*opting out/droit de retrait*) incondicional i amb plena compensació respecte el poder de despesa;
- (ii) un compromís per part de tots els governs, incloent-hi el federal, segons el qual tots ells renunciaven, durant les negociacions, a posar en funcionament qualsevol iniciativa o programa susceptible de tenir un impacte sobre un àmbit competencial qualsevol d'una província<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Tal i com remarca el polític A. Gagnon, la proposta de bastir una **unió social** canadenca, ja havia estat suggerida com a mínim en dues ocasions amb anterioritat (**GAGNON:1999:7-8**). La primera, de forma indirecta, en el document presentat pel govern federal, llavors conservador, el mes de setembre de 1991, i que duia per títol *Shaping Canada's Future Together: Proposals* i al qual ja s'ha fet referència (veure **10.1.3.**). La segona, de forma ja directa, en el text de l'Acord de Charlottetown (veure **10.2.1.**).

<sup>82</sup> Aquestes dues condicions quebequeses mereixen una explicació més detallada. Pel que fa al dret de retirada, és un mecanisme propi de les relacions intergovernamentals que ja hem vist emprar-se, amb sort diversa, en altres fases negociadores com per exemple en els plans de pensions en els anys seixanta, en la reforma de 1982 o en el mateix Acord del Llac Meech. En el context de les negociacions per la Unió Social, la demanda quebequesa d'un dret de retirada **incondicional** i amb **plena compensació** respecte el poder de despesa (federal, òbviament), implicava que qualsevol província podia optar per retirar-se d'un programa federal tot rebent els diners federals que en funció de l'esmentat programa

La resta de primers ministres, però, rebutjaren aquest plantejament, per la qual cosa, el boicot quebequès continuà vigent.

Al llarg dels primers mesos de 1998, tanmateix, el context polític de les relacions intergovernamentals canadenques conegué un viratge important. La causa principal fou l'actitud del propi govern federal. Així,

*"tout en continuant à discuter avec les provinces d'une entente-cadre sur une Union sociale qui visait une approche fédérale-provinciale conjointe en matière sociale, Ottawa semblait envisager de plus en plus clairement des programmes unilatéraux de dépenses ou de bénéfices fiscaux au bénéfice des individus, des institutions et des provinces, dans des secteurs de compétence provinciale comme les services sociaux, la santé et l'éducation" (DUFOUR:1998:6)*

Concretament, Ottawa va anunciar tot un seguit de nous programes unilaterals, al mateix temps que assolí l'anhelat dèficit fiscal zero i preveia fins i tot superàvits pressupostaris per als propers exercicis, la qual cosa no feia més que preveure la implementació d'altres iniciatives. D'entre els nous programes anunciats el 1998, destacaven la Fundació canadenca de la innovació, els Fons per a l'adaptació dels serveis de sanitat, etc. Però sense cap mena de dubte, el que va impactar més va ser la implementació d'un nou programa de beques d'ajuda a l'ensenyament postsecundari (*Millenium scholarship fund/Bourses du Millénaire*) adreçat directament als individus i que, en conseqüència, pontejava els governs provincials en un àmbit de la seva competència exclusiva (**WOEHLING:2000b:382**). Aquest programa va ser inclòs en el pressupost federal de 1998-99 i va comportar la transferència de 2,5 miliards de dolars canadencs a un total de 100.000 estudiants postsecundaris (**KLUGER:1999:380**). Aquesta actuació, i d'altres, no va ser ben rebuda per les províncies en general i pel Quebec en particular<sup>83</sup>. Tot

---

li haguessin correspost per tal de disposar-ne segons les seves pròpies prioritats. En opinió del govern quebequès, *"Ce droit de retrait représentait un moyen de concilier, d'une part, une vision endossée par les provinces à majorité anglophone qui est favorable à l'action politique et normative du fédéral en matière sociale et, d'autre part, une vision que exige le respect de l'autonomie du Québec sur ces matières et que les gouvernements québécois successifs ont défendue"* (**QUÉBEC:1999:36**). Pel que fa a la moratòria en la implementació de nous programes, es tractà d'una condició pensada per impedir sobretot l'actuació unilateral del govern federal en àrees de competència provincial.

<sup>83</sup> Atès que des de feia més de trenta anys, ja existia al Quebec un programa d'ajuda als estudiants d'aquestes característiques, per la qual cosa, el nou programa

plegat va dur a la formació d'un front comú interprovincial que es materialitzà en la 38a CAPMPT, celebrada a Saskatoon (Saskatchewan), els dies 5,6 i 7 d'agost. En aquesta cimera, els *premiers* van refermar la seva visió del que havia de ser l'AMUS: un afer en el qual es trobaven implicats els dos nivells de govern i on el reforçament de l'associació (*partnership*) entre ambdós era necessari per assegurar el manteniment futurs dels programes socials. L'advertència envers les temptacions unilaterals era, doncs, ben evident,

*"It is about governments working together, within their constitutional responsibilities, to ensure strong and sustainable health, education and social services for Canadians. It is not about more power for one order of government or another" (CICS-SCIC:1998:1)*

Igualment, els *premiers* van subratllar la necessitat d'incorporar dos elements nous de gran rellevància. Un d'ells era l'establiment d'un mecanisme de prevenció i resolució de conflictes neutral que fos capaç de resoldre'ls eficientment i que d'aquesta manera incrementés la confiança dels canadencs en l'habilitat dels seus governs de treballar conjuntament en el seu interès. L'altre, va ser la inclusió d'una clàusula de retirada (*opting out*) amb dret de compensació (**WOEHLING:2000b:381-382**)<sup>84</sup>. La incorporació d'aquest element va tenir una gran transcendència, atès que va permetre al govern del Quebec, posar terme al seu boicot, abandonar l'estatus d'observador i esdevenir un actor de ple dret en la negociació<sup>85</sup>. La contrapartida d'aquesta acceptació va ser que, paradoxalment, un govern declaradament sobiranista entrava, de nou,

---

no feia més de duplicar esforços i en definitiva malbaratar recursos públics.

<sup>84</sup> *"Premiers emphasized that the flexibility afforded to provinces/territories through the ability to opt out of any new or modified Canada wide social program in areas of provincial/territorial jurisdiction with full compensation, provided that the province/territory carries on a program or initiative that addresses the priority areas of the Canada wide program, is an essential dimension of the provincial/territorial consensus negotiating position" (CICS-SCIC:1998:1-2).*

<sup>85</sup> Segons el Ministre quebequès de Relacions Intergovernamentals, *"Pour le Québec, seul un véritable droit de retraite avec pleine compensation financière peut assurer concrètement le respect de ses responsabilités en matière de programmes sociaux. Un tel droit de retrait aurait pour effet de préserver la capacité et la liberté actuelles du Québec de mettre en oeuvre des programmes sociaux adaptés à sa réalité et aux besoins de sa population, en lui conférant la flexibilité à cet égard" (FACAL:1998:12).*

en la lògica de l'interprovincialisme, tal i com ja s'havia esdevingut en l'etapa 1980-81, amb els resultats ben coneguts (**NOËL:1999b:2**). Tanmateix no es pot descartar tampoc, que la decisió del govern quebequès de seure en la taula de negociació fos en gran mesura motivada per un càlcul estratègic en la perspectiva d'una imminent convocatòria d'eleccions, que finalment van tenir lloc el 30 de novembre. D'aquesta manera Bouchard va evitar que la perllongació del seu boicot a les negociacions sobre l'AMUS fos utilitzat per l'oposició, i en especial pel Partit Liberal del Quebec, per atacar-lo i socavar la seva credibilitat<sup>86</sup>.

Un cop passades les eleccions quebequeses, els contactes intergovernamentals entorn l'AMUS prosseguiren i culminaren el 29 de gener del 1999 amb la presentació d'una proposta formal d'acord per part dels *premiers* en base al document *Securing Canada's Social Union into the 21st Century*, que a grans trets recollia el consens establert a Saskatoon (**GAGNON:1999:14**).

Finalment, el 4 de febrer de 1999, després de no pocs contactes informals, se celebrà una CPMFPT a Ottawa, convocada pel propi Primer Ministre federal, Jean Chrétien. El resultat d'aquesta cimera va ser l'aprovació de l'Acord-Marc sobre la Unió Social, una entesa de caràcter administratiu i amb una durada de tres anys. L'AMUS comptà amb el vot favorable de tots els presents... excepte el del Quebec, atès que en el seu redactat final no s'incloué el dret de retirada incondicional i amb plena compensació, tal i com sí que figurava en la proposta de negociació de Saskatoon. Novament, com ja havia succeït el 1981, les províncies de majoria anglòfona havien preferit pactar amb Ottawa malrat que això comportà un nou aïllament del Quebec en el context de la federació canadenca. Abans de valorar les implicacions que aquest fet va tenir, és convenient que presentem, ni que sigui sintèticament, el contingut de l'AMUS.

---

<sup>86</sup> Els resultats de les eleccions quebequeses del 30 de novembre de 1998 van ser molt ajustats. Si bé el guanyador final va ser el Partit Quebequès, en obtenir 76 escors contra 48 de liberals i 1 de l'Acció Democràtica del Quebec, en nombre de vots populars, qui n'obtingué més va ser el PLQ, amb el 43.6% enfront el 42.7% dels pequistes i 11.8% dels adequistes. La taxa de participació va ser del 77%, és a dir, quatre punts menys que en les eleccions de 1994. Per descomptat que al Canadà anglès, l'opció preferida era la que representava Jean Charest, nou líder del PLQ i que paradoxalment, abans havia estat líder del Partit Conservador canadenc. La victòria pequista consolidà, aparentment, Lucien Bouchard com a Primer Ministre i com a líder del Partit Quebequès i deixava les portes obertes a la convocatòria d'un nou referèndum d'autodeterminació quan es complissin les, segons ell, "condicions guanyadores".

### 11.4.3. El contingut de l'AMUS

L'AMUS s'estructura en set apartats: (1) Principis; (2) Mobilitat arreu del Canadà; (3) Informar els canadencs. Imputabilitat pública i transparència; (4) Treballar en partenariat pels canadencs; (5) El poder federal de despesa. Millorar els programes socials pels canadencs; (6) Prevenció i resolució de les diferències; (7) Revisió de l'AMUS. Vegem-los per separat.

(1) Principis.- S'hi exposen els valors fonamentals compartits per tots els canadencs i que són els que ha de reflectir la unió social. El principi de la igualtat, tanmateix, és clarament preeminent. Significativament, en aquest apartat no hi ha cap referència a les províncies, ni per descomptat al Quebec. En definitiva, hi ha una visió individualista i a l'hora homegeneïtzadora, atès que els beneficiaris dels programes i serveis socials són "els canadencs", visquin on visquin i es moguin on es moguin. L'única referència col·lectiva es fa respecte els pobles aborígens del Canadà (**BINETTE:1999**).

(2) Mobilitat arreu del Canadà.- S'hi estableix la llibertat de moviment dels canadencs arreu del país com un element essencial de la ciutadania canadencs. Els governs signants es comprometen a eliminar totes les barreres<sup>87</sup> i a no crear-ne de noves, excepte en el cas que es demostrï que siguin raonables i concordants amb els principis de la Unió Social. També es comprometen, amb data límit de l'1 de juliol del 2001 a acomplir les provisions sobre mobilitat contingudes en l'Acord sobre el Comerç Interior (**FRÉMONT:1999**).

(3) Informar els canadencs. Imputabilitat pública i transparència.- Tots els governs se sotmeten a la imputabilitat pública, mitjançant la difusió dels resultats dels programes, el compartir informació amb altres governs i desenvolupar indicadors consensuats que permetin mesurar els progressos envers els objectius marcats. També es comprometen a fer públiques, cadascun d'ells llurs responsabilitats i funcions, i a usar els fons rebuts d'un altre nivell de

---

<sup>87</sup> Concretament es comprometen en un termini de tres anys a eliminar tot requeriment basat en la residència que afetin a la percepció o l'accés a l'educació post-secundària, la formació, la sanitat, els serveis socials i l'assistència social.

govern en els àmbits acordats. Es garanteix la participació dels canadencs en la determinació de les prioritats socials i en la revisió dels resultats. Tot plegat comporta la necessitat d'una àmplia i adequada transparència (**OTIS:1999**).

(4) Treballar en partenariat pels canadencs.- S'ha demostrat el benefic de l'actuació conjunta entre els governs, per la qual cosa s'ha d'aprofundir en aquesta línia: compartir informació, identificar prioritats, avisar-se recíprocament i consultar-se previ implementació d'una nova iniciativa en política social. D'aquesta manera es pretén identificar potencials duplicacions i cercar solucions alternatives que permetin una implementació més efectiva i flexible. Qualsevol acord o arranjament signat amb una província/territori podrà ser ofert a la resta. També es reconeix la necessitat de treballar amb els pobles autòctons per tal de trobar solucions als seus problemes més immediats (**GAGNON:1999**).

(5) El poder federal de despesa. Millorar els programes socials pels canadencs.- Un dels apartats claus. El poder de despesa federal hi és afirmat i valorat com un element clau en la provisió de serveis socials pels canadencs. En aquest sentit, es remarca que en l'ús de les transferències condicionades, el govern federal haurà d'actuar de forma cooperativa i respectuosa amb els governs provincials i territorials i amb llurs prioritats. El govern federal consultarà amb els governs provincials/territorials **un any** abans de renovar o d'introduir canvis significatius en les transferències socials **ja existents**. Respecte a qualsevol nova iniciativa en matèria de sanitat, educació post-secundària, assistència social i serveis socials finançades a través de transferències intergovernamentals, el govern federal es compromet a treballar cooperativament amb els governs de totes les províncies i territoris per delimitar prioritats i objectius d'àmbit pan-canadenc i, en segon lloc, a no iniciar-ne cap si no compta amb l'acord d'una **majoria de governs provincials**<sup>88</sup>. L'acord garanteix als governs

---

<sup>88</sup> Aquest punt és clau. Segons aquest criteri, només que compti amb el suport dels governs (no de les assemblees legislatives) de les **sis** províncies menys habitades, pot tirar endavant el nou programa o iniciativa. El cas és que, si sumem la població d'aquestes sis províncies menys habitades, només representen el **15%** del conjunt de la població canadenca. S'és molt lluny, doncs, de requeriment més reforçats, com és el de la doble majoria tipus **7-50%**, que ja hem analitzat. I tot plegat amb l'element afegit que, no per casualitat, totes elles són tradicionalment províncies **have not** i en conseqüència beneficiàries de les transferències federals, per la qual cosa, sempre

provincials la capacitat de determinar de forma detallada l'ús de les transferències de manera que satisfacin de la millor manera possible els objectius acordats i, en el cas que no hagin de menester el total de la transferència, atès que amb una part ja tinguin suficient per assolir-los, els puguin reinvertir en altres objectius de la mateixa o d'una semblant àrea de prioritat<sup>89</sup>. El poder de despesa federal **directa** a individus i organitzacions és acceptat per les províncies signatàries de l'acord. S'estableix una limitació segons la qual, quan el govern federal prevegi efectuar transferències d'aquesta mena en els àmbits de la sanitat, l'educació postsecundària, l'assistència social i els serveis socials, abans d'implementar-les comunicui la seva intenció a les províncies amb **tres mesos** d'antel·lació i els ofereixi la possibilitat de negociar o consultar, entre d'altres raons, per evitar possibles duplicacions (**DUNSMUIR:1991; TREMBLAY:1999**).

(6) Prevenició i resolució de les diferències.- Compromís per treballar en col·laboració i per prevenir, negociar i resoldre disputes intergovernamentals en àmbits com els compromisos respecte la mobilitat, les transferències intergovernamentals, la interpretació dels principis de la Llei de la Salut del Canadà i, si s'escau, respecte qualsevol nova iniciativa conjunta. La prevenició de les diferències es pot aconseguir, segons els signants, en base a un ventall d'instruments de negociació intergovernamentals: el compartir informació, la planificació conjunta, col·laboració, avís previ, consulta immediata i flexibilitat en la implementació. També es contempla que qualsevol de les parts puguin sol·licitar la intervenció d'un tercer que, eventualment pot exercir un rol de mediador. Finalment, s'estableix que qualsevol part pot sol·licitar la revisió d'una acció o d'una decisió fins a un any després de la seva entrada en vigor o quan els canvis de les circumstàncies inicials així ho justifiquessin (**TREMBLAY<sup>2</sup>:1999**).

(7) Revisió de l'AMUS.- S'estableix que a la fi del tercer any d'aplicació de l'AMUS (febrer 2002) se'l revisarà per portar a terme els ajustaments necessaris. En aquesta revisió participaran les parts

---

han vist amb bons ulls un govern federal fort i intervencionista.

<sup>89</sup> Aquesta capacitat de decisió exclusiva dels governs provincials ha estat considerada per alguns com un element a favoridor de la descentralització. Això no obstant, no hi ha unanimitat al respecte.



interessades (governos) així com experts en polítiques socials, del sector privat i d'organitzacions de voluntaris.

#### 11.4.4. Significació de l'AMUS

Les anàlisis i interpretacions de l'acord signat el 4 de febrer de 1999, coincideixen, en general, en els següents aspectes: primer, que el govern federal ha reeixit en veure reconeguda explícitament la seva capacitat i el seu protagonisme en la implementació de la política social al Canadà a través de l'exercici del seu poder de despesa, malgrat tractar-se d'una competència provincial. Segon, que, contràriament a allò que el front comú interprovincial havia acordat a Saskatoon (agost del 1998) i havia refermat escassos dies abans (concretament, el 29 de gener de 1999), el text de l'AMUS no preveu l'existència d'una clàusula de retirada incondicional amb dret a una plena compensació per part de les províncies, ni tan sols en els programes federals de pagament directe als ciutadans i a les institucions. Tercer, que novament el Quebec ha restat aïllat, al marge, respecte els acords intergovernamentals presos per la resta dels executius canadencs.

Des del Quebec estant, l'acord ha estat percebut com l'exemple feiaent de la visió emergent, cada cop més estesa al Canadà anglès, d'un estat progressivament menys federal i més inclinat envers l'unitarisme, on les províncies de majoria anglòfona reconeixen el rol capdavanter del govern federal tot conformant-se a assumir un paper de col·laboradors necessaris, però no pas dirigents. Des d'aquest punt de vista, òbviament, es tracta d'una visió del Canadà totalment oposada a la que tenen la immensa majoria dels quebequesos i quebequeses<sup>90</sup>. Segons un document del Partit Quebequès,

*"L'entente sur l'union sociale s'insère dans une stratégie globale visant à reconfigurer l'État canadien et représente un des nombreux dispositifs utilisés par le gouvernement fédéral pour accélérer sa définition centralisatrice, en fonction de ses propres intérêts et des nouvelles exigences de la mondialisation"* **(PARTIT QUEBEQUÈS:1999:3)**

En aquest sentit, no pocs analistes subratllen com un element central en el desenllaç de les negociacions el sobtat canvi de parer de les províncies

---

<sup>90</sup> En aquest sentit, cal dir que el text final de l'AMUS va ser rebutjat per totes les forces parlamentàries al Quebec, incloent-hi els propis liberals quebequesos (PLQ).

anglòfons que, d'una setmana per una altra, deixaren sola el Quebec. Precisament, d'aquest extrem es va doldre amargament l'antic líder del Partit Liberal del Quebec, Claude Ryan, un federalista moderat, que en un article va denunciar que,

*"c'est la troisième fois au cours des 30 dernières années qu'après s'être engagé dans une démarche commune avec les autres provinces et territoires, le Québec aurait été lâché en cours de route par ses partenaires"* (**Le Devoir**, 11 de juny de 1999)

Les dues ocasions anteriors havien estat el 1981, durant la negociació entorn la repatriació de la constitució, i el 1990, arran el fracàs de l'acord del Llac Meech, tal i com ja s'ha estudiat en aquesta recerca. Segons el parer del constitucionalista de la Universitat de Montréal, José Woehrling, aquests abandonaments, poden tenir conseqüències serioses per al futur,

*"Ce nouvel isolement du Québec est susceptible de donner un argument pour la souveraineté au gouvernement du Parti québécois et de discréditer le concept des fronts communs entre le Québec et les autres provinces dans l'opinion publique québécoise"* [subratllat meu, J.S.] (**WOEHLING:2000b:383**)

Per comprendre-ho, cal tenir en compte que en el procés negociador sobre l'AMUS, Ottawa va treure profit del fet que les províncies anglòfones i el Quebec tenien plantejaments força diferents. Efectivament, el Quebec plantejava que Ottawa, per mandat constitucional, no havia d'intervenir en matèria de política social o, en tot cas, si intervenia en les altres províncies, el Quebec tradicionalment sempre havia preferit, per finançar els seus programes socials, el recaptar els seus propis impostos abans de rebre subvencions federals. Per això era del tot necessari aconseguir la inclusió d'una clàusula de retirada el més extensa possible.

El posicionament de les províncies del Canadà anglès era força diferent. Contràriament al Quebec, elles sí que es mostraven partidàries de la intervenció d'Ottawa en la política social, sobretot les més petites i pobres, les quals, com ja s'ha assenyalat reiteradament, són altament dependents de les transferències federals i en conseqüència volen un govern federal fort que les hi garanteixi. De fet, allò que les va moure a demanar una reforma de les polítiques socials era precisament, el desig d'enquadrar el poder de despesa federal en aquest àmbit, donat que el que més temien era que Ottawa actués

unilateralment, com portava fent des de 1993 o fins i tot abans, i la qual cosa havia significat importants retallades en les transferències, tal i com ja s'ha assenyalat més amunt<sup>91</sup>. Segons el parer del polític Alain Noël, un dels que més han estudiat l'AMUS, les províncies anglòfones, a diferència del Quebec,

*"wanted to be heard in the planning of pan-Canadian programs, but did not intend to develop their own programs" (NOËL:1999a:3).*

Des d'aquest punt de vista, l'acceptació del dret de retirada en la reunió de Saskatoon, l'agost de 1998, no va ser més que una *"bargaining position"* (NOËL:1999a:3) o una *"alliance de circonstance"* (WOEHLING:2000b:383), que aviat va ser abandonada un cop Ottawa es va mostrar disposada a actuar conjuntament i a deixar participar les províncies en l'execució dels programes. L'habilitat d'Ottawa va consistir en satisfer tant les províncies riques (**have**) com les pobres (**have not**) del Canadà anglès. A les primeres (Ontàrio, Alberta i la Colúmbia Britànica) els va atraure el fet que l'acord els deixés un cert marge per implementar polítiques socials d'acord amb les seves prioritats. A les segones (Saskatchewan, Manitoba i les quatre de l'Atlàntic, sense oblidar els territoris), el fet que arran de l'AMUS, Ottawa ja no pogués retallar unilateralment i sense avís les transferències, apaivagà el seu neguit i permeté el restabliment d'una certa seguretat.

Per altra banda, hem de tenir en compte que els governs de les províncies anglòfones mai no van confiar en el seu homòleg quebequès, titllat despectivament de "separatista" i la derrota del qual haurien preferit que es donés en les eleccions del mes de novembre de 1998. En aquest sentit, no es van estar de criticar la rigidesa de plantejaments del Quebec, del qual denunciaren que no estava preparat per acceptar cap tipus d'acord que no inclogués la clàusula de retirada. Finalment, un altre element va jugar en contra del Quebec: el fet que l'opinió pública canadenca era majoritàriament més

---

<sup>91</sup> *"The support of Ontario and the Atlantic provinces for the social union exercise was in part a reaction to the federal government's unilateral reduction of various transfers in the 1980s and 1990s"* (JOHNSTON:1999:5).

favorable a l'entesa amb Ottawa que amb Quebec:

*"provincial politicians knew citizens favored Ottawa on these questions" (NOËL:2000a:9).*

Amb l'AMUS, doncs, el govern federal va aconseguir pràcticament tots els seus objectius, si bé va haver de cedir, si més no formalment, en les seves temptacions unilateralistes a favor un model de gestió de les polítiques socials basat més en l'actuació conjunta i la col·laboració. Des d'aquest punt de vista, és interessant assenyalar la diferenciació que alguns polítics, sobretot d'Ontàrio i Alberta, establiren entre una política o iniciativa **federal** i una altra de **nacional**. Mentre que la primera era impulsada únicament pel govern d'Ottawa, la segona implicava la participació conjunta dels dos nivells de govern. De fet es tractava d'una visió de la comunitat política canadenca propera a la que en el seu moment va defensar Brian Mulroney o l'actual líder conservador i exprimer ministre, Joe Clark. No debades, tant Ontàrio com Alberta són governades en l'actualitat pels tories<sup>92</sup>.

Per concloure aquesta reflexió, ens sembla necessari remarcar un fet cabdal. Aquesta diferent percepció existent entre el Quebec i les províncies del Canadà anglès respecte el rol d'Ottawa en la política social, no es pot dissociar del debat entorn la qüestió nacional. Així, segons Woehrling,

*"(...) le sentiment d'identité nationale des Canadiens anglais est davantage associé à l'État central et à ses institutions qu'aux pouvoirs publics provinciaux. Par conséquent toute diminution des pouvoirs d'Ottawa est perçue comme une menace contre cette identité. Les Québécois, au contraire, accordent principalement leur confiance et leur loyauté à l'État provincial, ce qui est fort compréhensible puisqu'il est le seul État qu'ils contrôlent de façon démocratique"* (WOEHLING:2000b:384).

---

<sup>92</sup> Per descomptat que aquesta visió nacional del Canadà, no era la formulada en el seu moment per Trudeau i els seus col·laboradors, entre ells el propi Chrétien. Per a ells, l'únic govern nacional era el federal, l'únic que actuava en interès de tots els canadencs visquessin o no visquessin.

#### 11.4.5. L'AMUS, el federalisme executiu i el nou federalisme

No podem donar per conclosa la nostra anàlisi de l'AMUS sense referir-nos a l'impacte que el procés que generà tingué en la configuració de les relacions intergovernamentals, i en concret, en el federalisme executiu canadenc. Ja hem assenyalat que arran el resultat del referèndum constitucional de 1992, no pocs autors el van considerar per mort i enterrat. Això no obstant, ja hem vist com diferents elements van jugar a favor d'una revitalització d'aquest mecanisme: per una banda, l'unilateralisme federal que es donà entre 1993 i 1996, és a dir, durant gran part del primer mandat governamental de Jean Chrétien, va fer reaccionar els *premiers* i no per casualitat, a partir de la 36a CAPMPT, aquesta instància va començar a assumir una més gran rellevància política com a dinamitzadora de les relacions intergovernamentals, enfront l'escàs protagonisme de les CPMFPT. Un altre element que també cal tenir en compte és el nou escenari que s'obrí com a conseqüència del resultat del referèndum d'autodeterminació quebequès del 30 d'octubre de 1995. Malgrat el triomf federalista, l'escassíssima diferència de vots entre els dos bàndols, va fer que es veiés la necessitat de reformar -no constitucionalment- el federalisme canadenc per tal d'acomodar el Quebec. Des d'aquest punt de vista, tot el procés de l'AMUS ha significat una revitalització de la dinàmica intergovernamental que caracteritzava el federalisme executiu,

*"Le dossier de l'Union sociale est par ailleurs une bonne manifestation de la tendance du fédéralisme exécutif -le complexe système de conférences et d'ententes fédérales-provinciales et interprovinciales à tous les niveaux qui caractérise le fédéralisme canadien- à se structurer et à s'institutionnaliser davantage, au nom de la concertation, de la collaboration et du partenariat" (DUFOUR:1998:7)*

Tanmateix, realment ens trobem davant d'un federalisme col·laboratiu o de partenariat? Els diferents ordres de govern es troben en un mateix nivell o en peu d'igualtat? L'exemple que acabem d'estudiar de l'AMUS ens indica que no. Per justificar aquesta resposta és necessari que ens referim a un tercer element, que no

podem negligir.

Es tracta, òbviament, de la conjuntura internacional, caracteritzada com a mínim per dos fenòmens de profundes conseqüències: la globalització i l'impacte de les noves tecnologies de la informació i la comunicació (TIC). A causa de la seva dependència institucional i financera respecte els governs centrals, els ens subestats, s'han vist progressivament constrenyits a seguir les prioritats que el centre marcava.

Per una banda, els ens subestats, en general es troben absents dels grans fòrums globals -o hi tenen un pes escàs-, on es discuteixen afers de la seva competència exclusiva, i als quals sí que assisteixen els governs centrals (federal). De l'altra, la disminució del pes dels estats, en la cursa per ser més eficients i més competitius en el context mundial, ha incrementat la centralització, sota el criteri de la racionalització, i l'auge de les polítiques tipus *TINA* (*There is no alternative*) o *TIBOO* (*There is but only one*) (NOËL:2000a:20), víctimes dels quals han estat, no en últim lloc, els governs subestats<sup>93</sup>.

En contrapartida a aquest replegament, els governs subestats han aconseguit un cert nivell de participació en la implementació de les polítiques públiques, sempre, però des d'una posició subordinada o marginal. Això permet parlar d'un cert procés de descentralització o de devolution (als Estats Units, per exemple), i donar una imatge, falsa, d'un creixent federalisme col·laboratiu o de partenariat,

*"Collaborative federalism is hierarchical. In fact, Canadian federalism has never been more centralized. Power is concentrated not only in Ottawa, but also at the top, in the prime minister's "court"."* (NOËL:2000a:14)

En definitiva, doncs, el procés de l'AMUS, indica clarament que el federalisme executiu canadenc continua ben viu, si bé probablement ha sofert modificacions. D'elles ens ocupem en el darrer apartat d'aquest capítol.

---

<sup>93</sup> En aquest sentit, ja hem assenyalat més amunt que el poder d'un Primer Ministre federal canadenc, pràcticament no té paral·lel en els sistemes polítics occidentals.

## **11.5. DE LA LLEI C-20 A LA LLEI 99**

Entrem ara en el, fins al moment, darrer pols polític que s'ha lliurat al Canadà entre federalistes i sobiranistes. Ens referim, a l'aprovació, per part del Parlament del Canadà i de l'Assemblea Nacional del Quebec de, respectivament, la Llei C-20 i la Llei-99. La primera, és popularment coneguda com la Llei de la Claredat (*Clarity Bill*) i va ser aprovada el mes de juny del 2000<sup>94</sup>. La segona, després d'una tramitació un xic accidentada, finalment va ser aprovada el desembre del 2000<sup>95</sup>. La llei federal, com el seu propi nom indica, cal considerar-la com una conseqüència directa de l'opinió emesa per la Cort Suprema del Canadà respecte la secessió del Quebec, que ja hem estudiat més amunt.

Per la seva banda, la llei quebequesa és una reacció a la federal. Val a dir que ni en un cas ni en l'altre es tracta de lleis de naturalesa constitucional, per la qual cosa la seva rellevància és clarament menor, atès que poden ser modificades o derogades com a conseqüència d'un canvi de conjuntura política que doni lloc a una correlació de forces parlamentàries diferent a les que les va aprovar. Tot i això, ambdues lleis, particularment la federal, han originat en els darrers mesos un enèsim debat sobre la qüestió nacional al Canadà i, particularment, entorn les pretensions del govern federal d'intervenir, àdhuc obstaculitzar, la convocatòria d'un nou referèndum d'autodeterminació del Quebec. Precisament això és el que constitueix el nostre objecte d'interès en les properes pàgines.

---

<sup>94</sup> *Bill C-20, An act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference*. Vegeu **Document 16** de l'Apèndix d'aquesta recerca.

<sup>95</sup> *Loi 99, sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*. Vegeu **Document 17** de l'Apèndix d'aquesta recerca.

### 11.5.1. La Llei C-20 (Clarity Bill)

L'estretíssima victòria federalista en el referèndum de 1995 i, sobretot, el triomf del PQ en les eleccions quebequeses del mes de novembre de 1998, va tornar a situar la celebració d'un tercer referèndum d'autodeterminació en el centre de la dinàmica política canadenca<sup>96</sup>. Els federalistes, tant canadencs com quebequesos, van fer tot el possible per derrotar els sobiranistes, però, malgrat obtenir més vots populars, els pequistes guanyaren en nombre d'escons i s'asseguraren una còmoda majoria absoluta, conseqüència del seu major arrelament i presència arreu del territori quebequè. Amb aquest triomf, Bouchard obtingué el plus de legitimitat que li mancava: el de ser primer ministre gràcies als vots del conjunt dels ciutadans quebequesos i no com a conseqüència del vot exclusiu del *caucus* o dels quadres del seu propi partit.

D'aquesta manera, tot indicava que a curt o mig termini, és a dir, aproximadament, entre el 2001 i el novembre del 2003, tindria lloc el tercer referèndum d'autodeterminació, un cop satisfetes les, per alguns, esotèriques, "condicions guanyadores" anunciades pel propi Bouchard com a requisit ineludible. De fet, al llarg del període 1999-2000, les principals macromagnituds socioeconòmiques, presentaven èxits incontestables: la reforma de les finances públiques havia reeixit i s'havia assolit l'equilibri pressupostari per primera vegada en molts anys<sup>97</sup>, l'atur disminuïa significativament i les exportacions no paraven d'augmentar, destinades principalment als Estats Units<sup>98</sup>, en una tendència inexorable envers la continentalització de l'economia quebequesa, correlativa a la pèrdua de rellevància del mercat canadenc<sup>99</sup>.

Tot plegat féu que des del govern federal es considerés necessari donar

---

<sup>96</sup> Una prova d'això és l'aparició d'una important bibliografia referida a què fer davant la perspectiva de la convocatòria d'un nou referèndum (MONAHAN-BRYANT-COTÉ:1996; CAIRNS:1997a; RUSSELL-RYDER:1997; SIMEON:1998; CAMERON:1999a).

<sup>97</sup> Tanmateix el cost d'aquesta reforma havia estat altíssim i havia afectat sobretot a les retallades en prestacions socials, sobretot en l'àmbit de la sanitat i l'ensenyament. No debades, aquesta austeritat va passar una important factura electoral.

<sup>98</sup> **Le Devoir**, "L'économie du Québec s'américanise", 22 de febrer 2000.

<sup>99</sup> Si bé és cert que aquestes millores macroeconòmiques no van poder amagar una important contestació social crítica amb la línia, titllada de neoliberal, de la política governamental. En aquest sentit, diversos conflictes socials i laborals van posar en dificultat l'executiu i va fer que sectors del propi PQ o molts propers se n'allunyessin, particularment, aquells pels quals l'accés a la sobirania no és un fi en ell mateix, ans un mitjà per aconseguir una societat més justa i igualitària.



un pas més en la seva estratègia d'obstaculitzar la celebració d'aquest nou referèndum, seguint, doncs, l'anomenat Pla B<sup>100</sup>. Els rumors respecte la presentació per part del govern federal d'un projecte de llei ja es difongueren en el mes d'agost de 1999. Aquesta presa de posició contrastava frontalment amb els antecedents anteriors, atès que,

*"Le gouvernement fédéral a toujours reconnu la légalité et la légitimité de la loi québécoise sur les référendums, de façon implicite au moins, en participant, dans le camp du NON, aux référendums de 1980 et de 1995 sur la souveraineté. Il a fait de même en 1992, se ralliant au camp du OUI, lors du référendum sur l'Accord de Charlottetown organisé par le gouvernement Bourassa" (Le Devoir, "Ottawa pourrait imposer ses règles", 31 d'agost 1999)*

L'objectiu de la iniciativa era donar resposta a les exigències de claredat formulades per la Cort Suprema del Canadà en la seva opinió sobre la Referència (Renvoi) sobre la secessió del Quebec feta pública un any abans. El màxim impulsor de la iniciativa, al marge, òbviament, del propi Jean Chrétien, va ser el seu ministre de relacions intergovernamentals, Stéphane Dion. Després malgrat les reticències per part d'algun destacat membre del govern, el 10 de desembre, el projecte de llei era fet públic i s'inicià la seva tramitació legislativa: la Cambra dels Comuns el va aprovar definitivament el 15 de març del 2000<sup>101</sup> i el Senat ho féu el 29 de juny, el mateix dia que va rebre l'assentiment reial<sup>102</sup>. No cal dir que al llarg d'aquests sis mesos de

---

<sup>100</sup> Una primera aportació teòrica al respecte la trobem a (MONAHAN-BRYANT-COTÉ:1996).

<sup>101</sup> El resultat final de la votació, comportà algunes sorpreses. Així mentre que liberals i reformistes votaren a favor i bloquistes en contra, tots ells en bloc, tant en el NPD com en el Partit Conservador canadenc, el vot es dividí. Així, dels 20 diputats *tories*, 9 van votar-hi en contra (entre ells els 5 del Quebec). Per la seva banda, dels 21 diputats del NPD, dos d'ells també votaren en el mateix sentit. En definitiva, que dels 301 diputats de la Cambra dels Comuns d'Ottawa, votaren no a la Llei C-20 un total de 55 (44 del BQ, 9 PCP i 2 NPD).

<sup>102</sup> Prèviament a les votacions d'adopció, en ambdues cambres, sengles comitès parlamentaris celebraren audiències en les quals participaren responsables polítics, membres de grups d'interès i acadèmics, que donaren el seu parer respecte l'articulat

tramitació, el projecte de llei va ser durament atacat pels sobiranistes<sup>103</sup>. Abans, però, de referir-nos-hi, analitzem amb un cert detall el contingut final de la llei, coneguda com a Llei C-20 o, més mediàticament, com la **Llei de la Claredat**.

Per començar, cal remarcar que, tot i que en el preàmbul es fa referència al cas quebequès, en l'articulat no hi ha cap esment concret a cap província, per la qual cosa podem dir que aquesta Llei està pensada no només en funció d'un cas particular, sinó davant l'eventualitat que qualsevol província canadenca optés per la convocatòria d'un referendun sobre un "projecte de secessió". Dit això, remarcuem que la Llei només consta, a més a més de l'esmentat preàmbul, de tres articles (clàusules), cadascun dels quals, això sí contenen diversos paràgrafs.

Essencialment, l'objectiu de la Llei és determinar les condicions en base a les quals el govern del Canadà es veurà obligat a negociar la secessió d'una província un cop la població d'aquesta s'hagi declarat clarament i de manera democràtica partidària que la província faci secessió del Canadà, sempre d'acord amb l'opinió emesa per la Cort Suprema respecte la secessió del Quebec. Les raons subjacents a aquesta iniciativa és la defensa de la ciutadania i impedir l'anul·lació d'altres drets dels quals gaudeixen, en tant que Canadencs, els ciutadans que resideixen a la província en qüestió.

(i) La claredat de la pregunta referendària (art.1). En l'espai dels trenta dies següents al dipòsit a l'assemblea legislativa de la província o de tota altra comunicació oficial, per part del govern provincial, del text de la pregunta que es pretén sotmetre als seus electors en el marc d'un projecte de secessió de la província del Canadà, la Cambra dels Comuns, examina la pregunta i determina, per resolució, si la qüestió

---

del projecte de llei. Val a dir que els liberals acceptaren dues esmeres presentades pel Nou Partit Democràtic (NPD), en virtut de les quals, l'opinió dels pobles autòctons havia de ser escoltada respecte la claredat en la pregunta referendària i en la claredat de la majoria.

<sup>103</sup> A la Cambra dels Comuns, el Bloc Quebequès va intentar obstruir la votació final del projecte de llei amb la presentació de 397 esmeres. Això va obligar a realitzar unessessions maratòniques per aprovar definitivament el text, en tercera lectura. Per la seva banda, tant el Primer Ministre, Lucien Bouchard, com el seu ministre de relacions intergovernamentals, Joseph Facal, no van perdre cap ocasió per criticar durament el projecte de llei.

és clara<sup>104</sup>. A l'hora d'examinar la seva claredat, cal tenir en compte si la pregunta permet a la població de la província de declarar clarament si vol o no que aquesta cessi de formar part del Canadà i esdevingui un estat independent. En aquest sentit, hi haurà absència d'expressió clara d'aquesta voluntat en els següents casos: (1) que la pregunta es refereixi essencialment a un mandat per negociar sense requerir a la població de la província que declari sense embuts que vol que la província cessi de formar part del Canadà; (2) que ofereixi, a més de la secessió de la província del Canadà, altres possibilitats, especialment un acord polític o econòmic amb el Canadà, que faci tornar ambigua l'expressió de la voluntat de la població de la província respecte a saber si aquesta hauria de cessar de formar part del Canadà<sup>105</sup>. Per

---

<sup>104</sup> Si es dona una coincidència, total o parcial, amb la celebració d'una elecció general de diputats a la Cambra dels Comuns, llavors el termini s'amplia a quaranta dies.

<sup>105</sup> Òbviament, aquestes dues matisacions, estan pensades tenint en compte l'experiència dels referèndums de 1980 i 1995. El primer, en concret, en la pregunta referendària, el que se sol·licitava era un mandat per negociar la sobirania. Pel que fa al segon, com ja s'ha estudiat en aquesta recerca, recordem que la pregunta es referia a un projecte de sobirania-partenariat i fins i tot contemplava l'existència d'una Unió Canadenca en base a un tractament d'igual a igual entre el Quebec i el Canadà (ROC). Aquestes exigències van ser en gran mesura el producte de la constatació, via enquesta, que una part molt important dels ciutadans quebequesos que el 1995 van votar sí a la proposta governamental, que això no implicava un trencament amb el Canadà. Per això, els federalistes pretenen acabar amb qualsevol tipus de dubte respecte al fet que un vot per la secessió d'una província és, ineluctablement, un vot per la separació total i absoluta de la província respecte el Canadà. Es tracta, òbviament, d'una mesura de pressió psicològica: en primer lloc perquè planteja un escenari postreferendari poc contemporani, atès que en l'actualitat està plena d'exemples de processos d'associació econòmica, en diversos graus, entre estats que conserven la seva sobirania política o, en tot cas, si en perden una part, ho decideixen ells mateixos. En segon lloc, perquè és un xantatge emocional que intenta trencar o posar en qüestió aquells lligams sentimentals, vitals o biogràfics que en alguna mesura uneixen grups importants de la província amb la resta del Canadà. En certa mesura, es demana als ciutadans un exercici d'autodi, en tant que es proposa que es renunciï a episodis de la vida d'un mateix que formen part, doncs, de la seva íntima biografia. Alguns d'aquests episodis poden ser particularment punyents, com per exemple, el cas d'una guerra o d'una gran catàstrofe natural, crisi socioeconòmica profunda (COLLINS:1997). D'altres poden ser més lúdics (esports, cançons, etc.). No debades, la taxa de francoquebequesos federalistes és molt més alta entre les persones grans que entre els joves, els quals són, majoritàriament, sobiranistes... En definitiva, que un dels debats que més s'han repetit en els darrers mesos és si la propera pregunta referendària pot incloure, o no, una oferta de partenariat. És evident que el posicionament és totalment antagònic entre federalistes (DION:1999c) i sobiranistes (TURP:1999b).

altra banda, en el marc de l'examen de la claredat de la qüestió referendària, la Cambra dels Comuns té en compte el parer de tots els partits presents en l'assemblea legislativa provincial afectada, així com de les resolucions o declaracions oficials governamentals o legislatives de les províncies i territoris del Canadà, del Senat i dels representants dels pobles autòctons del Canadà, en particular dels de la província, així com qualsevol altra opinió que cregui rellevant. En definitiva, en cas que la Cambra dels Comuns conclogui que la qüestió referendària no és pas clara i en conseqüència, no permetria a la població de la província de declarar clarament si vol o no que aquesta cessi de formar part del Canadà, llavors el govern del Canadà no es compromet a negociar les condicions segons les quals la província podria cessar de formar part del Canadà.

(ii) Voluntat clara de secessionar-se (art.2). Un cop celebrat el referèndum en virtut del qual es proposa que una província cessi de formar part del Canadà, quan el govern de la província en qüestió s'adreci per negociar els termes de la secessió, la Cambra dels Comuns haurà d'examinar i resoldre, excepte en el cas que consideri que la pregunta referendària no ha estat clara, si hi ha hagut una expressió clara de la voluntat d'una majoria clara de la població de la província respecte al fet que aquesta cessi de formar part del Canadà. A l'hora de fer-ho, la Cambra dels Comuns haurà de tenir en compte dels següents factors: (1) la magnitud de la majoria dels vots vàlids favorables a l'opció secessionista; (2) el percentatge de votants censats que han participat en el referèndum i, (3) qualssevol altres aspectes o circumstàncies que la Cambra consideri rellevant. Igualment, la Cambra, a l'hora de decidir al respecte haurà de tenir en compte el parer de tots els partits presents en l'assemblea legislativa provincial afectada, així com de les resolucions o declaracions oficials governamentals o legislatives de les províncies i territoris del Canadà, del Senat i dels representants dels pobles autòctons del Canadà, en particular dels de la província, així com qualsevol altra opinió que cregui rellevant. En definitiva, en cas que la Cambra dels Comuns conclogui que no ha existit una expressió clara de la voluntat d'una majoria clara de la població de la província respecte al fet que aquesta cessi de formar part del Canadà, llavors el govern del Canadà no entrarà en les negociacions respecte als termes segons les quals la província podria cessar de formar part del Canadà.

(iii) Esmenes constitucionals (art.3).- Es reconeix que no hi ha cap dret d'acord amb la Constitució del Canadà a secessionar-se de forma unilateral. En conseqüència, per tal que una província se secessioni és necessària una esmena constitucional, la qual cosa implicarà l'existència de negociacions en les quals com a mínim hauran de participar els governs de totes les províncies i el Govern del Canadà. Finalment s'estableix que cap ministre de la corona proposarà cap esmena constitucional relativa a la secessió d'una província del Canadà, si abans el govern del Canadà, durant les negociacions, no s'han tractat aspectes rellevants, incloent-hi el repartiment dels actius i els passius, qualssevol canvis en les fronteres de la província, els drets, interessos i reivindicacions territorials dels pobles aborígens del Canadà i la protecció dels drets de les minories.

Òbviament, com no podia ser d'una altra manera, el contingut de la Llei C-20 va originar un debat intens entre partidaris i detractors<sup>106</sup>. Així ho podem comprovar si llegim, per exemple, les compareixences dels testimonis convidats a donar la seva opinió en els dos comitès legislatius, un de la Cambra dels Comuns i l'altre del Senat, que es constituïren per examinar i elaborar un report sobre el llavors projecte de llei. Malauradament, l'anàlisi concreta de les prop de vuitanta intervencions, algunes de les quals de gran interès, transcrites en centenars de pàgines, no la podem fer en el marc dels objectius concrets d'aquesta recerca<sup>107</sup>.

La Llei C-20, va tenir una recepció diferent al Quebec que a la resta del Canadà (ROC). Al Quebec va ser àmpliament oposada per les forces polítiques i per l'opinió pública<sup>108</sup>. No només el PQ i el BQ,

---

<sup>106</sup> Això no obstant, a mesura que passaren els mesos, el debat va anar perdent gas, fins al punt que arribat el moment de la votació definitiva del text en la Cambra dels Comuns (15 de març del 2000), pràcticament es féu de pressa i corrents i sense gaires celebracions, malgrat que pocs mesos abans, el propi Jean Chrétien l'havia definida com "la llei federal més important dels darrers vint-i-cinc anys".

<sup>107</sup> La Cambra dels Comuns constituí un *Comitè Legislatiu sobre la Llei C-20*, el qual celebrà deu reunions el mes de febrer del 2000 i convidà una seixantena de testimonis a donar la seva opinió al respecte. Per la seva banda, el Senat canadenc formà un *Comitè Especial sobre la Llei C-20*, que tingué les seves audiències entre els mesos de maig i juny i escoltà prop de trenta testimonis. Per una relació completa dels testimonis davant els dos comitès, vegeu **Document 18** i **Document 19** de l'Apèndix d'aquesta recerca.

<sup>108</sup> En un sondatge elaborat entre els dies 16 i 19 de desembre, això és, als pocs dies de la presentació del projecte de llei federal, un 59,6% dels quebequesos s'hi

sinó que fins i tot el propi Jean Charest (PLQ), afirmà que només l'Assemblea Nacional del Quebec té les prerrogatives d'establir les normes que han de regir el proper referèndum<sup>109</sup>. Per la seva banda, el govern quebequès va respondre de manera immediata a la iniciativa federal. Així el mateix mes de desembre del 1999, va introduir a l'Assemblea Nacional del Quebec, un projecte de llei, el 99, tal i com s'analitzarà tot seguit. Per contra, a la resta del Canadà, la Llei C-20 va ser molt ben rebuda i fins i tot aplaudida pels principals mitjans de comunicació. De nou, doncs, es donà, si se'm permet, una clara polarització entre el Quebec i ROC.

A tall d'exemple de la diferent visió entorn la Llei de la Claredat existent al Quebec i a la ROC, àdhuc entre partidaris del federalisme, presentem breument les opinions de dos destacats especialistes. Per una banda, el professor **Patrick Monahan**, de la York University (Ontàrio) i assessor de diferents governs en matèria de relacions intergovernamentals i en política constitucional. De l'altra, el ja repetidament esmentat, **Claude Ryan**, antic líder del PLQ, exdirector de Le Devoir, ministre en diverses ocasions sota els governs de Robert Bourassa i un dels personatges més veterans de la política quebequesa.

En opinió de Monahan, la Cort Suprema del Canadà va donar una important arma als sobiranistes. L'establiment de l'obligació de negociar, redueix significativament l'element d'incertesa i caos que amb anterioritat podia envoltar en el cas d'un triomf de l'opció sobiranista. Més encara, afavoreix aquesta última en el sentit que una seva victòria pot ser interpretada com la manera de desbloquejar definitivament el contenciós Canadà-Quebec, i en conseqüència pot portar a molts votants, àdhuc no sobiranistes, a recolzar-la. Enfront aquest escenari, la Llei C-20 és, sense cap mena de dubte, la resposta federal adient per contrarestar-lo, en opinió de Monahan,

*"With the Court's having imposed on the Government of Canada an obligation to negotiate secession if certain conditions are met, it is clearly appropriate and necessary*

---

mostraren contraris i només un 28.6% a favor (**The Globe and Mail**, 23 de desembre 1999, A1).

<sup>109</sup> **The Globe and Mail**, "Quebec replies to Clarity Act", (8 desembre 2000).

*for Ottawa to set out the criteria on which that judgment is to be based. Assuming that the government's criteria are a good faith attempt to give concrete form to the principles identified by the Court, which is the case with the Clarity Act, no objection to the legislation can be convincing" (MONAHAN:2000a:33-34)*

Igualment, considera que cal donar una forma concreta a aquells aspectes que la Cort Suprema no va considerar justiciables, atès que pertanyen a l'àmbit polític i no al jurídic. En aquest sentit, el propi Monahan planteja la necessitat que la Llei C-20 concreti què cal entendre per una pregunta "clara" i per una majoria "clara". Així, l'autor va més enllà de la pròpia Llei C-20 i considera que la pregunta referendària hauria de ser aprovada per 2/3 dels diputats de l'Assemblea Nacional del Quebec. Per contra, no està d'acord amb el fet que el projecte contingui cap referència a qualsevol tipus d'arranjaments polític o econòmic postreferendari (tals com l'àrea de lliure comerç) amb el Canadà<sup>110</sup>. Pel que fa a la clara majoria, considera que aquesta hauria d'assolir com a mínim el 50% no dels vots vàlids, sinó del cens electoral<sup>111</sup>.

En definitiva, Monahan conclou la seva anàlisi de forma força triomfalista

*"Having finally reached open ground, the way ahead is clear. No matter whether another referendum is called six months, six years, or sixty years from now, ordinary Canadians in all provinces and territories will be protected by fair and appropriate ground rules ensuring respect for*

---

<sup>110</sup> Per remarcar la importància del contingut de la pregunta referendària, i a l'hora la desconfiança dels federalistes envers el govern pequista, un periodista ironitzà entorn l'anomenada *Apple Pie Question*, segons la qual, "*a Parti Quebecois government (...) could use its national assembly majority to pose the referendum question, Do you like apple pie, and then use a majority "yes" vote as the justification for separating from the federation*" (KENNEDY:2001).

<sup>111</sup> Òbviament, des de posicions sobiranistes es considera que aquesta modificació obre la porta a una estratègia de boicot federalista en un tercer referèndum, consistent en propugnar una abstenció el màxim d'àmplia possible.

*democracy and the rule of law. These are enduring values that Canadians in all parts of the country share and believe in. By collectively reaffirming our commitment to them now, we will have reinforced the foundations on which the success and prosperity of future generations of Canadians will be built" (MONAHAN:2000a:37)*

La visió de Claude Ryan és ben diferent. El fet més interessant és que Ryan no és sobiranista, ans un quebequès federalista, si bé amb fortes conviccions autonomistes. Segons les seves paraules, és un federalista fatigat, però no desenganyat<sup>112</sup>. En aquest sentit, considera de manera molt positiva l'opinió de la Cort Suprema del Canadà relativa al cas de la secessió del Quebec, però, això no obstant, condemna sense pal·liatius la Llei C-20, a la qual identifica com a part integrant de l'anomenat Pla B, pels següents motius<sup>113</sup>: (i) perquè contradiu els principis del federalisme; (ii) perquè contradiu els principis democràtics. Segons Ryan, aquests dos motius, poden conduir a molts quebequesos a considerar que,

*"the bill is generally based on an attitude of distrust and fear, which, in my opinion, does not reflect the best the Canadian spirit has to offer"*<sup>114</sup>

Pel que fa al caràcter anti-federal de la Llei C-20, Ryan

---

<sup>112</sup> En referència a aquells ex-liberals que formaven l'ala més nacionalista del PLQ i que, com ja s'ha exposat més amunt, en un moment determinat van optar per escindir-se i formar l'Acció Democràtica del Quebec (ADQ).

<sup>113</sup> En gran mesura, el que s'exposa a continuació es basa en la transcripció de la compareixença de Ryan, en qualitat de testimoni, davant el Comitè Legislatiu sobre la Llei C-20 de la Cambra dels Comuns, que tingué lloc el 21 de febrer del 2000.

<sup>114</sup> És ben conegut que en la teoria federalista, el principi de la confiança entre els diferents poders és un element clau, sense el qual, la federació no prospera. En un altre context, el propi Ryan havia afirmat que, "*Le projet de loi accrédite l'impression qu'au Québec, la démocratie, c'est pas une affaire trop sûre, que l'on ne peut pas les laisser marcher tous seuls [les Québécois] et qu'il faudrait leur donner des balises. Alors qu'au fond, la démocratie québécoise est en avance sur la démocratie fédérale*". En aquest sentit, tant Ryan, com el sobiranista i ministre de relacions intergovernamentals del Quebec, Joseph Facal, han denunciat en diverses de les seves intervencions públiques que, a través de la C-20, el que es pretén és convertir el Quebec en un fideïcomís federal (*federal trusteeship*).



considera que l'article 1 vulnera el principi federal segons el qual cada nivell de govern és sobirà en la seva jurisdicció, per la qual cosa, conclou, l'Assemblea Nacional del Quebec, si vol consultar a la ciutadania, ho ha de poder fer lliure de qualsevol interferència o constrenyiment d'un altre parlament. Quant a la contradicció amb els principis democràtics, es refereix al fet que la Llei compta amb el suport d'una àmplia majoria de diputats federals de fora del Quebec, mentre que una majoria de diputats federals quebequesos en són contraris<sup>115</sup>. Aquest fet és molt greu, pot interpretar-se com una imposició del Canadà anglès al Quebec i, en conseqüència, pot allunyar l'opinió pública quebequesa d'un major compromís amb el Canadà, extrem aquest que Ryan vol evitar a qualsevol preu.

Com a alternativa, es declara partidari del Pla A, i concretament de l'entesa entre els diferents governs canadencs (federal i provincials), com a mecanisme que, segons el seu parer, és capaç d'unir el màxim de canadencs al seu voltant (**RYAN:2000**).

Resta, finalment, referir-nos a la reacció dels sobiranistes quebequesos. Tant el Primer Ministre, Lucien Bouchard, com també el seu ministre delegat pels afers intergovernamentals canadencs, Joseph Facal, van condemnar sense embuts la Llei<sup>116</sup>. Particularment durs van ser els debats entre el portaveu bloquista pels afers intergovernamentals a la Cambra dels Comuns, **Daniel Turp**, i el ministre federal del ram, i autèntic padrí de la llei, el també quebequès **Stéphane Dion**<sup>117</sup>. Algunes de les principals crítiques llançades des d'aquest sector contra la C-20 són les següents<sup>118</sup>:

---

<sup>115</sup> Els diputats bloquistes no deixaren de remarcar, al llarg de tot el procediment legislatiu, que un 66% de diputats federals quebequesos (exactament 49 de 75) havien votat en contra. Per altra banda, també s'assenyalà que cap dels tres partits presents a l'Assemblea Nacional del Quebec (PQ, PLQ i ADQ) li donaven suport.

<sup>116</sup> I no només ells, tot el moviment sobiranista quebequès reaccionà indignat al nou moviment d'Ottawa.

<sup>117</sup> Curiosament, tots dos professors de la Universitat de Montréal. Un de dret constitucional (Turp) i de ciència política l'altre (Dion).

<sup>118</sup> Ens fixem aquí en les que podem anomenar crítiques **tècniques**, és a dir, aquelles que denuncien que la C-20 va en contra de la pròpia legislació canadenca. Òbviament, donem per òbvies les crítiques **polítiques**, això és, aquelles que consideren que l'únic actor que pot pronunciar-se sobre el futur del Quebec és el propi poble quebequès.

- Contràriament al plantejament del govern d'Ottawa, que presenta la C-20 com una derivació natural de l'opinió de la Cort Suprema -només cal llegir-ne el títol-, de cap dels paràgrafs d'aquesta última es pot deduir que sigui ell, l'investit amb la responsabilitat, o el poder, d'implementar el requeriment de claredat. De fet, la Cort Suprema afirma taxativament que la determinació de la claredat correspon als polítics, però això no implica que només correspongui al govern federal. Des d'aquest punt de vista, doncs, és evident que la determinació de la claredat hauria de ser producte d'una negociació intergovernamental que requiriria probablement una aprovació de per part de les assemblees legislatives provincials, inclosa la del Quebec. Hi ha doncs, aquí, una crítica a l'unilateralisme federal.

- Els defensors de la C-20 afirmen que les seves disposicions només afecten a l'actuació del govern federal. Pels sobiranistes això és fals, car hi veuen una evident intenció intervencionista en l'exercici dels poders propis de les províncies. Així, per exemple, el fet que la Llei estableixi que la Cambra dels Comuns s'ha de pronunciar sobre la claredat de la pregunta en un marge de temps que, amb molta probabilitat, s'esgota abans del dia de la votació referendària, és una manera barroera de condicionar tot el procés<sup>119</sup>. Cal tenir en compte, en aquest sentit, que la pròpia Cort Suprema considera que les províncies tenen competència per prendre la iniciativa d'un projecte de secessió. I que en virtut del principi del federalisme (canadenc), les províncies són sobiranes en els seus camps de competències<sup>120</sup>. Per això, la capacitat que la C-20 concedeix a Ottawa de pronunciar-se sobre la claredat de la pregunta és una violació d'aquesta sobirania.

- Una tercera crítica, és que en haver-se negat a fixar un percentatge precís per determinar la claredat de la majoria favorable a la sobirania, això genera imprecisió i dificulta el principi de justícia

---

<sup>119</sup> Donat que la decisió que prengui al respecte la Cambra dels Comuns pot inclinar el vot d'una part dels ciutadans cap a un sentit o un altre. D'aquesta manera, distorsiona i obstaculitza la competència exclusiva del poder provincial de poder portar a terme tot el procés de forma sobirana.

<sup>120</sup> I concretament, fins al moment el govern federal mai abans s'havia proposat intervenir tan descaradament en les dotzenes de referèndums provincials celebrats al país.

fonamental. Segons aquest principi, una llei és imprecisa quan no constitueix una guia suficient de l'actuació de la justícia, i en conseqüència es pot caure en l'arbitrarietat més absoluta.

- Fins i tot, s'ha arribat a considerar la Llei C-20 com una revitalització *de facto* del poder de desaprovació (*disallowance/désaveu*) de les lleis provincials pel govern federal. Un poder que si bé figura encara en la constitució del Canadà, no s'exerceix d'ençà 1943, tal i com ja s'ha esmentat més amunt (veure 5.3.1.).

Per acabar, doncs, amb aquesta anàlisi de la C-20, recordem dos aspectes, ja assenyalats més amunt, que considero centrals. El primer d'ells és que es tracta d'una llei ordinària, i que en aquest sentit, pot ser modificada en qualsevol moment en que es produeixi un canvi en la correlació de forces parlamentàries a Ottawa<sup>121</sup>. La segona reflexió clau que vull assenyalar és d'una gran transcendència: tant l'opinió de la Cort Suprema del 1998, com la C-20, parteixen de la consideració que el Canadà és **divisible**. Malgrat algunes crítiques al respecte, que ja han estat referides més amunt, el propi Stéphane Dion considera que aquest fet singularitza i enforteix encara més el Canadà com a país<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> Això no obstant, els resultats de les darreres eleccions federals, celebrades el 27 de novembre del 2000, i que han significat un gran triomf pels liberals, i particularment, per Jean Chrétien, fa que molt probablement, aquesta Llei romandrà vigent com a mínim fins al 2004-2005. Si es té en compte que el proper referèndum quebequès ha de tenir lloc, abans del mes de novembre del 2003, és evident que està cridada a jugar un rol destacat en l'actualitat política canadenca de manera immediata.

<sup>122</sup> Així, en la seva compareixença davant el Comitè Legislatiu sobre la Llei C-20 de la Cambra dels Comuns, responent als atacs del bloquista Turp, el propi Dion afirmà de forma taxativa el següent, "*There's one thing I know: this country has accepted that it is divisible, and no political force in Canada wants to keep Quebecers in the country against their clearly expressed will. That I know. I know that this is not the case in other countries. Some quite respectable democracies say they are indivisible. Well, I am proud of my country, because our unity is based on voluntary adhesion; we know that we would not have a country without mutual consent*" (COMITÈ:2000:14-15).

### 11.5.2. La Llei 99

La resposta del govern quebequès a la iniciativa federal de presentar un projecte de llei sobre la claredat va ser immediata. Així, el 15 de desembre de 1999, el ministre delegat pels afers intergovernamentals canadencs, Joseph Facal, va presentar a l'Assemblea Nacional del Quebec, el projecte de llei 99 sobre l'exercici dels drets fonamentals i les prerrogatives del poble quebequès i de l'Estat del Quebec. Es tracta clarament d'una reacció a la llei federal, l'objectiu principal de la qual és refermar el dret a l'autodeterminació del poble quebequès, la sobirania de l'Estat del Quebec en totes les seves competències i el respecte a la seva integritat territorial.

La voluntat del govern quebequès a l'hora d'elaborar el projecte de llei va ser que el text final esdevingués una fita fonamental en el procés d'afirmació del poble quebequès. Així, ja des d'un inici va ser posada al mateix nivell que altres lleis quebequeses considerades "orgàniques" o "principals", com és el cas de la *Loi sur l'Assemblée Nationale, la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, Charte de la langue française* (Llei 101) o la *Loi sur la consultation populaire*. En conseqüència, el govern va considerar prioritari aconseguir la complicitat dels partits de l'Oposició a l'Assemblea Nacional, és a dir, de liberals (PLQ) i adequistes, per tal que la nova llei tingués el suport unànim de tota la cambra i d'aquesta manera la seva aprovació fos presentada com una resposta contundent i sense fissures del Quebec a la llei C-20. Aquesta voluntat de consens, però, va fer que, a diferència del que passà a Ottawa amb la C-20, la tramitació parlamentària de la L-99 fos molt més accidentada i trigués més en ser aprovada. En tot aquest procés, però, també cal tenir present el fet que, a mesura que s'escolaven els mesos i el projecte de llei no era sotmés pel govern a la seva adopció, creixia la tensió entre el Primer Ministre, Lucien Bouchard, i l'ala més sobiranista, àdhuc independentista, del PQ.

Concretament, el projecte de llei, després de ser presentat, va ser objecte d'audiències públiques per part de la Comissió de les Institucions (CI) de l'Assemblea Nacional del Quebec durant els mesos de febrer i març del 2000<sup>123</sup>. El mes d'abril, quan havia de ser portada davant del ple per a la seva

---

<sup>123</sup> A l'igual del que hem vist amb la C-20, les audiències de la Comissió de les Institucions de l'Assemblea Nacional del Quebec sobre el projecte de llei 99 van comportar la compareixença de destacades personalitats del món polític, social i econòmic, així com d'eminents acadèmics, els quals donaren la seva opinió al respecte. Val a dir que, majoritàriament els testimonis donaren suport al procés, si bé molts d'ells advertiren sobre la possibilitat que la llei fos recorreguda davant dels tribunals, per la qual cosa aconsellaren molt de tacte a l'hora d'elaborar-la. Una relació quasi completa de tots ells pot trobar en el **Document 20** de l'Apèndix d'aquesta recerca.

aprovació definitiva, però, davant l'evidència que el PLQ no li donaria suport, el govern va optar per retirar-la i procedir a reformar-la. Aquesta decisió exacerba amplis sectors del sobiranisme quebequès, i fins i tot del propi PQ, que hi van veure una manca de decisió, de fermesa, per part del govern i, molt especialment, per part de Lucien Bouchard. Al cap d'unes setmanes, el nou text es presentà amb la inclusió d'algunes esmenes que, de totes maneres, només van atènyer aspectes menors del text original. Les negociacions amb els liberals es reprengueren, però, aquests es mostraven més partidaris d'aprovar una moció unànime de l'Assemblea Nacional contra la C-20 que d'aprovar per unanimitat una nova llei, atès que consideraven que aquesta seria instrumentalitzada i esdevindria un element clau en una campanya d'agitació que culminaria amb la convocatòria d'un nou referèndum d'autodeterminació. La mort de P.E.Trudeau (28 de setembre) i l'avançament de les eleccions federals per part de Jean Chrétien, pocs dies després<sup>124</sup>, van comportar una nova interrupció, atès que es volia evitar l'aprovació de la llei durant la campanya s'interpretés com un comportament partidista. Però això encara enfurismà més els sobiranistes purs i durs. Per descomptat que els inesperats i, pel sobiranisme, decebedors resultats dels comicis federals celebrats el 27 de novembre del 2000, van suposar un cop molt fort<sup>125</sup>. Finalment, el 7 de desembre, la Llei 99 va ser aprovada per l'Assemblea Nacional i el 13 de desembre va rebre la sanció del Cap de l'Estat quebequès. L'aprovació no va ser per unanimitat, com ja es preveia: 69 diputats (del PQ i de l'ADQ) hi votaren a favor, 41 en contra (PLQ) i no hi hagué cap abstenció. Així, el que havia de ser un gran dia, va passar sense pena ni glòria, sota una atmosfera de crisi i desencantament<sup>126</sup>. Ni tan sols el ressò mediàtic va estar a l'alçada del

---

<sup>124</sup> No pocs analistes ironitzaren entom la rapidesa amb què Chrétien va convocar eleccions anticipades, quan encara era molt fort l'impacte emocional, popular i mediàtic que va suposar el traspàs de Trudeau, el seu antic cap, veure per exemple, **National Post**, "PM aims to capitalize on Trudeau", (5 d'octubre 2000). Que l'anomenada "**Trudeaumania**" continuava ben viva en amplis sectors de la societat canadenca es va poder comprovar fefaentment, un any abans, amb motiu del vuitantè aniversari de l'ex-primer ministre, tal i com es féu ressò la premsa, veure per exemple, **Le Devoir**, "Fascination et nostalgie", (19 d'octubre 1999) **International Herald Tribune**, "Trudeaumania Lives, Even as the Policies Fade Away" (2 de febrer del 2000).

<sup>125</sup> En aquestes eleccions, Jean Chrétien aconseguí un triomf contundent, en obtenir 172 escons (17 més que en les eleccions de 1997) i assegurar-se una més que còmoda majoria absoluta per uns altres cinc anys. Però sense cap mena de dubte, el resultat més perjudicial pel sobiranisme va ser el del Quebec. Allà, el PLC, derrotà el BQ per primera vegada i tornà a ser el partit més votat en unes eleccions federals, fet que no es donava des de les eleccions de 1980.

<sup>126</sup> "Tandis que les députés péquistes auraient dû ressentir une fierté légitime en ce jour de l'adoption de la charte des droits politiques du Québec, selon la formule

que, en principi, s'hauria pensat<sup>127</sup>. Tampoc es produí una gran mobilització popular, ni tan sols les principals organitzacions sobiranistes muntaren actes de celebració<sup>128</sup>. Des d'aquest punt de vista, es pot ben bé dir que l'aprovació de la Llei 99 va arribar massa tard per reconciliar Bouchard amb amplis sectors del sobiranisme, inclòs el PQ<sup>129</sup>.

Al marge, però d'aquests esdeveniments, en què consisteix la Llei 99? Es tracta d'una llei breu, composta per un pròleg, cinc capítols i quinze articles. Vegem-los sintèticament.

(i) Capítol I. Del poble quebequès (arts.1-4). El poble quebequès<sup>130</sup>

---

*de M.Bouchard, ils étaient réunis, députés, pour contempler Jean Chretien dans leur soupe indigeste, comme autant de masochistes invétérés" (DUTRISAC:2000).*

<sup>127</sup> "À cause de sa portée, il est étonnant que cette décision n'ait pas fait l'objet d'une plus grande attention médiatique. Certaines journaux ont même traité la nouvelle dans un entrefilet. Il est d'ailleurs étrange que le gouvernement lui-même n'ait rien fait pour donner de la hauteur et un caractère solennel à cette décision de l'Assemblée nationale qui était, rappelons-le, la réplique à la loi fédérale C-20 dite sur la clarté (mais qui ne clarifie rien)" (VENNE:2000c).

<sup>128</sup> Val a dir que, durant els primers mesos de la tramitació legislativa del projecte de llei sí que s'havien produït actes i concentracions a favor seu, però a mesura que el procés s'allargà i es complicà, anaren minvant i es convertiren en testimonials.

<sup>129</sup> En un article que resultà profètic, l'editorialista polític de **Le Devoir**, Michel Venne, el 5 de desembre, és a dir, dos dies abans de l'aprovació de la Llei, afirmava taxativament que, "Si M.Bouchard n'y croit plus, à la souveraineté, qu'il le dise. Que l'on passe à autre chose. Que d'autres prennent la relève" (**Le Devoir**, "Souverainiste ou pas?", 5 de desembre 2000).

Pocs dies després, el 13 de desembre, concretament, esclatava l'**Afer Michaud**, protagonitzat per un veterà militant pequista, Yves Michaud, que en unes declaracions públiques es mostrà crític amb l'actitud de les principals organitzacions jueves respecte la sobirania del Quebec. Al dia següent, una moció de condemna va ser aprovada per unanimitat a l'Assemblea Nacional, és a dir, amb el suport del seu propi partit, el PQ.

La reacció no es féu esperar i destacats dirigents, quadres i militants del PQ sortiren en defensa de Michaud, tot argumentant que la premsa federalista, i de manera molt especial, l'anglòfona, havia tergiversat les declaracions de Michaud. L'abast del moviment de solidaritat i la negativa de Bouchard a fer-se enrere en la condemna, no el deixà un altre camí més que la seva dimissió com a líder del PQ i primer ministre del Quebec, tal i com anuncià en una compareixença pública l'11 de gener del 2001.

<sup>130</sup> La referència al "poble quebequès" té una gran significació per un doble motiu. En primer lloc, perquè el procurador que representava el govern federal en el cas plantejat davant la Cort Suprema del Canadà, respecte la Secessió del Quebec,

656

pot disposar d'ell mateix i té el dret inalienable d'escollir lliurement el règim polític i l'estatut jurídic del Quebec. La determinació de les modalitats de l'exercici d'aquest dret, incloent-hi especialment la consultació per referèndum, correspon al poble quebequès, a través de les institucions polítiques pròpies. En el cas d'un referèndum convocat en virtut de la Llei (quebequesa) de consultació popular, l'opció guanyadora és la que obté la majoria dels vots declarats vàlids, això és el 50% més un.

(ii) Capítol II. De l'Estat del Quebec (arts.5-8). L'Estat del Quebec basa la seva legitimitat en la voluntat del poble que habita en el seu territori. És sobirà en tots els dominis competencials que li corresponen en el marc de les lleis i les convencions de naturalesa constitucional, i té el deure de defensar les seves prerrogatives així com la seva integritat, àdhuc en l'escena internacional. És lliure de comprometre's en virtut de tractat, convenció o entesa internacional que correspongui a la seva competència constitucional. Cap instrument legal el pot comprometre a no ser que la pròpia Assemblea Nacional o el govern, dependent de les lleis, l'hagin aprovat. En l'àmbit de les seves competències, pot establir i aprofundir relacions amb Estats estrangers i organitzacions internacionals i assegurar la seva representació a l'exterior del Quebec. La llengua oficial del Quebec és el francès. Tanmateix l'Estat del Quebec respectea els drets consagrats de la comunitat quebequesa d'expressió anglesa.

(iii) Capítol III. Del territori del Quebec (arts.9-10). El territori del Quebec i les seves fronteres només poden ser modificats amb el consentiment de l'Assemblea Nacional. El govern ha de vetllar pel respecte i manteniment de la integritat territorial del Quebec. S'autoritza l'Estat del Quebec a confiar l'administració delegada a entitats locals o regionals, sempre conforme a la llei.

(iv) Capítol IV. De les nacions autòctones del Quebec (arts.11-12). L'estat del Quebec reconeix, en l'exercici de les seves competències constitucionals, els drets existents, ancestrals o provinents dels tractats amb les nacions autòctones del Quebec. El govern es compromet a l'establiment i el manteniment de relacions harmoniosa amb les nacions autòctones, així com afavorir el seu desenvolupament i la millora de llurs condicions econòmiques, socials i culturals.

---

va emprar com un dels seus principals arguments per defensar les seves tesis que "no existia un poble quebequès" sinó únicament un "poble canadenc" (NEWMAN:1999). El fet no és banal, perquè, i aquesta és la segona raó, segons la terminologia de l'ONU, són els **pobles** els que tenen dret a l'autodeterminació. A França també s'ha donat un interès debatent l'intent de reconeixement jurídic del "poble cors" dins la República, possibilitat que finalment va ser rebutjada pel Consell Constitucional.

(v) Disposicions finals (arts.13-14). Cap parlament o govern pot reduir els poders, l'autoritat, la sobirania i la legitimitat de l'Assemblea Nacional ni contradir la voluntat democràtica del poble quebequès a disposar d'ell mateix per determinar el seu futur.

Les reaccions a l'aprovació de la L-99 són prou polaritzades. D'altra banda, la seva aprovació és molt recent. Pels sobiranistes, evidentment, és una llei de gran rellevància, si bé tal i com s'ha vist més amunt, el context en el que s'ha procedit a la seva aprovació no ha estat precisament l'òptim. Particularment, destaquem la lectura que del seu contingut en féu, durant la seva compareixença davant de la Comissió de les Institucions, l'ex-primer ministre quebequès i sobiranista convençut, **Jacques Parizeau**. El veterà polític, i economista de prestigi, critica aquells que titllen la L-99 com un document merament defensiu, de resposta a la C-20, i en conseqüència el banalitzen. Per contra, ell és de tot un altre parer,

*"Pourtant le projet de loi n° 99 mérite un meilleur traitement que cela. C'est, à ma connaissance, la première fois que l'on codifie dans un document juridique les droits et prérogatives de l'État québécois. Jusqu'à récemment, ces droits et prérogatives étaient invariablement définis dans le cadre de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et reflétaient le partage des compétences entre le pouvoir central et les provinces. Pour la première fois, je pense, un texte législatif cherche à définir non pas les attributions des provinces, mais celles du Québec, non pas celles du Québec par rapport à celles du Canada, mais à celles du Québec par rapport à lui-même"* (**COMISSIÓ DE LES INSTITUCIONS:2000:1**)

De fet, molts sobiranistes han considerat indigne que l'aprovació de la llei no hagi estat acompanyada d'una celebració popular o d'actes públics commemoratius. Sens dubte, el fet que els liberals quebequesos, finalment, no l'haguessin votada ha estat molt mal encaixat pels pequistes. Així, des del govern quebequès, s'ha titllat al PLQ i, de forma particular, el seu líder, Jean Charest, de ser còmplices necessaris de l'estratègia federal d'afeblir el Quebec, àdhuc de participar en l'anomenat Pla B, d'obstaculització d'un nou referèndum d'autodeterminació. En aquest sentit, no s'han estalviat comparacions denigrants entre l'actitud de Charest, amb les dels seus dos antecessors al capdavant del PLQ, Robert Bourassa i Daniel Johnson, els quals sí que van fer pinya enfront les escomeses federals<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> Els sobiranistes consideren Jean Charest, com el líder del PLQ més



La resposta del PLQ és que, en el seu redactat final, la llei 99 molt probablement serà objecte de recursos judicials, els quals tard o d'hora acabaran per arribar a la Cort Suprema del Canadà. En aquesta tesitura, argumenten els liberals, una sentència contrària, i en conseqüència, anul·latòria de la llei 99 no faria més que afeblir el Quebec davant els ulls de la resta de ciutadans canadencs i àdhuc davant els ulls de l'opinió pública mundial. El fet cert és que *l'Equality Party* i **l'Assemblea de les Primeres Nacions**, principal organització autòctona del Canadà, van anunciar que recorrerien a la justícia per anul·lar la Llei 99. Per la seva banda, el veterà dirigent polític, ja esmentat més amunt, Claude Ryan, en plena negociació entre sobiranistes i liberals entorn la llei, considera taxativament que,

*"(...) for Quebec federalists, Bill 99 leaves much to be desired. The response is disproportionate to the issue at hand. Bill 99 takes the form of a constitutional proclamation of the kind that simply cannot be concocted in a matter of a few weeks. Had he wanted to create a broad consensus, Premier Bouchard would have been wise to restrict himself to a rebuttal of the federal law and an affirmation of the National Assembly's freedom of initiative with respect to the matters fettered by the federal clarity bill" (RYAN:2000:24)*

Finalment, resta la reacció del govern federal a l'aprovació de la Llei 99. De fet, ja des de la seva tramitació parlamentària, Ottawa va adoptar una actitud menyspreadora i minimitzadora de la resposta quebequesa. Òbviament després de l'àmplia victòria electoral del 27 de novembre, l'aprovació, pocs dies després de la llei, pràcticament no va causar cap mena prevenció. De fet, els posicionaments dels principals tenors de l'executiu federal, començant pel propi Chrétien i seguint pel seu ministre Dion, ha estat la de considerar la Llei 99 com un autèntic brindis al sol. Contràriament, la premsa canadenc,

---

federalista i pro-canadenc dels darrers anys. Així no s'obliden del seu gran protagonisme durant la campanya referendària de 1995, quan en tant que líder del Partit Conservador Canadenc, va fer una defensa aferrissada del seu compromís amb el Canadà i, particularment en una recordada intervenció mitgera, es va sentir orgullós del seu passaport canadenc. Per un atac frontal al PLQ, veure (LAPLANTE:2000).

particularment l'anglòfona, va ser contundentment bel·ligerant, contra la nova llei. Només cal llegir les edicions del *National Post*, *The Globe and Mail* o de *The Gazette of Montreal*, per veure-hi autèntiques crides al govern federal per que porti la Llei 99 davant la Cort Suprema, així com veritables atacs en tota la línia a l'estratègia pequista. Vegem-ne alguns exemples,

*"Ottawa must challenge in court the pretensions of Bill 99, which summarizes all the myths and illusions propagated by secessionists for the past 40 years. Ottawa can do this directly, or by funding private interests, such as lawyer Guy Bertrand, to launch a legal attack" (The Globe and Mail, "How to kill Quebec separatism", 6 de desembre del 2000)*

*"In his defence of Bill 99, Mr. Bouchard tried to argue that the sovereign dream is still alive in Quebec. But Bill 99 is unlikely to convert anyone to the cause. It remains a ridiculous piece of legislation, one that the Quebec government would be incapable of enforcing, unless it tried to act unilaterally and illegally. The sooner it is struck down, the better" (The Gazette, Editorial, 8 de desembre del 2000).*

*"Keith Henderson, leader of Quebec's Equality Party, has announced he will challenge the law in Court. We applaud his initiative, and urge the federal government to join the suit. Separatists are free to live "happily amid dreams of power and conquest", but the real life laws of Quebec should not been rewritten according to their fantasies" (National Post, Editorial, 9 desembre del 2000)*

A hores d'ara tot és massa recent per saber com es desenvoluparà tot plegat. El que sí que sembla clar és que tard o d'hora les dues lleis que han atret la nostra atenció en aquest apartat, hauran de ser sotmeses a la consideració de la Justícia i particularment, de la Cort Suprema del Canadà. Però aquesta és una altra història que en el context d'aquesta recerca, deixem al marge.

## **11.6. LA NO-POLÍTICA CONSTITUCIONAL DEL PRIMER MINISTRE JEAN CHRÉTIEN**

Un cop examinats els darrers episodis en la política constitucional canadenca, centrant-nos especialment en la qüestió nacional, és hora ja de reflexionar de manera més ponderada i pausada. Sintèticament és el que fem en aquest apartat i en el següent. D'aquesta manera, cloem la nostra recerca i ja avancem algunes aportacions que desenvolupem en les conclusions del capítol i en les conclusions generals.

A continuació passem a centrar-nos en la caracterització del que anomenem la no-política constitucional de Jean Chrétien, la qual, òbviament sí que es tracta d'una política constitucional. Altrament dit, l'actual primer ministre del Canadà ha posat un gran èmfasi en no reobrir el "meló" constitucional i, sobretot, en no repetir episodis de política macroconstitucional que tant van caracteritzar els mandats de Trudeau i, molt particularment, Mulroney (LAZAR:1998b:3-35). Ara bé, que no hagi optat per aquesta via, no vol dir que no hagi optat per una altra. Essencialment, l'estratègia constitucional de Chrétien parteix d'una consideració clau: que la qüestió constitucional, la integració política o, si es vol, l'encaix polític del Quebec al Canadà es va donar arran la reforma de 1982. En conseqüència, no hi ha cap mena de raó per reobrir aquest dossier. Òbviament, aquest plantejament topa amb l'oposició del Quebec, i també, si bé per altres raons, amb el que mantenen altres províncies, particularment les Occidentals. El primer, com ja s'ha estudiat a bastament, nega legitimitat a la Constitució del Canadà, tot i acceptar-la fàcticament i centra la seva actuació en assolir bé la sobirania política acompanyada, en principi, per una associació o partenariat econòmic, bé un reconeixement com a societat distinta a l'interior de la federació. Les segones consideren que s'han de portar a terme reformes constitucionals en profunditat, sobretot en l'àmbit institucional, que facin d'Ottawa una capital política molt més permeable a la influència occidental i que a l'hora les polítiques federals tinguin molt més en compte les prioritats d'aquestes províncies. Des d'aquest punt de vista, una de les reivindicacions constitucionals centrals de les províncies occidentals, àdhuc podríem dir-ne la clau de volta, és la reforma del Senat, en base a l'anomenada, i ja referida, fórmula Triple E (*elected, equal and efficient*).

Al marge d'aquests dos plantejaments, la "no-política constitucional" de Chrétien ha hagut de fer front a un tercer que, a diferència dels altres, es caracteritza per la seva aterritorialitat. Ens referim a una demanda cada cop més extesa d'una reforma constitucional en base a uns plantejaments que volen sostreure el tradicional monopoli dels afers públics per part dels polítics i posar-lo en les mans dels ciutadans i dels grups d'interessos que s'organitzen i treballen per defensar i àdhuc pronoure els seus plantejaments . Òbviament, en gran mesura, aquest moviment s'ha vist afavorit per la judicialització de la política a la que ha donat lloc la Carta de Drets i Llibertats. Aquí trobem el *Court Party* com un element central d'aquesta estratègia<sup>132</sup>. Demandes centrals d'aquest moviment són: un major protagonisme dels mecanismes de democràcia directa (referèndums, iniciatives legislatives populars, assemblees de ciutadans, etc.)(**VANDER PLOEG-McCORMICK-ELTON:1997**), una reforma de la democràcia electoral (debat entorn model proporcional), una reforma de la Justícia constitucional (quant a la selecció i nomenament dels jutges de la Cort Suprema del Canadà), una modificació pel que fa al Cap de l'Estat (qüestionament de la monarquia, plantejaments republicans), a més a més de la reforma o, fins i tot desaparició, del Senat.

Davant de totes aquestes demandes de reforma constitucional, Chrétien i els seus col·laboradors més immediats -recordem el model del *Court Government*, teoritzat pel professor Savoie- han apostat clarament per portar a terme polítiques de pas a pas (*step by step/petit à petit*), és a dir de centrar-se en aspectes molt concrets, sectorials, i donar-los una resposta molt limitada, per evitar que se li escapin de les mans. Ens trobem, doncs, davant de plantejaments micro que contrasten clarament amb els portat a terme pels seus antecessors. Per altra banda, la política intergovernamental, és a dir, de relació amb els governs provincials i territorials, s'ha basat en la conclusió d'acords de caràcter administratiu, en detriment dels constitucionals, tal i com s'exemplifica amb l'AMUS, que sense dubte és una de les seves principals realitzacions.

A continuació passem a examinar amb més detall la (no)política constitucional de Chrétien pel que fa a la qüestió nacional, i, doncs, en relació amb el conflicte de visions amb el nacionalisme quebequès. Des del nostre punt de vista, podem distingir dues etapes clarament separades

---

<sup>132</sup> ZIEGEL:1999; HEIN:2000; MORTON-KNOPFF:2000.

per la celebració del referèndum quebequès de 1995. La primera s'estén entre 1993 i 1995 i es caracteritza per una posició passiva i negativa enfront l'ofensiva sobiranista del Quebec. La segona és la que es desenvolupa a partir del coneixement dels resultats del referèndum i contràriament a l'altra, és clarament ofensiva i pretén competir amb el projecte polític dels sobiranistes quebequesos. Vegem-les per separat.

#### 11.6.1. De l'accés al poder al referèndum quebequès

Quan arran dels resultats de les eleccions d'octubre de 1993, Chrétien esdevingué nou primer ministre, ningú al Canadà no va poder adduir que el desconeixia. La raó era molt senzilla: havia estat escollit diputat per primera vegada el 1963, amb només 29 anys, i d'ençà 1968 ocupà diferents ministeris en els successius governs Trudeau. Segons Desmond Morton,

*"With a quarter-century of cabinet experience, Chrétien is the most experienced prime minister since Sir John A. Macdonald. That counts"* (MORTON:2000:8)

Efectivament, Chrétien havia tingut un gran protagonisme durant tots els anys daurats del trudeaunisme (1968-1984), i s'havia convertit en una dels col·laboradors més estrets del carismàtic Primer Ministre, si bé, aquest mai el va considerar com el seu delfí predilecte. Una raó òbvia és que Chrétien no es caracteritza precisament per una excessiva finor intel·lectual, sinó més aviat per ser un pragmàtic populista on la ideologia cedeix el pas a l'apel·lació als sentiments<sup>133</sup>. Això el converteix en un mestre en l'art de l'anomenada "política politiquera" (VENNE:2000b:14), i per descomptat, el dota d'un instint de supervivència poc comú en un entorn tan devorador de carreres

---

<sup>133</sup> No debades un llibre seu porta per títol, *Straight from the Heart* (1985). En aquesta obra podem llegir la següent confessió, "I have never been doctrinaire on issues. That is one of the great things about being a Liberal; you can base your decisions on the circumstances without having to worry about your established public image" (VELK-BRECHER:2000:61).

polítiques com és el canadenc<sup>134</sup>. Tanmateix a Trudeau i Chrétien els uneix un tret fonamental: la seva oposició aferrissada envers el sobiranisme quebequès. Fins i tot en el cas de Chrétien és més sorprenent, atès que, a diferència del seu mentor polític, ell no procedeix d'una ciutat amb un important contingent de no-francòfons com Montréal, si no d'una regió situada al bell mig de l'anomenat Quebec profund, quasi totalment monolíngüe francesa. De fet, el seu domini de la llengua anglesa no és precisament exemplar.

Dins els governs Trudeau, Chrétien va ser el responsable dels afers quebequesos, si més no en el període clau de 1980-82. Així va ser el ministre responsable d'organitzar l'estratègia federal en el referèndum quebequès de 1980 i immediatament després fou el principal interlocutor federal en les negociacions constitucionals de 1980-81 que culminaren amb la reforma de 1982 (**CHRÉTIEN:1990:282-309**). Tot plegat convertiren el *gars de Shawinigan*, tal i també se'l coneix, en un dels polítics federalistes amb més mala premsa del Quebec. Va ser tant l'enuig que suscità la seva figura que no va tenir cap més remei en les eleccions de 1988, per garantir ser elegit, que presentar-se com a candidat en una circumscripció de fora del Quebec, concretament a la de Beauséjour, de majoria acadiana (és a dir francòfona), a la província de Nou Brunswick.

El 1990, quan tot just es consumava el desastre de Meech, Jean Chrétien era escollit líder del Partit Liberal del Canadà, un fet que va ser molt mal rebut per una gran part de l'opinió pública quebequesa. Tres anys després, traient profit de la crisi del partit conservador,

---

<sup>134</sup> El Canadà és una de les democràcies on més difícil és per a un diputat la reelecció. D'entre les causes que s'argumenten és que hi ha relativament molt poques circumscripcions "segures" i d'entre les conseqüències que això provoca, hi ha la correlativa existència d'un petit nombre de diputats "professionals" que acumulen una extensíssima experiència parlamentària, i la d'un gran nombre de diputats "amateurs" amb unes taxes de supervivència molt baixes (**ATKINSON-DOCHERTY:1992:295-318; DOCHERTY:1997; MONCRIEF:1998:359-362**). Òbviament, el cas de Chrétien és un exemple pur del primer grup. Vegem, per exemple, la seva percepció de la vida política, "*The art of politics is learning to walk with your back to the wall, your elbows high, and a smile in your face. It's a survival game played under the glare of lights. If you don't learn that, you're quickly finished. It's damn tough and you can't complain; you just have to take it and give it back. The press wants to get you. The opposition wants to get you. Even some of the bureaucrats want to get you. They all may have an interest in making you look bad and they all have ambitions of their own*" (**VELK-BRECHER:2000:61**).

Chrétien guanyava les eleccions amb un programa clarament centrat en els afers socioeconòmics i on la qüestió constitucional, i particularment, les reivindicacions del Quebec, no tenien cap mena de lloc.

En aquest sentit, podem dir que els primers anys de Chrétien en el govern es caracteritzen per una oposició total a reobrir el dossier constitucional. El seu tancament al respecte va ser total. Un exemple evident al respecte el tenim en les declaracions que va pronunciar el 27 de maig de 1994,

*"If everybody were to shut up on that, I would be very happy. The people of Canada, the people of Quebec included, are fed up with talking about constitution" (POELS:1994:228)*

El mes d'agost del mateix any aprofità la celebració del Primer Congrés Mundial Acadià per afirmar que el Canadà unit és la millor manera de preservar la cultura francesa a Nordamèrica.

La victòria pequista en les eleccions quebequeses de setembre de 1994 va suposar l'adveniment d'un segon referèndum d'autodeterminació en aquesta província. Durant els mesos que transcorregueren fins a la data de la consulta -30 d'octubre de 1995- Chrétien va mantenir-se ferm en la seva negativa a oferir cap mena de diàleg amb els sobiranistes i també no va voler escoltar a aquells federalistes que reclamaven amb urgència que Ottawa fes algun tipus de promesa, de renovació del federalisme o d'acceptació d'algunes de les demandes quebequeses per tal de fer front a la proposta sobiranista. Aquesta actitud el va portar a no poques topades amb els tenors del Partit Liberal del Quebec, des del seu líder Daniel Johnson fins a altres destacats pesos pesants, com és el cas del veterà Claude Ryan. Aquesta actitud immobilitista, àdhuc autista a parer d'alguns analistes, no va començar a modificar-se fins a la darrera setmana de la campanya referendària quebequesa, quan totes les sirenes d'alarma es dispararen davant la progressió que registrava el Sí en les enquestes d'intenció de vot (**SORT:1996a:178-194**). Va ser llavors que Ottawa va témer que el referèndum es podés perdre. A Chrétien li feia pànic passar a la història com aquell primer ministre que no va saber evitar la secessió d'una part del país.

En el seu, gosaríem dir, dramàtic discurs del 24 d'octubre de

1995, a l'Auditorium de Verdum (Montréal), Chrétien va fer pública la seva voluntat d'estudiar vies de canvi que permetessin que el Quebec fos reconegut a l'interior del Canadà com a societat distinta per la seva llengua, la seva cultura i les seves institucions,

*"En votant NON, nous rejetons l'option de la séparation. Un NON n'équivaut pas à renoncer à quelque position que ce soit relative à la constitution canadienne.*

*Nous garderons ouvertes toutes les autres voies de changement, y compris les voies administrative et constitutionnelle. Tout changement des compétences constitutionnelles du Québec ne se fera qu'avec le consentement des Québécois" (CHRÉTIEN:1995:5)*

D'aquesta manera s'encetava una estratègia de reconeixement d'algunes de les demandes quebequeses, coneguda com a Pla A, i el contingut de la qual es va concretar en els compromisos que Chrétien va contreure el 27 de novembre següent, tal i com ja s'ha estudiat a l'inici d'aquest mateix capítol (veure 11.1.4.).

Això no obstant, donats els escassos resultats d'aquesta política condescendent amb el nacionalisme quebequès, aviat a Ottawa es va anar imposant la tesi que el que realment calia era preparar-se per fer front a un nou referèndum d'autodeterminació quebequès, i que davant la plausibilitat d'una victòria sobiranista -com la que acabava d'estar a punt de donar-se- el govern federal no podia deixar la iniciativa de tot el procés a les autoritats quebequeses. Calia una nova estratègia, molt més ofensiva, i que tingués per objectiu reforçar la unitat nacional. Era el Pla B.



### 11.6.2. L'estratègia de reforçament de la unitat nacional

El canvi d'estratègia del govern federal va estar íntimament lligat al canvi de ministre encarregat de les relacions intergovernamentals. Així, el mes de gener de 1996, en el marc d'una àmplia remodelació del govern federal, el fins llavors ministre d'afers intergovernamentals, Marcel Massé, era substituït per Stéphane Dion, politòleg de la Universitat de Montréal. Especialista en administració pública, el nou ministre era fill d'un dels intel·lectuals més respectats del Quebec, Léon Dion, autor d'alguns dels assaigs polítics de més influència dels darrers decennis (**DION:1975, 1980, 1987, 1993**)<sup>135</sup>. D'ençà la seva presa de possessió del càrrec, Dion va esdevenir un dels principals estrategues de la política constitucional i intergovernamental del govern federal, i en conseqüència es convertí en l'objectiu regular dels atacs dels sobiranistes. Aquesta nova política es caracteritza, per dos aspectes fonamentals. El primer és la negativa, malgrat les declaracions del propi Chrétien durant la campanya referèndaria, de reobrir l'agenda constitucional, en el sentit de reeditar les rondes de negociació macroconstitucionals. El segon és el de menar una autèntica ofensiva envers el reforçament de la unitat nacional, convertint el govern federal com a autèntic govern nacional, en el sentit de ser el govern preeminent, ponteiant els governs provincials.

Respecte a la seva negativa de reobrir l'agenda constitucional, malgrat les promeses fetes el 1995, va quedar ben palesa amb motiu de la celebració de la CPMFPT del mes de juny de 1996. Efectivament, en l'ordre del dia d'aquesta cimera es va incloure un punt, significativament l'últim dels 16 que s'hi tractaren, que pretenia donar satisfacció a l'article 49 de la LC 1982. Tal i com s'ha esmentat més amunt (veure 8.2.2.), aquest article exigia que el Primer Ministre del Canadà convoqués una conferència constitucional amb la presència dels *premiers* i d'ell mateix, abans del 17 d'abril de 1997. Aquesta conferència constitucional havia de revisar les disposicions relatives a la modificació de la constitució, contingudes en la part V de la LC 1982, per tal de determinar-ne l'eficàcia quinze anys després de la

---

<sup>135</sup> Paradoxalment mentre el pare, en els darrers anys de la seva vida, es declarava un federalista "fatigat", el fill, ha esdevingut en la punta de llança de les tesis federalistes i anti-sobiranistes d'ençà el seu pas a la política. Amb anterioritat, però, en alguns dels seus treballs, ja s'esbrinava el seu posicionament polític, crític amb el nacionalisme quebequès (**DION:1992, 1999a**).

seva aprovació. En conseqüència amb la inclusió d'aquest punt en l'ordre del dia de la conferència, i en la discussió al respecte es pretenia acomplir amb l'obligació constitucional. Ara bé, a ningú no se li escapà que era una qüestió delicada, car podia donar lloc a una reobertura de les negociacions constitucionals. Tanmateix, res d'això va passar. Així, a l'hora de tractar aquest punt, el primer ministre quebequès, Lucien Bouchard, va abandonar la reunió, tal i com havia anunciat prèviament que faria quan s'hi arribés<sup>136</sup>. La resta d'assistents hi romangueren, si bé no li dedicaren més de cinc minuts, passats els quals consideraren que ja havien acomplert amb l'obligació constitucional establerta en l'article 49 de la LC 1982. Aquest episodi demostra que ni el govern federal, ni tampoc les províncies anglòfones tenien cap interès en reobrir les negociacions constitucionals relatives a la fórmula de modificació constitucional consignades en la LC 1982, atès que tots ells -excepte el Quebec- les donaven per vàlides<sup>137</sup>.

Però sense cap mena de dubte, una de les principals prioritats dels successius governs de Chrétien, d'ençà el referèndum de 1995, ha estat la que podem anomenat política **d'unitat nacional**. L'objectiu d'aquesta política és, no cal dir-ho, fer front a qualsevol eventualitat secessionista, bàsicament del Quebec, que es tornés a donar en els

---

<sup>136</sup> Aquest boicot era degut, òbviament, al no reconeixement de la legitimitat de la LC 1982, atès que s'havia aprovat malgrat l'oposició del Quebec.

<sup>137</sup> És molt il·lustratiu, en aquest sentit, el text del comunicat de premsa, elaborat pel govern federal, en el qual s'explicava què calia discutir en el punt de l'ordre del dia de la conferència que duia per títol "*Obligations conférées par l'article 49*":

*"Plusieurs aspects de la formule de modification ont été examinés lors des discussions du Lac Meech et de Charlottetown. Toutefois, toute la série de dispositions n'a pas été examinée au complet au cours de ces exercices. Il est donc discutable que le gouvernement ne se soit pas encore acquitté de l'obligation de l'article 49.*

*L'obligation est très restreinte. Il s'agit de convoquer une réunion des premiers ministres afin d'examiner la formule de modification. L'article 49 n'exige pas d'inclure à l'ordre du jour une autre question ou d'inviter d'autres participants. Il n'exige pas non plus que les participants recommandent des changements aux procédures de modification actuelles, qui continueront de s'appliquer s'il n'y a pas de changements de faits.*

*Si, toutefois, les premiers ministres conviennent éventuellement d'apporter des changements à la formule de modification, ces changements devront être approuvés à l'unanimité par les assemblées législatives provinciales et le Parlement pour avoir force de loi. Chaque province a donc un droit de veto sur cette question"*

anys immediats. A grans trets, aquesta política es caracteritza pels següents elements:

- Reforçament de l'orgull pancanadenc. En el discurs del Tron de febrer de 1996, el govern federal ja va situar la qüestió de la unitat nacional com una de les seves principals prioritats. Òbviament, es tractava d'un canvi de rumb dràstic respecte els anys anteriors, on aquesta qüestió pràcticament es donava per superada. L'objectiu era combatre els sobiranistes, tot desproveint-los d'arguments i realitzant una ofensiva de reforçament de l'orgull nacional que remarqués els beneficis que per als "*franco-canadencs de la província del Quebec*" representa la seva pertanyença al Canadà<sup>138</sup>. Uns beneficis que es concreten, per exemple, en el fet que el francès pugui ser emprat com a llengua oficial de l'Atlàntic al Pacífic. En el fons, però, hi ha quelcom de gran rellevància: la idea que al Canadà només hi ha un sol poble, el canadenc, on trobem individus que viuen i es mouen per tot el territori canadenc, i que pertanyen a diferents grups lingüístics (anglès, francès, autòctons, però també xinès, hindú, alemany, ucraïnès, polonès, italià, el grec, yiddish, portuguès, llatino-americà, etc.). Aquesta idea, presenta el Canadà com un autèntic estat postnacional, fonamentat en valors cívics, de pluralisme i tolerància. Precisament, aquest plantejament del Canadà com un pòsit d'identitats plurals que en formen una de nova<sup>139</sup>, és el que trobem subjacent en la iniciativa, anunciada el mes de juliol de 1996, de crear una agència federal, la Oficina d'Informació Canadà, al capdavant de la qual es nomenà una *Heritage Minister* (Ministre del Patrimoni o de l'Heretatge), encarregada de promoure la identitat nacional, el federalisme i de multiplicar els intercanvis de tot tipus d'una punta a l'altra del país. Algunes de les iniciatives portades a terme han dut força polèmica, com la de repartir una bandera canadenc a totes i cadascuna de les

---

<sup>138</sup> Una part significativa dels francòfons federalistes del Quebec, sovint els de més edat, continuen autoidentificant-se més com a **canadencs-francesos** que com a *québécois*. Aquesta última denominació, la consideren una invenció de la ideologia nacionalista dels anys 60 i 70. Això no obstant, el fet cert és que aquesta denominació és cada cop més extesa, àdhuc entre els sectors federalistes més joves.

<sup>139</sup> Però conservant les arrels originàries. És això el que diferencia el model de tapís (*tapestry*) o de mosaic multicultural canadenc, del model *melting pot* dels Estats Units, en el qual hi ha una assimilació a la cultura dominant i una progressiva pèrdua de les arrels originàries.

llars del país. Un altre aspecte que també ha sigut molt explotat és el fet que segons l'Índex de Desenvolupament Humà (IDH) elaborat pel Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD), el Canadà és el primer país del món en aquest rànking (**LAZAR-McINTOSH:1999a, 1999b:3-39**).

- El federalisme canadenc, en contínua evolució. Un altre element clau en l'estratègia d'unitat nacional d'Ottawa és la de presentar el federalisme canadenc com un sistema polític en contínua o permanent evolució. Es tracta aquí de donar una imatge de modernitat, segons la qual, els sistema polític és permeable als canvis socials, culturals, demogràfics, etc. que es donen al país. D'aquesta manera, es pretén salvar l'acusació sobiranista, segons la qual, els governs d'Ottawa són partidaris de la situació d'*statu quo* derivada de la reforma de 1982 i que segons totes les enquestes, és rebutjada per una àmplia majoria de quebequesos i quebequeses. Per altra banda, es presenta com una evolució que porta cap a progressives cotes de descentralització i de major rellevància de les províncies. Els exemples concrets d'aquest caràcter evolutiu del federalisme canadenc són de caràcter constitucional, legislatiu i administratiu. D'entre els primers trobem les successives reformes constitucionals que s'han donat d'ençà 1982, la major part de les quals, tanmateix, s'han aprovat en base a la fórmula bilateral. Pel que fa a les de caràcter legal, una de les més rellevants, sense cap mena de dubte és la ja esmentada Llei C-110 (veure 11.1.4.) o bé la pròpia Llei C-20 (veure 11.5.1.). Entre les iniciatives de caràcter administratiu destaca per damunt de la resta, l'Acord Marc sobre la Unió Social, AMUS (veure 11.4.) o els acords en matèria de medi ambient, immigració, educació. Sense oblidar, tampoc la moció sobre la societat distinta referida al Quebec.

Finalment, també convé destacar la importància que sota els governs Chrétien s'ha donat a l'anomenat *Team Canada*. Aquest es forma amb motiu dels viatges a l'estranger que tenen per fita principal l'impuls del comerç internacional i que compten amb la presència del Primer Ministre federal i de tots o quasi tots els *premiers*, de manera que es pretén donar una imatge d'unitat, entesa i col·laboració, tant davant els ciutadans canadencs, com també davant els països estrangers que es visiten. No cal dir que el *Team Canada* compta amb un amplíssim seguiment mediàtic i que la seva composició es completa amb els assessors i ajudants de cadascun dels primers ministres participants, amb els ministres federals i provincials responsables del

comerç internacional i de les relacions internacionals, així com d'una nodrida representació empresarial, la qual cosa fa que la mobilització de recursos i personal sigui bastant considerable (**WHITAKER:1999:51**). Òbviament, la participació del primer ministre del Quebec en els successius *Team Canada*, sempre ha estat seguida amb especial interès. En aquest sentit, cal dir que, mentre Parizeau, en el seu curt mandat no tingué una actitud receptiva al respecte, el seu successor, Bouchard, sí que s'inclinà per participar-hi, sobretot en aquells viatges amb destinació a nous mercats d'alt interès per l'economia quebequesa, com és l'asiàtic.

- La promoció mundial del federalisme. Finalment, el tercer element que destaquem de l'estratègia d'unitat nacional té una clara dimensió internacional o, si es vol global. Es tracta de promocionar a escala mundial el federalisme com a principi d'organització política, portador de valors com la pau, la tolerància, el pluralisme, etc. D'aquesta manera es busca forjar un lobby federalista a escala mundial, compost per aquells estats que o bé són federacions o quasi-federacions. Òbviament, es pretén que grans països com els Estats Units, Alemanya, Índia, Brasil, Mèxic o fins i tot Rússia o la pròpia Sud-àfrica<sup>140</sup>, s'impliquin en la promoció del federalisme.

Una fita en aquesta estratègia va ser la constitució, l'agost de 1998 del **Fòrum de les Federacions**, una organització no-governamental amb seu a Ottawa, que tanmateix compta amb el suport del govern canadenc. Els objectius del Fòrum són els següents: (1) el perfeccionament del model federal allà on ja existeixi, és a dir, en les federacions establertes; (2) l'ajuda a la consolidació de les federacions emergents; (3) la formació de joves professionals, quadres i futurs decisors. Els mitjans són, bàsicament l'intercanvi d'experiències; la celebració de congressos, conferències, simpòsiums; la creació de xarxes d'investigadors; programes de mobilitat adreçats a polítics i acadèmics; creació d'un centre de documentació, etc.

Si bé, en darrer terme, el que es pretén és assolir una millor governació (*Better Governance*), a ningú se li escapa que la creació d'aquest organisme es troba estretament lligada amb el debat entorn la unitat nacional al Canadà. Una intenció que va ser directament reconeguda per un dels seus màxims impulsors, el ja esmentat Ministre

---

<sup>140</sup> Sense oblidar altres casos: Austràlia, Bèlgica, Suïssa, Àustria o fins i tot Itàlia, el Regne Unit o l'estat espanyol.

Stéphane Dion,

*"I cannot conclude without drawing a link between the Forum of Federations and Canadian unity. This link is forged in the following way: Canada will learn a great deal through a better understanding of other federations, enabling it to become an even better country, and the better Canada becomes, the more Canadians will want to stay together.*

*But I believe that a link is forged more in the opposite direction: the Forum of Federations does not serve the cause of Canadian unity so much as the latter serves the cause of federalism in the world. Canada, which has every asset for success, must demonstrate that cooperation and mutual aid between different populations within a decentralized federation is not only desirable, but also possible"*  
**(DION:1999d:5)**

D'aquestes afirmacions es pot deduir, clarament, que Dion planteja que la permanència de la unitat canadenca és de l'interès per a tots els federalistes. De fet, doncs, no està més que suggerint que aquests últims haurien de ser favorables, àdhuc aliats, de la unitat canadenca<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> Una observació al respecte. L'accessió a la sobirania del Quebec, ¿comporta automàticament la fi del federalisme al Canadà? Penso que no hi ha una necessària relació de causa-efecte entre un Quebec sobirà i un Canadà no federal. En conseqüència, si el que realment es pretén és millorar el model federal, l'èmfasi s'ha de posar en què el Canadà respongui cada cop més a la lògica federal, i no tant en la preservació de la seva unitat. Però, òbviament, defensar aquest argument és no tocar de peus a terra. En aquest sentit, el politòleg de la Universitat Laval, **Guy Laforest**, és summament contundent quan escriu el següent: *"Le Québec est au Canada en tant qu'État-nation ce que le Kosovo représente pour la Serbie. C'est le coeur géographique et historique du Canada. Pour un bon nombre de Canadiens, leurs pays serait impensable sans la péninsule gaspésienne, où Cartier foula notre sol, sans Québec, où Montcalm et Wolfe combattirent vaillamment et moururent, sans Montréal, le vrai théâtre de la rencontre entre le français et l'anglais. Il se peut que les souverainistes québécois aient été trop occupés à boire du champagne à Paris, négligent ainsi de lire Thucydide, le maître du réalisme politique dans la Grèce antique. Quand on lit attentivement Thucydide, on comprend que le Canada s'opposerait furieusement à la rupture de sa cohérence territoriale et au*  
**672**

De fet, aquesta recerca d'aliats en l'escena internacional, es va donar ja en el que podem considerar, fins al present, l'esdeveniment més important organitzat pel Fòrum de les Federacions. Ens referim, és clar, a **la Conferència Internacional sobre Federalisme en l'Era de la Globalització**, celebrada entre els dies 5 i 8 d'octubre de 1999 a Mont-Tremblant (Québec) i que comptà amb la participació de prop de 600 polítics, funcionaris, acadèmics i empresaris provinents de 27 països diferents. Tanmateix, el plat fort de la Conferència van ser les intervencions dels presidents de Mèxic, Ernesto Zedillo, i, sobretot, dels Estats Units, Bill Clinton. El discurs d'aquest últim va ser interpretat com d'un suport total a les tesis federalistes defensades per Ottawa, la qual cosa, no cal dir-ho va omplir de satisfacció Chrétien i Dion<sup>142</sup>. Una satisfacció que va compensar l'enorme irritació que produïren entre els federalistes els parlaments del ministre quebequès Joseph Facal i del seu Primer Ministre, Lucien Bouchard<sup>143</sup>.

---

*rapetissement de sa position internationale, deux conséquences découlant inévitablement du retrait du Québec*" (LAFORST:1999:2).

<sup>142</sup> Segons el President Clinton, "It is also specially fitting that this conference be held in Canada. A land larger than China, spanning five time zones and ten distinct provinces, it has shown the world how people of different cultures and languages can live in peace, prosperity and mutual respect.

*In the United States, we have valued our relationship with a strong and united Canada. We look to you, we learn from you. The partnership you have built between people of diverse backgrounds and governments at all level is what this conference is about--and, ultimately, what democracy must be about, as people all over the world move around more, mix with each other more, live in close proximity more".* (CLINTON:1999:1)

<sup>143</sup> Durant la conferència, les tensions entre els organitzadors federals i la delegació quebequesa van ser constants. Pel govern del Quebec, que el Fòrum de les Federacions i, en darrer terme, el govern federal, hagués escollit el Quebec com a lloc on organitzar un gran acte de propaganda federalista va ser considerat com una provocació. Per al govern federal, tant Facal com Bouchard van aprofitar les seves intervencions per criticar sense contemplacions el federalisme canadenc. Se'ls acusà de deslleialtat i de traslladar el debat sobre la qüestió nacional de l'arena canadenca a l'arena internacional (sic). Alguns mitjans fins i tot van anar més enllà i definiren l'actitud dels responsables quebequesos com la d'ensenyar els draps bruts. Concretament, en la seva intervenció, Bouchard assenyala que "*il peut arriver qu'il existe quelque différence entre le fédéralisme dans l'absolu et sa pratique au quotidien*" (BOUCHARD:1999:1), d'aquesta manera feia una, al meu parer, hàbil distinció entre el nivell teòric, acadèmic o normatiu, i el pla empíric, polític o real. Òbviament, és en aquest segon on concentrà les crítiques envers el cas canadenc. Per unes reflexions entorn la Conferència, vegeu GIBBINS:2000:17-19; LAFORST:2000b:19-20.

Un altre escenari que també s'ha aprofitat per fer la promoció del federalisme és, com no podia ser altrament, la Unió Europea. Així quan en el vell continent algú propugna un futur federal de la UE, Ottawa no deixa de fer-se'n ressò. Un exemple d'aquesta actitud es donà arran les declaracions, a títol personal, del Ministre d'Afers Exteriors alemany, Joschka Fischer, en les quals es declarava partidari d'una Europa federal respectuosa amb les nacions (estats) **(FISCHER:2000)**<sup>144</sup>.

En definitiva, per concloure aquesta reflexió entorn la suposada no-política constitucional de Jean Chrétien, s'ha de reconèixer que fins al moment present l'actual primer ministre ha reeixit en evitar tornar a les grans rondes macroconstitucionals. Això no obstant, i malgrat les afirmacions en sentit contrari, sembla evident que en els darrers anys el govern federal ha intentat, i en gran mesura ha assolit una més gran rellevància en la política canadenc, fins al punt que sembla haver pràcticament convençut a les províncies anglòfones -no al Quebec, per descomptat- de superar les tradicionals prevencions que tenien respecte la seva capacitat d'intervenció en àrees de competència exclusiva provincial. D'aquesta manera, el federalisme canadenc dels darrers anys avança cap a un tipus de federalisme asimètric *de facto*, en el qual, el Quebec cada cop s'allunya més de la resta de províncies. Precisament, en el proper apartat aprofundim en aquesta qüestió.

## **11.7. CRISI DEL FEDERALISME EXECUTIU? DARRERES REFLEXIONS ENTORN LES RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS CANADENQUES**

En aquest últim apartat de la recerca procedim a reflexionar

---

<sup>144</sup> Per la seva banda, el llavors vice-president del govern quebequès, Bernard Landry, es va declarar plenament partidari d'aplicar al cas canadenc, el model més intergovernamentalista que actualment es dona a la UE. Amb el seu més que conegut estil polemista, Landry, va afirmar taxativament el següent: "*Si Jean Chrétien veut nous offrir le statut d'un pays européen dans la communauté Canada-Québec, si Jean Chrétien fait ça aujourd'hui, demain Lucien Bouchard va signer la paix à jamais entre deux nations libres qui se respectent mutuellement*" (**La Presse**, 13 de maig del 2000)



sobre aquells aspectes que considerem més rellevants en referència a la caracterització actual de les relacions intergovernamentals canadenques. Concretament, centrem la nostra atenció en tres problemes: (i) hi ha realment una crisi del federalisme executiu?; (ii) què hi ha de cert respecte el federalisme col·laboratiu?; (iii) la crítica al dèficit democràtic del federalisme executiu i les noves formes de participació política. Vegem-los detalladament.

#### 11.7.1. El federalisme executiu: Desaparició o renaixement?

Al llarg de tota aquesta recerca s'ha assenyalat que el fracàs dels acords constitucionals de Meech (1990) i Charlottetown (1992) van ser percebuts com la fi del model de relacions intergovernamentals que tradicionalment s'havia donat al Canadà: el del monopoli dels governs dels afers públics, i de manera molt particular, el del monopoli de la constitució, és a dir, de la seva caracterització i, eventualment, reforma, per part, d'unes elites governamentals que es reunien de forma més o menys secreta i que pràcticament estaven lliures de cap control ciutadà. Dit amb unes altres paraules, l'adveniment de les crisis de les polítiques megaconstitucionals va suposar de retruc la crisi del federalisme executiu i el correlatiu triomf d'una democràcia molt més participativa, caracteritzada bé per la progressiva positivització de mecanismes de democràcia directa (referèndums, consultes), bé pel creixent protagonisme dels grups d'interessos, normalment centrats en un sol tema (*single-issue groups*), que es mobilitzaven i recorrien als tribunals en defensa dels seus drets (*rights and entitlements*). Això havia donat lloc a una judicialització de la política, i a l'auge d'una dinàmica de litigació adversativa (*adversarial litigation*), en la línia del model existent als Estats Units. D'aquesta manera la política al Canadà, en els noranta havia trencat definitivament amb l'hegemonia del parlamentarisme i del governamentalisme en els afers públics. Això no obstant, es pot parlar realment d'una crisi del federalisme executiu al Canadà, després de 1992? La nostra resposta és negativa. Tal i com hem estudiat al llarg d'aquest capítol, el federalisme executiu canadenc continua ben present com a mecanisme de negociació i, eventualment, presa de decisió d'afers molt rellevants en l'agenda política del país. Així,

*"Claims that executive federalism is at an end are exaggerated and premature. Its fate is not clear. It still provides the means of ensuring cooperation among governments. Yet, it is being subjected to new pressures and constraints that require modifications to its operation. Whether it will remain the way of doing business in Canada will be determined by the will or, conversely, the intransigence of Canada's elected and appointed representatives" (BROCK:1995:106)*

L'exemple més evident de la permanència del federalisme executiu en la segona meitat dels anys noranta és, evidentment, les negociacions entorn l'AMUS a les quals hem dedicat un apartat en aquest capítol. Ara bé, això no vol dir que el federalisme executiu no hagi conegut canvis rellevants.

El que hem convingut a anomenar **federalisme executiu constitucional**, és a dir, les cimeres intergovernamentals relatives a la Constitució, sí que han conegut un declivi considerable d'ençà 1993. Com hem estudiat, això és degut en molta mesura a una opció política conscientment establerta per l'actual Primer Ministre federal, Jean Chrétien, el qual prioritza els acords intergovernamentals en àmbits sectorials i de rang legislatiu ordinari o àdhuc administratiu. Tanmateix, el fet que es tracti d'una decisió política, precisament no impossibilita que en un futur es torni a donar una negociació constitucional entre els Primers Ministres. De fet, ja hem vist com la pròpia Cort Suprema del Canadà, en la seva opinió sobre la Secessió del Quebec, deixava en mans dels "**polítics**" aquells aspectes que ella no considerava justiciables, és a dir, aquells situats fora de l'àmbit jurídic, atès que pertanyen a l'àmbit del joc polític<sup>145</sup>.

Això sí, aquesta negociació haurà de tenir en compte els canvis que en els darrers anys s'han donat en el sistema polític canadenc. Així, per exemple, és ben evident que el rol cada cop més rellevant dels tribunals en la política canadenc, i molt particularment, de la Cort Suprema del Canadà<sup>146</sup>. En conseqüència, els governs hauran de filar molt prim en les seves decisions i els seus acords, atès que la possibilitat que algú (individu, grup d'interès, etc.) els

---

<sup>145</sup> És evident que per **polítics** es pot entendre, per exemple, exclusivament una entesa entre els partits federals amb representació al Parlament federal. Això no obstant, aquesta interpretació restrictiva és del tot impensable en el cas concret canadenc, atès que la dinàmica intergovernamental té tanta o fins i tot més importància que la dinàmica interpartidista, com s'ha assenyalat al llarg d'aquesta recerca en diverses ocasions. Ben entès, això pot passar a l'inrevés en altres sistemes polítics, sobretot en aquelles federacions o estats regionals recents o relativament recents...

<sup>146</sup> Des d'aquest punt de vista, l'orientació ideològica dels nou membres de la Cort Suprema del Canadà, té una forta repercussió en la seva actuació i, en les seves sentències. Això ha fet que cada cop hi hagi una demanda més extesa de democratitzar la seva selecció. A hores d'ara, per exemple, arran la darrera victòria electoral de Chrétien (novembre del 2000), es calcula que quan aquest hagi esgotat el seu tercer i, presumiblement, darrer mandat, el 2005, set dels nou membres de la Cort Suprema hauran estat seleccionats per ell, sense cap mena de control ni de supervisió. Aquest fet farà que els successors seus al capdavant del govern federal, hauran de cohabitar amb un alt tribunal compost molt majoritàriament per jutges propers als plantejaments ideològics d'ell. Aquest fet es pot considerar com, de moment, una de les principals de les herències que deixarà Chrétien.

recorri davant el poder judicial serà molt més alta que fa uns anys<sup>147</sup>. Un altre element que haurà de tenir en compte el federalisme executiu constitucional és el fet que algunes províncies ja han aprovat per llei que qualsevol proposta de reforma constitucional haurà de ser sotmesa a referèndum popular abans que el govern respectiu li doni el vist-i-plau. Aquest fet implica clarament un eixamplament del nombre d'actors respecte a episodis anteriors. Per altra banda, el referèndum de 1992, pot esdevenir un precedent en virtut del qual qualsevol macroacord de modificació constitucional hagi de ser sotmès a consulta pancanadenca. Finalment, un darrer element a considerar és el protagonisme creixent de les organitzacions representatives dels pobles autòctons, que cada cop es mostren menys disposades a ser marginades per la resta d'actors constitucionals canadencs.

Una altra dada que ens permet corroborar que el federalisme executiu canadenc no es troba en crisi, ens la proporciona l'anàlisi quantitativa del nombre de cimeres intergovernamentals celebrades en els darrers anys. Gràcies a les dades recopilades per la CICS-SCIC, podem observar l'evolució quantitativa de cimeres intergovernamentals dels nivells màxims (Primers Ministres, Ministres i Sots-Ministres), tant de caràcter vertical com les horitzontals, i tant d'àmbit canadenc com regional, d'ençà l'any fiscal 1973-1974 (d'1 d'abril a 31 de març), tal i com ens mostra el **QUADRE 11.1**.

Així, si apleguem les dades en base als mandats dels successius Primers Ministres (Trudeau, Mulroney i Chrétien<sup>148</sup>), podem veure el següent:

- Sota els **governos Trudeau** del període considerat (1973-1984), es dona una tendència a l'increment en la celebració de cimeres intergovernamentals fins que s'assoleix el màxim el 1978-79, amb un total de 103. L'any següent, però, se'n celebren només 57, una caiguda que sense cap mena de dubte podem relacionar amb la situació creada arran del primer referèndum quebequès d'autodeterminació (maig 1980). En els anys posteriors, el nombre de cimeres intergovernamentals torna a créixer, però de forma molt moderada. És un creixement que cal relacionar amb les negociacions que portaren a la reforma del 1982. Després d'una nova caiguda, més moderada, en l'any 1982-83, el

---

<sup>147</sup> De fet, segons sembla, una de les raons que portaren al govern federal a no establir en la Llei C-20 un percentatge concret pel que fa a la majoria clara necessària per a donar compliment a l'obligació constitucional de negociar la secessió d'una província, fou precisament la d'evitar una demanda judicial al respecte. Val a dir, però, que aquesta cura no sempre es dona. És el cas de la Llei 99 quebequesa, atès el redactat de la qual, es molt fàcil que acabi sent demandada davant dels tribunals, tal i com ja hem assenyalat en el seu moment.

<sup>148</sup> No tenim en compte els casos de Clark (1979-80), Turner (1984) i Campbell (1993), atès que els seus mandats foren breus.

darrer any de mandat de Trudeau, torna a registrar un increment important que es pot interpretar com degut a ser un any d'intensa activitat intergovernamental relacionada amb l'estatut constitucional dels pobles autòctons.

**QUADRE 11.1.**  
**CONFERÈNCIES INTERGOVERNAMENTALS, 1973-2000**

1973-74 --	(8)
1974-75 -----	(42)
1975-76 -----	(47)
1976-77 -----	(56)
1977-78 -----	(79)
1978-79 -----	(103)
1979-80 -----	(57)
1980-81 -----	(60)
1981-82 -----	(72)
1982-83 -----	(62)
1983-84 -----	(83)
1984-85 -----	(89)
1985-86 -----	(130)
1986-87 -----	(100)
1987-88 -----	(92)
1988-89 -----	(87)
1989-90 -----	(101)
1990-91 -----	(86)
1990-92 -----	(86)
1992-93 -----	(127)
1993-94 -----	(78)
1994-95 -----	(70)
1995-96 -----	(47)
1996-97 -----	(70)
1997-98 -----	(81)
1998-99 -----	(99)
1999-00 -----	(105)
<hr/>	
TOTAL (1.4.1973-31.3.2000)	2.117

Elaboració pròpia (en base a les dades proporcionades pel SCIC. Cal tenir en compte que només es comptabilitzen les conferències servides pel SCIC.

- Sota els **governos Mulroney** (1984-1993), és quan assistim a l'etapa d'or de l'intergovernamentalisme canadenc. Fixem-nos que en tots els anys considerats es van celebrar més de 80 cimeres, excepte en l'últim, assolint-se els valors màxims en els anys 1985-1986 i 1992-1993, de lluny els més alts mai superats. Concretament, en l'any 1985-1986 es van arribar a celebrar fins a 130 cimeres intergovernamentals al màxim nivell. Segons el nostre parer, aquest dinamisme cal relacionar-lo amb les múltiples iniciatives reformistes que el govern conservador va dur a terme al llarg d'aquest període i d'entre les quals, òbviament, podem destacar l'impuls de la negociació per aconseguir una reconciliació nacional entre el Quebec i la resta del Canadà, la qual culminà l'any següent (juny 1987) amb la signatura de l'Acord del Llac Meech. Tanmateix el fracàs en la ratificació d'aquest, va comportar una lleugera disminució en el frenètic ritme intergovernamental, tal i com es pot percebre en les dades corresponents als anys 1990-1991 i 1991-92. Va ser la ressaca post-Meech. L'any següent, 1992-1993, però, registrà el segon valor més alt, atès que s'hi celebraren 127 cimeres. Podem interpretar aquest nou enlairament com la conseqüència de la reactivació de les negociacions intergovernamentals, moltes d'elles de temàtica constitucional, que portaren a l'Acord de Charlottetown (agost 1992). El darrer any de govern tory és novament de ressaca pel fracàs de Charlottetown, la qual cosa fa que sigui el que tingui els valors més baixos del mandat Mulroney.

- Però és sota els **governos Chrétien** dels que disposem dades (1994-2000), que trobem uns contrastos més evidents. Així, en els dos primers anys d'aquest període podem dir que continua la ressaca post-Charlottetown, agreujada per la celebració del segon referèndum quebequès d'autodeterminació (octubre 1995), que va portar a una disminució dràstica de les cimeres intergovernamentals. Així en **l'any 1995-1996, només se celebraren 47 cimeres, un valor que no es donava d'ençà 1975-1976!** No és d'estranyar, doncs, que sigui en la ressaca post-Charlottetown, període que va de 1993 a principis de 1996, quan més es doni per definitiva la crisi del federalisme executiu i la seva immediata desaparició. Això no obstant, si ens fixem en els valors corresponents als quatre darrers anys dels que disposem dades: 1996-1997 (70 cimeres), 1997-1998 (81 cimeres), 1998-1999 (99 cimeres) i 1999-2000 (105 cimeres), podem concloure que s'ha produït un increment constant, fins assolir-se el tercer valor més alt dels tots els registrats. Per descomptat que si tenim en compte aquests valors, parlar de crisi del federalisme executiu és del tot erroni. De fet, aquestes dades no fan més que corroborar l'afirmació que hem fet més amunt i també donen resposta a una de les preguntes principals de la nostra recerca. El federalisme executiu canadenc no està en crisi, ans tot al contrari, sembla en camí de recuperar una dinàmica semblant a la que es donà sota els mandats del Primer Ministre Mulroney.

Una altra cosa és si es tracta del mateix federalisme executiu que

l'anterior a la gran davallada del 1993-1996. Després de la nostra anàlisi la resposta és també òbvia. El federalisme executiu dels darrers noranta, compta amb canvis significatius. Passem-los a esmentar a continuació:

- Hi ha, clarament, una crisi del federalisme executiu constitucional. Això es pot constatar pel simple fet que en els últims anys no s'han celebrat CPMFPT sobre la Constitució. Òbviament això respon a la voluntat del govern federal i de bona part dels governs provincials anglòfons de no reobrir la negociació constitucional, tal i com hem assenyalat al llarg de les darreres pàgines<sup>149</sup>.

- Hi ha, també clarament, i per contra, un auge del que podríem anomenar federalisme executiu sectorial, és a dir, de les cimeres intergovernamentals que tracten qüestions com la Política Social, Sanitat, el Medi Ambient, Educació, que es materialitza en acords de gran rellevància com és l'AMUS. D'aquí es constata que en els darrers anys estem assistint a la formació d'un federalisme aparentment més col·laboratiu, sobretot entre Ottawa i les províncies anglòfones, mentre que Quebec, en no pocs àmbits, opta per no participar en aquests acords, per quedar-hi al marge.

- Finalment, crida l'atenció que en els últims anys, existeixi un fort dinamisme intergovernamental horitzontal (Interprovincial o Provincial-Territorial), tant de caràcter pancanadenc com regional (províncies atlàntiques i províncies occidentals), superior clarament al vertical (federal-provincial-territorial). Cal tenir en compte, en aquest sentit, que algunes de les iniciatives més rellevants en la política intergovernamental dels darrers anys, tals com l'AMUS o la pròpia Declaració de Calgary, tenen el seu origen en l'interprovincialisme. Un

---

<sup>149</sup> Concretament ens hem referit a dos episodis prou significatius al respecte. El primer d'ells, per ordre cronològic, és la CPMFPT del mes de juny de 1996, en la qual, si s'hagués tingut voluntat política s'hagués reobert la negociació constitucional, en relació a la fórmula de modificació constitucional. Però no es va fer. La segona, va ser arran l'elaboració de la Declaració de Calgary (setembre de 1997), que va donar lloc a un ampli moviment de consulta popular, impulsat pels governs provincials. Això no obstant, el seu rebuig pel Quebec, i la derrota dels liberals quebequesos en les eleccions de novembre de 1998, l'han conduïda a un punt mort. En tot cas, cal assenyalar que en cap moment es va plantejar formalment convertir-la en norma positiva.

interprovincialisme, però, sense el Quebec.

#### 11.7.2. Cap a un federalisme col·laboratiu?

Darrerament, s'ha definit el federalisme sota el mandat de Jean Chrétien, com a **col·laboratiu**. Així, per exemple, el professor Harvey Lazar, de la Queen's University, en un article que ha donat lloc a una controvèrsia acadèmica, afirma, referint-se concretament al període 1993-1997, el següent,

*"What was new was the greater emphasis on collaboration by which I mean governments working together on a non-hierarchical basis in a way that reflects their interdependence" (LAZAR:1998b:21)*

Òbviament, aquí Lazar es refereix als processos de negociació intergovernamentals no constitucionals que durant aquest període s'estaven portant a terme i que afectaven, entre d'altres, àmbits tan importants com la política social, la política mediambiental, el mercat interior o la pròpia agenda fiscal. Aquesta col·laboració intergovernamental, per altra part, es caracteritza per no ser omnicomprensiva, en el sentit que els acords als quals s'arriba en cadascun dels temes (issues) depèn de les seves pròpies realitats funcionals i circumstàncies específiques, de manera que els productes de la col·laboració són forçosament diferents els uns dels altres. Sens dubte, això té a veure amb l'orientació poc sistemàtica que Chrétien ha volgut donar a la seva política intergovernamental. Quan dic "poc sistemàtica", em refereixo al fet que, per evitar caure en el perill de reeditar processos macros de reforma de la federació, tal i com havia passat sota els governs de Trudeau i Mulroney, s'opta per una estratègia de cercar acords "pas a pas" (*step-by-step/p'tit à p'tit*), de caràcter eminentment legislatius ordinaris o bé de caràcter administratiu, rebutjant, doncs, cap reforma constitucional. D'aquesta manera s'intenta atraure al màxim possible de províncies i territoris, de manera que els acords que se'n deriven incrementen la interdependència i a l'hora, com a producte d'aquesta s'estableix una relació més igualitària, on no hi ha un centre i una perifèria. Una relació, en definitiva, de tipus xarxa o horitzontal que dona lloc a una no jerarquització entre els dos ordres de govern (LAZAR:1998b:24).

Àdhuc el propi Richard Simeon, ja esmentat en diverses ocasions al llarg d'aquesta recerca, s'apunta a aquesta visió, si bé la caracteritza més aviat com d'un partenariat entre governs iguals,

*"The logic here is one of governing Canada as a partnership among equal governments, based on dialogue and negotiation in a wide variety of intergovernmental forums and ministerial councils. There has been an increasing reliance on intergovernmental agreements and accords, setting out common understandings, roles and responsibilities, and, on occasion, dispute resolution mechanisms" (SIMEON:2000b:13)*

Aquesta visió, tanmateix, ha estat qüestionada. ¿De debò, es pot caracteritzar el model de federalisme sota Chrétien com a no-jeràrquic o com d'un partenariat entre governs iguals? ¿Fins a quin punt es pot parlar d'interdependència? Possiblement qui ha fet les crítiques més punyents, i des del nostre punt de vista, més encertades, al respecte és el polític de la Universitat del Quebec a Montreal (UQAM), Alain Noël (NOËL:2000a). Segons aquest els episodis de relacions intergovernamentals que s'han donat d'ençà 1993, responen a una lògica del que s'ha anomenat **cooperació hegemònica** (*hegemonic cooperation*), tal i com en el seu moment va ser formulada en l'àmbit de les relacions econòmiques internacionals, pel professor nord-americà Robert O. Keohane (KEOHANE:1984). Una cooperació hegemònica existeix quan un poder dominant estableix unes normes i proporciona els incentius perquè d'altres acceptin aquestes normes. Així,

*"Collaboration occurs, but it is the collaboration of rowing agents who follow the indications of a steering principal whose behaviour is difficult to understand, let alone predict. Negotiation do take place, but they do not involve more or less equal partners seeking to reduce uncertainty. They are defined, instead by the most powerful player, able to induce others to abide by rules that it can change at will" (NOËL:2000a:14)*



Traslladat al cas canadenc, és ben evident que el "timoner principal" o el "jugador més poderós" no és altre que Ottawa, és a dir, el govern federal, mentre que els "remers" són les províncies i els territoris. Des d'aquest punt de vista, la no-jerarquia fa referència més a l'absència d'una cadena de comandament formal. Però de cap de les maneres, es pot deduir d'aquesta absència, que no hi hagi un poder principal que és qui posa els objectius i les condicions. Pel que fa a la interdependència, fa més referència a una divisió funcional del treball. Mentre un pilota la nau (marca els objectius), els altres remen (executen les polítiques en base als criteris del pilot).

Un exemple claríssim d'aquesta cooperació hegemònica el tenim en les negociacions sobre l'AMUS. Malgrat que la proposta inicial de reformar la política social al Canadà sorgeix a iniciativa de les províncies, les negociacions posteriors van determinar una clara hegemonia federal, fins a l'extrem que el resultat final és una victòria en tota línia d'Ottawa, tal i com ja s'ha esmentat: no només es reconeix que pot intervenir en àmbits competencials exclusius de les províncies, sinó que també pot imposar condicions i no s'inclou la compensació per la retirada d'una província d'un programa, etc.<sup>150</sup>.

En conseqüència, malgrat les apariències de col·laboració interjurisdiccional, o àdhuc de descentralització, el federalisme canadenc en l'actualitat travessa un procés de centralització en els termes que acabem de descriure. De fet, estem assistint al reconeixement per part de quasi totes les províncies canadenques del lideratge federal. Per descomptat, l'única que s'hi oposa és el Quebec. Això la condemna a una posició marginal o disconforme, a no

---

<sup>150</sup> Per comprendre aquesta centralitat d'Ottawa cal tenir en compte diversos factors. Primer, que disposa d'una capacitat d'ingressos molt superior a les províncies, tal i com ja s'ha esmentat reiteradament al llarg d'aquesta recerca. Des d'aquest punt de vista, convé subratllar que mentre Ottawa controla un percentatge més alt d'ingressos que les províncies, aquestes són les que percentualment gasten més, per la qual cosa s'imposa una dependència -via transferències- de les províncies respecte Ottawa. Per altra banda, cal tenir en compte que set -incloent el Quebec- de les províncies canadenques les podem considerar *have not*, la qual cosa les fan receptores de transferències de perequació entre d'altres. Això fa que totes elles -excepte el Quebec- vegin amb bons ulls un govern federal fort, amb una capacitat de redistribució important. Finalment, es pot dir que, pel que fa a l'AMUS, concretament, moltes províncies, a diferència del Quebec, no volien tant desenvolupar la seva pròpia política social, com ser escoltats -participar- en la planificació de les polítiques pan-canadenques.

participar en molts dels acords intergovernamentals que se signen. Es produeix, doncs, una situació d'asimetria de facto que té importants conseqüències, com analitzem més endavant.

### 11.7.3. Participació popular versus elitisme?

Una molt recent crítica al federalisme executiu ha estat la desenvolupada pel politòleg Matthew Mendelsohn, de la Queen's University de Kingston (Ontàrio)<sup>151</sup>. Aquest autor considera que la ciència política canadenca ha elaborat una dualitat que ell sotmet a crítica. Per una banda, es considera que en una federació multinacional, com la canadenca, l'**acomodació** de les diferències és factible només a nivell de les **elites**<sup>152</sup>. De l'altra, que aquesta acomodació (aquesta entesa), és impossible si es dóna una elevada participació **popular** (*mass publics*), atès que aquesta deriva cap a l'adopció de respostes majoritaristes, que, de fet no és cap solució atès que beneficia sobretot la majoria nacional en detriment de la o les minories, les quals difícilment les acceptarà, per la qual cosa el conflicte romandrà obert.

Mendelsohn qüestiona aquest plantejament i proposa un escenari d'acomodació de masses,

---

<sup>151</sup> MENDELSON:2000a:245-272, 2000b:603-608; MENDELSON-McLEAN:2000:43-45.

<sup>152</sup> Una visió que connecta amb les obres de Lijphart sobre el consociativisme, que planteja l'entesa entre les elites com a mecanisme acomodador de societats profundament segmentades. Segons Mendelsohn, però, aquesta perspectiva ja no és vàlida: *"The literature on consociationalism, elite accommodation, executive federalism has historically presented a useful framework for understanding Canadian politics. This literature identified the bargaining that takes place between elites within institutions that do their work largely in private, and provided an explanation for stability and the sometimes successful accommodation of conflict. The literature continues to be relevant for issues of normal politics that have no official constitutional dimension. Many of the assumptions on which consociationalism is based remain true: elites are likely to be more familiar with "the other", and have more experience in seeking accommodation with a diversity of communities. Yet on those issues which touch directly the core of the Constitution and deal with national identity and other constitutive issues, theories of consociationalism and executive federalism are no longer adequate. This deficiency is not because elites are no longer good negotiators, but because the sine qua non of consociationalism -- a deferential public -- is no longer operative, thus implying either that constitutional changes "are doomed", or that one must elaborate new theories, and subsequently, new models, for the accommodation of constitutional conflict"* (MENDELSON:2000a:246-247).

*"I will argue that the resolution of constitutional conflicts would benefit from new models of "public brokerage" that strive not for elite accommodation, but for the accommodation of mass publics, that is, the creation of processes, spaces, and institutions where members of the public can engage with elected officials and senior public servants in the forms of deliberation and bargaining that have traditionally been the purview of elites."*  
(MENDELSON:2000a:245-246)

Així, la participació dels ciutadans en els afers constitucionals esdevé inajornable, donat el canvi en la cultura política canadenca que s'ha esdevingut d'ençà l'adopció de la Carta de Drets i Llibertats. En aquest sentit, veu necessari arribar a una **reconciliació entre el principi de sobirania popular i el de la negociació intergovernamental**. Dit d'una altra manera, es planteja com obrir a la participació ciutadana tot el procés de negociació intergovernamental, en les seves diferents fases (establiment de l'agenda, negociació, ratificació, seguiment posterior). Es tracta de fer front a una de les mancances més al·ludides de l'intergovernamentalisme, el **seu dèficit democràtic**<sup>153</sup>.

Mendelsohn, parteix de la constatació que el federalisme executiu, ha fracassat com a mecanisme per implementar el canvi constitucional al Canadà, i s'imposa adoptar nous mecanismes decisionals que es caracteritzin per incorporar la participació ciutadana, per una banda, i per fer la democràcia més deliberativa. Així planteja casos, com el de la formació d'assemblees constituents (que poden tenir una composició mixta ciutadans-càrrecs electes), conferències o fòrums de debat, participació dels ciutadans en totes

---

<sup>153</sup> Així, *"intergovernmental cooperative arrangements appear, almost by definition, to be inimical to public participation. Decision-making by the executive is inherently less open to public debate than decisions made through the legislative process, and democratic accountability suffers when authority is transferred away from legislatures to executive bargaining"* (MENDELSON-McLEAN:2000:43). Per descomptat que el debat entorn el dèficit democràtic de les estructures intergovernamentals no és exclusiu del cas canadenc, sinó que també és força generalitzat, per exemple en el cas de la Unió Europea.

les fases del procés de presa de decisió, etc<sup>154</sup>. Val a dir que la majoria d'aquests mecanismes s'han desenvolupat sobretot a escala local, la qual cosa planteja interrogants respecte si poden ser també emprats a escala provincial o àdhuc federal.

Les aportacions de Mendelsohn (i McLean), són sense cap mena de dubte interessants i suggerents i obren noves línies de recerca. Això però, no li ha estalviat algunes rèpliques a les crítiques que ell prèviament havia fet (**AJZENSTAT:2000:587-592; LUSZTIG:2000:593-601**). La professora Janet Ajzenstat (McMaster University), per exemple, ubica el posicionament de Mendelsohn en la tradició de la **democràcia anti-partidista**, els orígens de la qual es poden traçar fins a Rousseau, i que es caracteritza per una desconfiança envers les institucions tradicionals del govern parlamentari i de la democràcia liberal (**AJZENSTAT:2000:587-588**).

Per la nostra banda, plantegem una observació a les aportacions d'aquest autor. Concretament, entenem que la seva anàlisi està feta des de plantejaments clarament individualistes, atès que els actors principals són els ciutadans en abstracte, de manera que no es planteja la qüestió del caràcter multinacional del Canadà, més enllà d'una referència sociològic-descriptiva (grup lingüístic, pertanyença ètnica). Penso que aquest és un punt clau. Tal i com hem assenyalat al llarg de la recerca, d'ençà la crisi de Meech, es pot constatar un increment de la participació popular en els debats constitucionals<sup>155</sup>. Aquest increment de la participació popular ha permès, per exemple constatar que la visió de la **comunitat nacional** que tenen els ciutadans del Canadà anglès i la que tenen, si més no, una majoria de

---

<sup>154</sup> "While traditional consultations tend to provide a snapshot of public opinion at a particular moment in time, engagement is deliberative, interactive, and on-going, much like decision-making within government. Citizen engagement mechanisms permit citizens to be present not only in the opening and closing stages of decision-making but also in the middle stage where choices are actually made. (...) citizen engagement is an open-ended yet structured public dialogue that contributes to specific decisions in a transparent, publicly accountable manner" (**MENDELSON-McLEAN:2000:44**).

<sup>155</sup> Si bé és cert que es tracta d'una participació parcial, és a dir, que no es dona en totes les etapes del procés, sinó només en algunes d'elles. El cas més cridaner és, sense cap mena de dubte, el dels referèndums constitucionals de 1992 sobre l'Acord de Charlottetown, en el qual els ciutadans van ser cridats a pronunciar-se sobre un acord elaborat, en la seva darrera formulació, exclusivament pels governs.

ciutadans del Quebec és clarament diferent. Pels primers, el seu govern nacional es troba a Ottawa, i en aquest sentit, no veuen amb bons ulls un excessiu afebliment competencials (descentralització massiva), àdhuc plantegen la necessitat de reforçar els símbols nacionals pancanadencs, per fer front per exemple als efectes de la globalització i a la influència del veí del sud (els Estats Units). Per contra, els segons, consideren que el seu govern nacional rau a Quebec ciutat, i lògicament, consideren prioritari evitar l'intervencionisme federal en matèries competencials exclusives i fins i tot es mostren partidaris a un increment de l'activitat del govern del Quebec en àmbits com les relacions internacionals, les telecomunicacions, la defensa del francès, etc.<sup>156</sup>.

Tenint en compte això, podem preguntar-nos si Mendelsohn planteja per exemple l'existència de dues xarxes paral·leles de mecanismes participatius: una d'àmbit pancanadenc i una altra d'àmbit quebequès. I perquè no una tercera xarxa, adreçada als pobles autòctons?. Perquè el que sembla evident és que l'existència d'una única xarxa ciutadana de participació pública, d'àmbit pancanadenc, de cap de les maneres seria acceptada des del Quebec (ni tampoc pels pobles autòctons). En aquest sentit, no podem més que estar d'acord amb la següent afirmació del jurista, ja citat altres vegades al llarg de la recerca, J.Y.Morin,

*"Dans la mesure où la majorité anglophone poursuit des objectifs qui font l'appel à l'initiative du gouvernement central, son gouvernement national, alors que les Québécois placent leur confiance dans leur propre État, les solutions canadiennes ne peuvent que désavantager le Québec."*  
**(MORIN:1998c:3)**

En definitiva, podem dir, que a falta de més referències, els

---

<sup>156</sup> Una comparació entre el report de la *Spicer Commission* (1991) i el de la **Comissió Nacional sobre el futur del Quebec** (1995), tots dos elaborats en base a una considerable participació ciutadana, és ben il·lustrativa al respecte. El primer és d'àmbit pancanadenc i propugna un reforçament dels poders federals, i en general del procés de *nation building* del Canadà. La segona, és d'àmbit quebequès, i planteja un futur sobirà del Quebec.

plantejaments de Mendelsohn traspuen una certa, o fins i tot un clara, visió pancanadenca, i molt poc sensible a la problemàtica del multinacionalisme inherent de la federació canadenca.

## **11.8. CONCLUSIONS CAPÍTOL ONZÈ**

En aquest darrer capítol de la recerca hem portat a terme una anàlisi de l'evolució del federalisme executiu en els últims anys, centrant-nos específicament en el període que va de 1993 a l'actualitat. Expressament, hem deixat fora del quadre de l'anàlisi les referències a l'any en curs (2001), atès que considerem que són massa properes per fer-ne una valoració amb prou distanciament. El període escollit, doncs, els anys 1993-2000, coincideix amb el mandat de l'actual Primer Ministre federal, Jean Chrétien, així com també, amb el del retorn del Partit Quebequès al poder, primer sota el mandat de Jacques Parizeau (1994-96) i després del de Lucien Bouchard.

Una primera conclusió que extraïem del tractat en aquest capítol és que el federalisme executiu continua sent un element rellevant en el funcionament del sistema polític canadenc. L'exemple més fefaent en aquest sentit, són les negociacions entorn l'AMUS<sup>157</sup>. Les estadístiques que ens proporciona el SCIC són en aquest sentit molt contundents.

Això no obstant, sí que sembla clar que pel que fa a la política constitucional i a la qüestió nacional, a hores d'ara sembla existir un consens en el Canadà anglès sobre la negativa a tornar a negociar al respecte. Per descomptat és una actitud que està fortament influenciada pel fet que al Quebec governa un partit sobiranista, la confiança en el qual és pràcticament nul·la<sup>158</sup>. Dit en d'altres paraules, és molt probable que no hi hagi noves negociacions constitucionals relatives a l'encaix del Quebec al Canadà, mentre el PQ governi. Una altra història fóra si en les properes eleccions quebequeses guanyés el PLQ. De totes maneres el quid de la qüestió és saber si l'actual govern pequista convocarà abans dels comicis un nou referèndum d'autodeterminació. Si opta per esgotar la legislatura, té de marge fins al novembre del 2003.

---

<sup>157</sup> Cal recordar que en principi l'AMUS té una vigència de tres anys, la qual cosa implica que si es vol desenvolupar més enllà d'aquest període seran necessàries noves rondes de negociació intergovernamental.

<sup>158</sup> Una desconfiança que és recíproca. El trencament del front comú interprovincial en les negociacions entorn l'AMUS com a conseqüència del pacte de les províncies anglofones amb Ottawa, va ser percebut al Quebec (i no només pels sobiranistes) com una clara mostra de deslleialtat.

La conseqüència de tota aquesta situació és que mentre al Canadà anglès s'ha entrat, en els darrers anys, en un procés intens de col·laboració intergovernamental sota el lideratge federal, el Quebec cada cop queda més al marge. Segons R.Simeon,

*"It is possible that the difficulty of securing Quebec's agreement will strongly inhibit further development of the collaborative model and adaptation through intergovernmental agreement. But another possibility is that Ottawa and the others governments will proceed further down this collaborative path, even in the knowledge that Quebec will not participate. If so, the stage is set for a considerable enhancement of Quebec's de facto special status within the federation"*  
(SIMEON:2000b:14)

Salvant totes les distàncies, estem assistint a un procés semblant al que s'està donant a la Unió Europea, respecte el mecanisme de la **cooperació reforçada**. És a dir, que determinats estats membres opten per aprofundir en el procés d'integració mentre que d'altres opten per restar-hi més al marge. Això no obstant cal consignar dues diferències rellevants en el cas canadenc. La primera és que tots els actors, tret d'un, volen incrementar la seva integració. Per contra en el model UE, són diversos els estats membres que no opten per la cooperació reforçada. La segona, molt més important, és que, a diferència del cas de la UE, la negativa del Quebec a implicar-se en, per exemple, la Unió Social, no pressuposa que en quedi al marge, sinó que l'afecta igualment. En aquest sentit, Alain Noël, ha caracteritzat el model actual de relacions intergovernamentals al Canadà com de **federalisme col·laboratiu amb una nota a peu de pàgina**, en referència al fet que darrerament molts dels acords sectorials conclusos per les províncies i Ottawa inclouen una nota a peu de pàgina on s'explicita que aquest acord s'ha pres amb l'oposició explícita del govern quebequès. Noël, a l'igual que Simeon, també constata que el Quebec cada cop es distancia més de la resta del Canadà, però fa una matisació força interessant,

*"While it is true that collaborative federalism with a footnote creates a form of de facto asymmetry, it is not a form of asymmetry that responds to Quebec's demands for recognition and autonomy. On the contrary, this new brand of federalism changes the rules of the game without the consent of the Quebec government, it reinforces the federal spending power, and it contributes to advance a new pan-Canadian vision of social policy that will affect Quebec, with or without its approval. The only autonomy that is enhanced for Quebec*

*is the autonomy of the footnote, the negative autonomy of the non-participant. The Quebec government can be an irritant in the workings of Canadian federalism, a grain of sand in the mechanics of Canadian nationalism, but this is hardly an achievement worth celebrating" (NOËL:2000a:17)*

Es tracta d'un diagnòstic contundent, i que ens hauria de portar a reflexionar sobre altres aspectes claus: el reforçament del nacionalisme canadenc, la consolidació del principi de la igualtat provincial, l'objectiu del govern federal d'esdevenir finalment "el govern nacional" en base a la seva capacitat d'adreçar-se directament als individus i les institucions tot pontejant el tradicional rol d'intermediaris desenvolupat per les províncies, etc. Però, sobre aquestes qüestions ja en parlem de forma detallada en les conclusions generals de la recerca.



## CONCLUSIONS GENERALS

En aquesta recerca he analitzat el model de relacions intergovernamentals que s'ha desenvolupat al Canadà en els darrers anys i l'he relacionat amb el debat entorn la qüestió nacional. A continuació presento les condusions generals que es desprenen de tot el que he exposat fins ara. Per descomptat no és la meva intenció considerar el que ara segueix com quelcom definitiu, és a dir, com una resposta **final** a les preguntes que a l'inici he plantejat. En tot cas, es tracta d'una aportació al debat, d'una contribució que, modestament, pretèn enriquir la reflexió acadèmica.

El model de relacions intergovernamentals que s'ha desenvolupat al Canadà en els darrers decennis ha rebut el nom de **federalisme executiu**. Certament, no es tracta d'una denominació exclusiva del cas canadenc. De fet, de federalisme executiu en tant que model de relacions intergovernamentals, es dóna en aquells sistemes polítics que combinen dos elements institucionals ben concrets: **el federalisme i el parlamentarisme**. Així, doncs, també trobem federalisme executiu en altres casos com són Alemanya i Austràlia. El cas canadenc de federalisme executiu, però, presenta uns elements propis.

Tenint en compte que la definició que s'ha fet de federalisme executiu és aquella segons la qual, la relació entre nivells de poders dins d'una federació es troba monopolitzada pels diferents executius, en detriment d'altres institucions polítiques (dels parlaments, per exemple), i dins d'ells pels seus màxims responsables (els primers ministres i el seu *entourage* immediat), el federalisme executiu canadenc ha esdevingut un cas únic de **diplomàcia federal-provincial**, és a dir, que les relacions entre els governs federal, provincials i, darrerament, també territorials, han tendit a assumir un funcionament que recorda, salvant totes les distàncies, a les relacions diplomàtiques entre diferents estats sobirans. Així la instància intergovernamental canadenc per excel·lència, la **Conferència de Primers**

**Ministres Federal-Provincial-Territorial (CPMFPT)**, ha esdevingut en els darrers anys una autèntica arena decisional, on els màxims responsables dels diferents executius del Canadà han negociat, i eventualment han pres decisions de gran rellevància. Fins i tot s'ha arribat a considerar la CPMFPT com l'*autèntic* govern del Canadà, mentre que el govern federal del Canadà, era tingut per **un actor més** dins una xarxa composta per onze o, catorze actors. També, el parlament federal i les assemblees legislatives provincials s'han vist condemnades a esdevenir "notaris" que certificaven, mitjançant el ritual del vot dels seus diputats, normes el fonament polític de les quals no havia estat debatut principalment en llurs plens i comissions, sinó en les cimeres intergovernamentals.

El cas canadenc també destaca pel fet que d'entre les qüestions que han centrat la negociació intergovernamental i que han ocupat sessions senceres de les CPMFPT es troba la política constitucional, íntimament lligada al debat sobre la qüestió nacional. Així, doncs, el federalisme executiu canadenc no només es diferencia dels altres casos per la rellevància institucional dels seus ens intergovernamentals (la CPMFPT, però també la CPMPT o les ARI), sinó també pel fet que s'ocupa d'assumptes centrals, nuclears de la pròpia consideració del Canadà com a entitat política.

Aquest desenvolupament institucional del federalisme executiu ha estat atribuït, i en part comparteixo aquest plantejament, a les disfuncionalitats institucionals pròpies del sistema polític canadenc. Així, com m'he ocupat de subratllar al llarg de la recerca, si la CPMFPT ha esdevingut un ens convencional (no legal, recordem-ho) tan rellevant en la dinàmica política canadenca, es deu en gran mesura al fet que les institucions federals no han estat històricament prou permeables a la representació dels interessos regionals/provincials. Algunes de les principals mancances d'aquestes institucions són: un cap de l'estat (el monarca) permanentment absent i amb una rellevància popular cada cop més baixa -si bé no es pot parlar, com a Austràlia, de l'existència d'un moviment republicà consolidat; un representant del cap de l'estat (el governador general), percebut popularment com un subordinat del govern federal de torn, i molt especialment, del seu primer ministre; precisament, un primer ministre, amb uns poders enormes sense quasi bé cap contrapoder que el faci nosa, i que és

l'autèntic motor polític del país. Tanmateix, el fet que la major part de primers ministres federals procedeixin del Canadà central (Ontàrio i Quebec), fa que sovint els titulars d'aquest càrrec siguin tinguts com a defensors dels interessos de les elits d'aquestes dues províncies en detriment de les províncies perifèriques, i molt especialment, de les províncies occidentals. Un govern federal, igualment dominat per ministres d'extracció ontariana i quebequesa, i on la presència de ministres "occidentals" o "atlàntics", sovint és testimonial. Una Cambra dels Comuns, on tradicionalment el *caucus* progovernamental està format sobretot per diputats procedents també del Canadà central, fins al punt que en alguns casos una província -normalment de la regió occidental- no compta ni amb un sol diputat federal del partit en el govern, la qual cosa fa incrementar l'alienació dels seus ciutadans envers "Ottawa". Un fenomen que en gran mesura es deu a un sistema electoral que lluny d'afavorir la integració pancanadenca, exacerba les diferències provincials i regionals, tal i com he comentat a bastament al llarg de la recerca. Un Senat d'elecció governamental, que als ulls de molts ciutadans es troba totalment mancat de legitimitat, fins a l'extrem que no són poques les veus que han proposat la seva abolició. Això no obstant, altres veus s'inclinen per una reforma en profunditat, que el converteixi en una autèntica cambra de representació territorial. No debades, tal i com s'ha assenyalat en la recerca, alguns autors consideren que si la CPMFPT ha pres tan protagonisme en la política canadenca és precisament pel fracàs del Senat en tant que institució on les províncies puguin canalitzar les seves demandes a Ottawa. El model alemany (*Bundesrat*) i el model americà (Triple E) i el model australià, de cambres altes han estat presentades com a possibles exemples per reformar el senat canadenc.

D'aquestes "disfuncionalitats" de les institucions federals històricament n'han sortit beneficiats els poders provincials i, sensiblement, els executius provincials, de manera que durant molts anys van esdevenir els portaveus privilegiats de les demandes de llurs respectius ciutadans a l'escala pancanadenca. I per damunt dels executius provincials, qui va assumir la representació de les províncies, qui les "personalitzà", foren els primers ministres provincials o *premiers*, de manera que alguns d'ells van tenir un

protagonisme clau no només en la política provincial, sinó també a la política pancanadensa. Podem parlar, en conseqüència d'un rol de mitjancer entre els ciutadans i el nivell federal. Òbviament, això els va proporcionar una gran visibilitat política i també una forta legitimitat, fins al punt que les identitats -les lleialtats- provincials, de caràcter territorial, van arribar a arrelar fonament en molts canadencs.

Ara bé, aquesta situació estratègica de les províncies, i més concretament encara, dels primers ministres provincials, en l'àmbit de la política canadensa, va conèixer un procés de canvi com a conseqüència de la política d'unitat nacional portada a terme sobretot pel primer ministre federal, P.E.Trudeau (1968-79 i 1980-84) i represa a grans trets pel seu col·laborador i actual primer ministre, des del 1993, Jean Chrétien. Al llarg de la recerca he assenyalat a bastament, els trets principals d'aquesta política d'unitat nacional: fer del govern federal, "el" govern de tots els canadencs, independentment del seu lloc de residència, i convertir-lo en l'objecte de lleialtat i identificació nacional per excel·lència de tots els canadencs i canadenques, parlin la llengua que parlin i independentment del seu origen ètnic o cultural, la religió que professin o, per exemple, la seva opció sexual. Una identificació i una lleialtat extensible també a d'altres institucions federals, notablement, la Cambra dels Comuns i, sobretot, la Cort Suprema del Canadà. Per aconseguir aquest procés de *nation-building*, la política d'unitat nacional menada per Trudeau i Chrétien, havia de pontejar (*by pass*) el protagonisme de les institucions provincials. Per assolir aquest objectiu, l'estratègia que empraren, i que continuen emprant ara, és el de la desterritorialització progressiva de la dinàmica política canadensa, mitjançant el suport a grups d'interessos (*single-issues groups*) fonamentats en aspectes no vinculats al territori, així com en el foment d'un conjunt de valors compartits (*shared values*), els més importants dels quals es troben constitucionalitzats en la Carta de Drets i Llibertats, la qual s'ha pretès que esdevingui el referent comú de tots els canadencs, independentment del seu lloc de residència. El fet que els articles de la Carta de Drets i Llibertats siguin directament invocables davant dels tribunals, ha donat lloc a una de les transformacions més profundes que com és la progressiva juridicialització de la política canadensa. Això ha donat lloc a un increment del protagonisme

**polític** del poder judicial i, en concret, dels jutges, i en darrer terme de la màxima instància jurisdiccional, la **Cort Suprema del Canadà**. Efectivament, arran la reforma de 1982, la Cort Suprema del Canadà ha esdevingut cada cop més una institució central en la política canadenca, seguint l'exemple que es dóna als Estats Units.

Tal i com s'ha assenyalat en la recerca, durant la major part de la seva història, la Cort Suprema del Canadà, va destacar com a àrbitre en les disputes competencials federals-provincials i interprovincials, per la qual cosa, es pot dir que les seves actuacions interessaven sobretot els polítics i experts intergovernamentals. La situació, però, canvià radicalment d'ençà l'entrada en vigor de la Carta de Drets i Llibertats, atès que a partir d'aquest moment, qualsevol ciutadà pogué invocar-la davant els tribunals canadencs - i en darrer terme, davant la Cort Suprema- per defensar-se dels suposats abusos dels governs -tant federal com provincials. En conseqüència, els tribunals canadencs en general i la Cort Suprema en particular han passat a esdevenir un actor clau en l'estratègia de molts ciutadans i grups d'interessos que gràcies a la Carta han vist constitucionalment protegits els seus drets (*rights bearers*) i àdhuc la seva pròpia identitat. És el fenomen que, per boca d'un dels polítics canadencs més rellevants, Alan C. Cairns, s'ha conegut com aparició dels "canadencs de Carta" (*charter Canadians*) o "patriotisme de Carta", una formulació que ens recorda, salvant totes les distàncies, a la teoria del patriotisme constitucional elaborada per Jürgen Habermas.

Precisament aquesta centralitat creixent de la Cort Suprema del Canadà, ha impulsat el debat entorn la seva composició, funcions, etc. Contràriament, a la resta d'institucions federals més amunt esmentades, en el cas de la Cort Suprema del Canadà sí que existeix un cert grau de confiança popular en la seva actuació, si bé se'n critica el procés de selecció i de nomenament dels seus membres, en mans exclusivament del govern federal i sense cap intervenció ni de les províncies ni del poder legislatiu federal. Malgrat això, el suport de l'opinió pública envers els jutges és més alt que envers els polítics. Podem dir, doncs, que el poder judicial compta, a hores d'ara, amb un suport social relativament ampli, sobretot al Canadà anglès, mentre que al Quebec, els efectes de la Carta són percebuts com claraments unificadors i centralitzadors i es denuncia el monopoli del govern

federal en el nomenament dels jutges de les Corts superiors i, sensiblement, de la Cort Suprema del Canadà. Aquest poder de selecció i nomenament, es critica, s'empra per promocionar aquells jutges més favorables o amb més simpaties respecte el govern federal. En definitiva, la jurisdiccionalització de la vida política canadenca, a més d'acostar aquesta última al model nordamericà de sistema polític, afecta els dos pilars tradicionals, ja esmentats, del sistema polític canadenc: el federalisme i el parlamentarisme.

Tanmateix, en aquesta recerca no m'he conformat en atribuir l'especificitat del federalisme executiu canadenc a les disfuncionalitats institucionals pròpies del sistema polític corresponent. He sostingut, i en aquestes conclusions, m'hi refermo, en la tesi que un altre element clau en el seu desenvolupament és el de **que l'actuació nacionalista dels successius governs quebequesos ha estat la qui ha condicionat de forma clara les relacions intergovernamentals canadenques i qui, en definitiva, ha afaïçonat de manera molt important el federalisme executiu canadenc**. Així, al llarg de la tesi he establert clarament que la presència del Quebec a l'interior de la federació canadenca ha influenciat sobremanera l'evolució d'aquesta, atès que ha qüestionat sempre l'hegemonia del nivell federal. De no haver-hi estat present, segurament, el federalisme canadenc hagués evolucionat, ja fa molts anys, en el mateix sentit que ho han fet el federalisme alemany o australià: envers una dinàmica de federalisme territorial amb un nivell federal hegemònic i un nivell provincial (subfederal), amb un determinat nombre de competències, però amb un rol progressivament més subordinat respecte l'anterior. I és que òbviament, malgrat la presència dels pobles autòctons i dels acadians, dues comunitats minoritzades, sense el Quebec el Canadà podria ser considerat, com una federació pràcticament mononacional.

A continuació passem a sintetitzar com s'ha produït aquesta influència del nacionalisme al Quebec, en les seves diferents etapes, en l'afaiçonament de les relacions intergovernamentals canadenques i, més concretament, en el federalisme executiu. Distingim, al respecte dues grans etapes del nacionalisme quebequès: l'etapa defensiva-autonomista i l'etapa ofensiva-autodeterminista.

Durant la que hem anomenat etapa **defensiva-autonomista** del

nacionalisme franco-canadenc, i que s'estén al llarg de quasi cent anys (1867-1959), els successius governs provincials quebequesos van maldar per conservar les competències que li atribuïa la Llei Constitucional de 1867 - llavors encara coneguda com a Acta de l'Amèrica del Nord Britànica de 1867 - , enfront l'anomenat imperialisme federal, és a dir, el creixent intervencionisme federal en àrees de competència exclusiva provincial. Una primera resistència a la voluntat del govern federal de subordinar els governs provincials es donà el 1887, amb la convocatòria per part dels primers ministres liberals d'Ontàrio (O.Mowat) i de Quebec (H.Mercier) de la primera Conferència Interprovincial de Primers Ministres (és a dir, la primera Conferència de Primers Ministres Provincials, CPMP), a la qual ja ens hem referit més amunt. Quasi vint anys després, el 1906, se celebrà a Ottawa la primera Conferència de representants del Govern del Canadà i de les diverses províncies, que és considerada com la primera Conferència de Primers Ministres Federal-Provincial (CPMFP). Significativament, el Primer Ministre federal de l'època, Sir Wilfrid Laurier, escollit el 1896, era el primer franco-canadenc en ocupar aquest càrrec.

Al llarg d'aquest període, en gran mesura el nacionalisme franco-canadenc estava dominat per uns components ideològics clarament conservadors, àdhuc integristes en l'aspecte religiós, i per uns plantejaments polítics anti-estatistes i comunitaristes, que a mesura que se succeïen els decennis, feien del Quebec un país sotmés a una forta tensió esquizofrènica: mentre que la base econòmica i social coneixia, ja des del primer terç del segle XX, un procés de transformació, que implicava processos d'industrialització i urbanització, etc., en definitiva de modernització, la supraestructura política i ideològica, romangué ancorada en principis clarament pre-moderns: agriculturisme, anti-estatisme, integrisme catòlic, corporativisme, anti-materialisme, etc<sup>1</sup>. Tampoc podem oblidar el fet que sota els successius governs provincials, els principals recursos naturals del Quebec (la fusta, l'aigua, les mines, etc.) van ser venuts a grans corporacions

---

<sup>1</sup> Es donaren, però, excepcions. Sota els governs dels liberals A.Taschereau (1920-1936) i A. Godbout (1936 i 1939-1944), l'estat quebequés conegué un desenvolupament en matèria de benestar social i infraestructures, molt influenciat pel *New Deal* del president nord-americà Roosevelt.

anglo-canadenques, britàniques o nord-americanes, la qual cosa accentuà el sentiment de colonització, de dependència econòmica i, en definitiva, de subordinació envers l'*Anglais* i això afavorí el sorgiment d'una mentalitat de ser un "negre-blanc". Els darrers anys d'aquest període, els de l'anomenat règim duplessista o de la gran foscor (1944-59), van ser de lluny els més crítics, atès que s'hi desfermaren les tensions socials, en un entorn caracteritzat per la Guerra Freda i pel consegüent histerisme anti-comunista del poder que titllava tot moviment de contestació com d'agent roig.

Des d'aquest escenari, els successius governs quebequesos, es caracteritzaren per una defensa a ultrança de l'autonomia del Quebec enfront els intents d'Ottawa d'eixamplar la seva actuació. Cal tenir en compte que ja des del període d'entreguerres, Ottawa desenvolupà un estat del benestar que de seguida afectà àrees de competència provincial (sanitat, polítiques socials, ensenyament), la qual cosa va donar lloc a una negociació amb les províncies, i que es canalitzà via les ajudes financeres (subvencions, programes de costos compartits, transferències), tal i com ja s'ha estudiat en aquesta recerca, i també a través de comptades reformes constitucionals (subsidis d'atur, pensions de vellesa). De totes les províncies, el Quebec és qui es mostrà més reticent en entrar en acords financer-fiscals, però no fou fins als governs de Duplessis que en feren un *casus belli*. Tanmateix, la superior organització i racionalització de l'administració federal, respecte les febles administracions provincials d'aquells anys, convertiren la resistència quebequesa a l'intervencionisme federal en una actitud gairebé testimonial que a més a més comportà importants privacions per a la pròpia societat. Així les universitats, els hospitals i altres centres clau quebequesos van deixar de percebre subvencions federals per l'oposició intransigent del govern provincial a que Ottawa subvencionés directament institucions que queien dins la competència exclusiva provincial. Això va afectar clarament el desenvolupament global de la societat quebequesa en els anys 40 i 50, en comparació amb la de la resta del Canadà -i àdhuc d'altres països occidentals. Tanmateix, val a dir que precisament va ser aquesta política anti-federal menada pel govern quebequès, la que impedí la imposició definitiva d'Ottawa per damunt de les províncies, fet que sí que es donà en altres federacions, on el poder federal, al llarg dels anys trenta, quaranta i



cinquanta, aprofitant els dramàtics esdeveniments de la crisi d'entreguerres, la guerra mundial i la guerra freda, van reeixir en esdevenir hegemònics en detriment del poder de les unitats constituents respectives.

L'inici de l'anomenat nacionalisme **quebequès** contemporani, s'acostuma a datar l'any 1960, arran l'arribada al poder de Jean Lesage, líder del Partit Liberal del Quebec. Aquest esdeveniment va donar lloc a l'anomenada **revolució tranquil·la** que en el seu sentit estricte s'estén fins el 1966, si bé en sentit extens es pot allargar ben bé fins al triomf del Partit Quebequès deu anys després. Els seixanta, van ser, com arreu del món, uns anys clau, per les transformacions que s'hi produïren al Quebec. Des del nostre punt de vista, el que ens interessa remarcar és que es passà d'un nacionalisme franco-canadenc autonomista i defensiú, a un nacionalisme quebequès **ofensiu i autodeterminista**, de manera que la qüestió de la independència o la sobirania del Quebec se situà al bell mig del debat polític, com mai abans s'havia donat d'ençà 1867. La Revolució tranquil·la va significar una transformació en pràcticament tots els àmbits socials, de manera que la dissociació que abans es donava entre la base socioeconòmica i la político-ideològica, s'esvaí i, en pocs temps, el Quebec deixà de ser un enclau integrista en el cor del món occidental. Un dels processos més rellevants al respecte va ser el de la secularització, que implicà la pèrdua de rellevància social, cultural i educativa de l'església catòlica a l'interior de la societat quebequesa. En certa mesura, podem dir que l'Església deixà de ser el vector principal de transmissió de la identitat tradicional, per ser substituïda pel projecte de creació d'un Estat del Quebec fort, modern, intervencionista i adreçat a proporcionar el benestar a una societat quebequesa, el principal signe d'identitat de la qual era el de ser l'única de majoria francòfona en el context de l'Amèrica del Nord. Dit d'una altra manera, l'Estat quebequès, l'aparell d'estat provincial, es convertí en el principal instrument per protegir i promocionar la identitat nacional. Les influències que incidiren directament en aquesta transformació global van ser diverses. Pels sectors més revolucionaris, per descomptat, que les experiències anti-colonialistes i terçermundistes dels anys cinquanta i seixanta van tenir una importància clau: Indoxina, Algèria, Cuba, així com altres escenaris africans i asiàtics van ser intensament seguits i facilitaren la

transposició del poble quebequès com una nació-classe, espoliada i dominada pel capitalisme "*anglais*", fos aquest d'origen anglo-canadenc, britànic o nord-americà. Altres sectors més moderats i institucionals, fixaren la seva atenció en l'experiència de la Comunitat Econòmica Europea, entesa com un procés en virtut del qual diversos estats sobirans formaven per voluntat pròpia una associació econòmica. D'aquí sorgí el concepte de sobirania-associació que va ser el que adoptà l'organització creada per René Lévesque quan optà per abandonar el Partit Liberal del Quebec i formar el **Moviment sobirania-associació MSA** (1967), precedent immediat del *Parti québécois* (1968).

Ideològicament, el nou nacionalisme quebequès, malgrat la seva pluralitat interna, tenia com a nexa comú el fet de considerar el Quebec com una nació i que com a tal posseïa el dret a l'autoderminació, la qual cosa implicava que era el poble quebequès bé directament, bé a través de les seves institucions representatives, l'únic legitimat per decidir lliurement el seu propi futur polític. Aquest plantejament, aplicat al marc de les relacions intergovernamentals canadenques, va tenir unes conseqüències evidents.

L'actitud defensiva, que s'adreçava prioritàriament a garantir l'autonomia del Quebec a l'interior de la federació, es convertí en una actitud ofensiva que no només pretenia la recuperació del terreny perdut, ans la implementació de polítiques que superaven clarament el marc competencial establert. És el cas, per exemple, de l'inici d'una política internacional, orientada a establir aliances amb França, la francofonia i, també, amb els Estats Units i Europa. En l'escenari de la política canadenca, els governs quebequesos van emprar una doble estratègia: per una banda, exigir mecanismes de bilateralitat amb Ottawa, en base al criteri que el Canadà era el producte del pacte entre dos pobles fundadors, l'anglès i el francès, aquest últim representat pel govern quebequès (atès que és en el Quebec on viuen prop del 90% dels francòfons del Canadà). L'establiment d'una relació **d'igual a igual**, pressuposava, per una banda, que el Quebec disposava d'un dret de veto sobre qualsevol reforma constitucional que li afectés. Així, per exemple, es va interpretar quan el Quebec vetà, en rebutjar, tres de les fórmules de repatriació constitucional discutides al llarg dels anys seixanta (Fulton, 1961; Fulton-Favreau, 1966; Victoria, 1971), tal i com ja s'ha estudiat

al llarg de la recerca. De l'altra, el tractament d'igual a igual comportava una negació implícita de la teoria de l'igualitarisme provincial, en el sentit que el Quebec **no era pas una província com les altres**. Un primer èxit d'aquest plantejament bilateralista, va donar-se el 1964, quan el Quebec, acollint-se al seu dret de retirada (*opting out/droit de retraite*) organitzà el seu propi sistema de pensions d'àmbit exclusivament quebequès (*Régime de Rentes du Québec*), mentre que les altres nou províncies s'acolliren al *Canadian Pension Plan* elaborat pel govern federal. Es tractà, certament, d'una resposta asimètrica.

El govern quebequès tingué també un paper clau en la revitalització de la dinàmica intergovernamental al més alt nivell, mitjançant la celebració de les cimeres anuals de primers ministres provincials (CAPMP) i també de les CPMFP. L'interès quebequès en aquestes instàncies era doble.

Per una banda, la revitalització de l'interprovincialisme, tenia per objectiu construir una coalició o front comú de les províncies enfront l'intervencionisme federal. En certa mesura, era la mateixa dinàmica que en el seu moment inspirà la celebració de la primera CPMP, l'any 1887. D'aquesta manera, es volia aprofitar aquelles conjuntures de descontentament provincial envers l'actuació, sovint unilateral, del govern federal. Aquest va ser el cas, per exemple, en àrees com la política energètica, agricultura i pesca, etc. L'estratègia interprovincial donà els seus fruits durant el període 1960-80. Però la celebració del primer referèndum quebequès, va marcar una pèrdua de confiança de les províncies de majoria anglofona envers el Quebec, que poc després es va materialitzar en el suport que totes elles donaren a l'acord constitucional de 1981. Aquesta actitud de desconfiança envers les intencions del Quebec, donà lloc a dos episodis més, en els quals les províncies anglofones deixaren sol el Quebec, novament: la no ratificació de l'acord del Llac Meed, en aquest cas per part de Manitoba i Terranova (juny de 1990), i la més recent signatura de l'Acord Marc sobre la Unió Social (febrer 1999), on, de manera sorprenent, les províncies anglofones es desdigueren dels compromisos contrets escasses setmanes abans amb el Quebec i acceptaren la proposta federal, tal i com s'ha remarcat en aquesta recerca. Per altra banda, no podem oblidar que la Declaració de Calgary (setembre 1997), també analitzada en aquesta tesi, és una iniciativa interprovincial... sense el Quebec, la qual cosa constitueix un detall altament

significatiu.

Per explicar aquesta evolució d'un interprovincialisme liderat pel Quebec, a un altre sense la seva participació, he presentat dues causes. Una primera és que l'entusiasme per aquesta estratègia no ha estat mai la mateixa en totes les províncies. Concretament, la província d'Ontàrio, per una banda, així com la de Manitoba i, en general, les quatre atlàntiques, sempre han desconfiat d'una política que podria provocar l'afebliment del poder federal, i en conseqüència repercutir tant en les polítiques de contractació pública federal -en la qual Ontàrio sempre s'ha dut la part del lleó-, com en les transferències de perequació territorial -de les quals se'n beneficien principalment, les províncies més pobres, que són les altres cinc referides. Dit d'una altra manera, cap d'aquestes sis províncies veuen amb bons ulls un procés ampli de descentralització del poder federal envers els poders provincials, ja que hi sortirien clarament perdent.

Pel que fa a la segona causa, té a veure amb un factor clau. Mentre que l'objectiu del Quebec sempre ha estat evitar la intromissió del govern federal en la presa de decisions que afectessin el seu futur, i en conseqüència ha optat per solucions de tipus *opting out*, la resta de províncies s'inclinen per solucions *opting in*, és a dir, que prefereixen participar en la presa de decisions a nivell federal, més que portar a terme les seves pròpies polítiques sectorials. **És el que diferencia clarament una política de tall nacionalista d'una altra de simplement regionalista. Podem veure, doncs, com la qüestió nacional té una incidència directa en l'afaiçonament de les relacions intergovernamentals.**

Pel que fa a les CPMFP, l'interès del Quebec al respecte se centrava sobretot en la qüestió de la divisió de poders, més que en altres aspectes, com el de la repatriació. Però, si bé és cert que el Quebec tingué un rol inicial en la seva reactivació a principi dels seixanta, qui realment va assumir el protagonisme principal en la seva consolidació i assumció d'una progressiva rellevància política, van ser els successius primers ministres federals, i de manera molt especial, P.E.Trudeau i B. Mulroney. Des d'aquest punt de vista es pot dir que els governs quebequesos, malgrat assumir un rol important en les CPMFP-CPMFPT, sempre s'hi han trobat incòmodes, atès que han hagut de jugar seguint les regles marcades per Ottawa, o bé han optat per

702

sortir-se'n. Sens dubte, el que més enutja al Quebec és el fet que a l'interior d'aquestes instàncies, rep el tractament d'una província quasevol.

**En definitiva, podem dir, que el Quebec ha jugat històricament un rol clau en l'afaiçament de les relacions intergovernamentals canadenques i, concretament, en el federalisme executiu. Això no obstant, l'evolució en els darrers anys de la dinàmica política canadenca apunta cap a una progressiva marginalització o periferització del Quebec. Expliquem-ho amb més detall.**

Al llarg de la recerca, hem assenyalat diverses vegades que la reforma de 1982, aprovada pel govern federal amb el suport de les nou províncies de majoria anglòfona, i malgrat l'oposició del Quebec (del seu govern, de l'Assemblea Nacional i d'una clara majoria de l'opinió pública quebequesa), va ser i continua sent a hores d'ara, considerada com una ruptura del pacte confederal de 1867. Una ruptura, que significa clarament una aposta per part del Canadà anglès, de forjar una comunitat nacional única a l'interior de la qual els francòfons són tinguts per una minoria cultural més que forma part del mosaic multicultural canadenc, i on en conseqüència, **no hi ha cap mena de reconeixement del Quebec coma nació.**

En aquest sentit, podem dir que en els darrers vint anys, assistim a una **progressiva polarització nacional** al Canadà. Per una banda, cada cop és més constatable que la resta del Canadà no accepta cap mena de reconeixement particular de tipus constitucional per al Quebec. El rebuig al concepte de **societat distinta**, contingut en l'Acord del Llac Meech o fins i tot al molt més moderat de **societat única** inclòs en l'Acord de Charlottetown, segons hem estudiat, és una constatació del fet que el principi de la igualtat entre províncies ha arrelat amb una força sense precedents al Canadà anglès i que això invalida probablement per sempre el recurs a les polítiques de front comú interprovincial, que el Quebec havia impulsat. L'exemple darrer més evident i al qual hem dedicat una atenció particular en aquesta tesi, és el de la negociació de l'Acord Marc sobre la Unió Social (AMUS), sense oblidar els precedents, ja esmentats, de la reforma de 1981-82 i del rebuig del Canadà anglès a l'acord de Meech (juny 1990), probablement la proposta que, d'haver-se acceptat, hauria suposat un encaix (definitiu?) del Quebec a l'interior del Canadà. El professor Kenneth McRoberts, defensor d'aquest

acord, afirmà en el seu moment que,

*"There is no mystery about what is needed to reconcile Quebecers with the rest of Canada, giving them a positive reason to reject sovereignty. After all, survey after survey shows that most Quebecers want to remain part of Canada. Indeed, about half of those who voted "Yes" in the 1995 referendum defined themselves as Canadians, while seeing themselves as Quebecers first. What is needed is a political order that can accommodate the distinct identity and concerns of Quebecers"* (McROBERTS:1997b:1)

Tanmateix, el fet que fins ara una part molt important de quebequesos no es puguin sentir a l'interior del Canadà, primer quebequesos i després, si s'escau, canadencs, ha reforçat en els darrers anys l'opció sobiranista al Quebec. La constatació més evident la tenim en l'increment de suport que aquesta opció ha conegut entre el primer referèndum d'autodeterminació (1980) i el segon (1995): d'un 40% a un 49.4%.

Però, ens equivocariem si diguéssim que aquesta polarització es dona únicament al Quebec. De fet també es dona al Canadà anglès. Fins i tot diria que es dona **sobretot** al Canadà anglès. Aquest és un fenomen que deriva clarament de la política d'unitat nacional impulsada per Trudeau, en el seu moment, i continuada pels seus col·laboradors més estrets, i particularment per l'actual primer ministre federal, Jean Chrétien. Així en els darrers anys hem assistit al Canadà anglès a l'adveniment d'un nacionalisme canadenc de caràcter cívic o jurídic, fonamentat precisament en el ja esmentat patriotisme de Carta. Això ha donat lloc a una creixent intolerància envers les reivindicacions quebequeses.

Enfront aquesta tendència cada cop més consolidada, una part de la intel·lectualitat i l'acadèmia del Canadà anglès, s'han mostrat partidaris d'una política de reconeixement, que institucionalment es pot concretar en la proposta d'un estatut particular o d'un federalisme asimètric. El meu posicionament al respecte d'aquestes propostes, ja desenvolupat en la primera part de la recerca el puc resumir de la següent manera.

En primer lloc, penso que a l'hora de parlar de la política de reconeixement, sovint es fa des d'una perspectiva abstracta i teòrica, mentre

que s'hauria de fer des d'una perspectiva concreta i molt arran de terra. Dit d'una altra manera, la política de reconeixement implica una complicitat amb les identitats **concretes** que es pretén que cohabitin a l'interior d'un mateix estat. És cert que el canadenc representa un dels casos on més lluny s'ha arribat en aquest sentit, sobretot en la política de bilingüisme oficial a nivell federal. Però el fet que només una província, Nou Brunswick, sigui oficialment bilingüe, juntament amb les dificultats que el propi bilingüisme oficial a nivell federal té en fer-se efectiu, ens indica les limitacions d'aquest reconeixement concret en un entorn en principi favorable (atesa la consolidació de la cultura democràtica al Canadà). Tot plegat ens assenyala una evolució que cada cop es dona més al Canadà: un Canadà anglès com més va més anglòfon, i un Quebec més francòfon, la qual cosa implica que les minories lingüístiques respectives es troben en un procés clar d'assimilació i desaparició. Això és especialment cert pel que fa a les minories francòfones al Canadà Occidental i àdhuc en moltes zones d'Ontàrio i a Terranova<sup>2</sup>.

Pel que fa a la qüestió de l'estatut particular (o altres denominacions homologables, com és la de societat distinta), he remarcat al llarg de la recerca les seves limitacions. Per una banda, des de la perspectiva del Canadà anglès, topa directament amb el principi de la igualtat entre les províncies i pot donar lloc a crítiques per la suposada existència de privilegis, sovint formulades des de posicionaments de democràcia jacobina. Des d'aquests posicionaments, sembla clar que en tant que integrant del Canadà, el Quebec és una província igual que les altres, no existint doncs, cap possibilitat d'un reconeixement constitucional diferenciat. Per altra banda, des de la perspectiva del Quebec, i en concret del moviment sobiranista, sembla evident també que la perpetuació del Quebec com una societat distinta a l'interior del Canadà, l'impossibilita emprar tots els instruments que les nacions sobiranes tenen al seu abast per fer front a reptes tan fonamentals com són la globalització econòmica o cultural, per exemple.

---

<sup>2</sup> Cal recordar, però, que la situació de les minories francòfones i àdhuc acadianes al Canadà anglès és molt més fràgil que la de la minoria anglòfona al Quebec.

Quant al federalisme asimètric, considero, en primer lloc, que en un grau o un altre, totes les federacions tenen asimetries. Per altra banda, em sembla obvi que el federalisme asimètric no és un mecanisme institucional pensat exclusivament per acomodar les diferències nacionals a l'interior d'un mateix estat. Vull dir que a l'interior d'una federació es donen asimetries de molts altres tipus (geogràfiques, socioeconòmiques, etc.) i en conseqüència, les de caràcter nacional poden quedar "ofegades" en aquesta diversitat. A banda d'això, hi ha la qüestió ja referida del rol dels polítics del Quebec en les institucions federals en un escenari de federalisme asimètric: un diputat quebequès podria votar en la Cambra dels Comuns quan es tractés d'assumptes que només fan referència al Canadà anglès? Un polític -o política- del Quebec, podria ser ministre federal d'una competència traspasada en la seva totalitat al Quebec? A l'últim, podria ser Primer Ministre del Canadà, un quebequès o quebequesa? És cert que totes aquestes preguntes podrien tenir una resposta positiva **si el nivell d'asimetria fos petit, moderat**. Però llavors tornem a estar una altra vegada en un escenari que segurament no convenç ni als partidaris de la unitat nacional canadenca ni als sobiranistes quebequesos, per les raons exposades més amunt.

Tot plegat ens du a una reflexió més genèrica. Dins la ciència política, s'ha considerat que en els estats plurinacionals es fa necessari un acord entre elites per tal d'acomodar les diferències i mantenir-ne la integritat. Des d'aquest punt de vista, es pot molt bé considerar el federalisme executiu com una implementació institucional empírica d'uns mecanismes de mediació que han reeixit a canalitzar el conflicte polític per uns camins controlables. Subjacent a aquest plantejament, trobem la preeminència de les elites per damunt dels ciutadans. Una preeminència que es fonamenta en la creença que la possibilitat que els ciutadans directament arribin a acords o a consensos en societats profundament dividides és quasi inexistent, per no dir, directament nul·la.

Aquests plantejaments, tanmateix, són cada cop més qüestionats. Per una banda, és ben clar que els polítics estan perdent el monopoli dels afers públics, i molt concretament, de la política constitucional. La constitució és quelcom **massa important** per deixar-la **únicament** en les seves mans.



S'imposen contrapoders, que, com hem assenyalat a bastament en aquesta recerca, en el cas canadenc, es concreta en l'increment del poder dels jutges, així com en la multiplicació de grups d'interessos que s'auto-organitzen i decideixen intervenir en l'escenari públic -que no vol dir, estrictament, en l'electoral, per descomptat<sup>3</sup>. La pregunta clau és si a través de mecanismes que assegurin una àmplia participació popular en els afers de govern és realitzable el consens i l'acomodació de les diferències nacionals. Uns mecanismes que no podrien aplicar una lògica majoritària, donat que aquesta sempre afavoreix, per raons òbvies, la nació hegemònica a l'interior del dit estat. En els darrers capítols de la tesi, precisament, hem vist com quan els polítics professionals han deixat lloc a l'expressió directa de l'opinió dels ciutadans, a banda de les eleccions i dels referenda, el resultat ha estat, significativament, una polarització. Així, per exemple, tant en la participació dels ciutadans davant la **Comissió Spicer** com en el debat popular suscitat entorn la **Declaració de Calgary** es detecta entre els ciutadans del Canadà anglès una ferma voluntat de reforçar la identitat nacional canadenca, davant del repte que representa fenòmens com la globalització, i la influència omnipresent dels Estats Units en la vida quotidiana de gran part dels canadencs<sup>4</sup>. En el mateix sentit, quan des del Quebec estant s'ha deixat que els ciutadans parlin entorn el futur polític, clarament les respostes rebudes s'han mostrat favorables a un increment del poder polític del Quebec. Va ser el cas de la **Comissió Bélanger-Campeau**, i, de la **Comissió Nacional sobre el futur del Quebec**, ja referides en aquesta recerca. En conseqüència, podem concloure que a hores d'ara es donen al Canadà dos processos clarament contraposats.

---

<sup>3</sup> Teòricament, un altre contrapoder que hauria de funcionar "a tot gas" hauria de ser el dels *mass-media*. Això no obstant, les pressions del poder polític per una banda, i el procés de concentració de les empreses mediàtiques, de l'altra, tallen de soca-rel o en tot cas coarten en gran mesura, aquesta funció de control i crítica.

<sup>4</sup> Em refereixo, per exemple, al fet que la penetració de les estacions de televisió dels Estats Units al Canadà és enorme. Particularment, per raons òbvies, al Canadà anglès. Des d'aquest punt de vista cal tenir present que el procés d'aprimament de l'estat canadenc, portat a terme al llarg dels anys vuitanta i noranta, ha estat percebut per amplis sectors com un atac a la pròpia identitat canadenca, atès que ha afectat instruments claus de protecció i foment de la cultura i la identitat canadenca.

Per una banda, una gran majoria del Canadà anglès és favorable a un reforçament de la identitat nacional pancanadenca, enfront el repte que suposa no només el nacionalisme quebequès, sinó també l'amenaça assimilacionista representada pels Estats Units. **En aquest nou nacionalisme canadenc, el fet francès és copsat, com un grup cultural més del mosaic multicultural canadenc, i que afecta doncs, principalment a individus presos aïlladament.** Així, una de les principals herències de Trudeau, el bilingüisme oficial, a més a més de no haver generat un efecte contagi entre les províncies -llevat del cas del Nou Brunswick- és cada cop més qüestionat, àdhuc rebutjat<sup>5</sup>. Aquest fet és paradoxal, perquè la dualitat cultural canadenc és sense cap mena de dubte, un dels trets diferencials obvis que caracteritza el Canadà respecte el seu veí del sud.

Per altra banda, tot indica que el Quebec bascula cada cop més envers la sobirania i cap al reforçament de la seva identitat com a **país americà** de llengua francesa<sup>6</sup>. És cert que s'han perdut dos referèndums, però la tendència a mig termini la considero prou clara. El rebuig de la resta del Canadà a reconèixer la seva identitat nacional, no fa més que afavorir la causa sobiranista. És altament significatiu, en aquest sentit, que en el referèndum de 1995, a diferència del de 1980, els francoquebequesos optessin majoritàriament per la sobirania. Amb una minoria anglofona cada

---

<sup>5</sup> Vegi's el report anual de la Comissària per a les llengües oficials, el qual, en les conclusions de la seva edició de l'any 2000, denunciava que, "*Governments transformations, motivated by the zero deficit goal, have hit minority communities that are still far from achieving equality of status and service in both official languages, for which they are entitled according to the Act [Llei de Llengües Oficials]. In view of such a host of deficiencies, the Commissioner can only conclude that there is a lack of political leadership in the federal government with regard to linguistic duality*" (**REPORT:2000:99**). En declaracions a la premsa, la Comissària Dyane Adam, recoregué que "*Nous n'avons vraiment pas tellement avancé et [nous avons] même probablement reculé. Il est temps de remettre la dualité linguistique au centre des priorités du gouvernement. Elle doit faire partie du paysage organisationnel et politique de façon permanente comme nos Rocheuses*" ("*Le bilinguisme perd du terrain*", Le Devoir, 6 d'octubre del 2000).

<sup>6</sup> Veure al respecte les aportacions recents de Gérard Bouchard, que remarca el fenomen de l'americanitat del Quebec (**BOUCHARD:2000**). Agraïxo a Marcel Gaudreau i a Ma. Jesús Bronchal, de l'Oficina del Quebec a Barcelona, la cessió d'aquest i d'altres llibres i publicacions, tots els quals m'han estat d'una gran utilitat.

cop més perifèrica en el conjunt de la societat quebequesa, la clau de volta de la sobirania del Quebec la trobem en els següents factors: a) en l'increment del nombre de francoquebequesos favorables a la sobirania; b) en l'actitud i el comportament de la població immigrant -bàsicament al·lòfona- respecte a aquesta qüestió; c) en la consecució d'un acord o entesa amb els pobles autòctons del Quebec. Òbviament els dos darrers factors resulten, de lluny, els més complexos.

Pel que fa a la immigració, és coneguda l'oposició d'una majoria de membres de les comunitats culturals amb una presència consolidada al Quebec (jueus, grecs, italians, àdhuc portuguesos) han mostrat al projecte sobiranista. Contràriament, també és constatable que comunitats culturals de presència més recent al país, s'inclinen cap al sobiranisme. És el cas dels immigrants del món àrab, així dels llatino-americans i fins i tot, d'asiàtics. Això fa que el pols pel control de la política immigratòria, esdevingui clau tant pel govern federal com pel govern quebequès.

Quant a la qüestió autòctona, és ben conegut que les relacions entre les autoritats quebequeses i els líders autòctons mai no han estat gaire fluïdes. En molta mesura això és degut al fet que l'interlocutor tradicional per a les qüestions autòctones ha estat el govern federal i aquest ha teixit una xarxa de dependències i vinculacions que a hores d'ara resulten molt difícils de trencar. Per altra banda, cal tenir present que en els darrers anys, Ottawa s'ha mostrat molt més oberta al reconeixement de les reivindicacions autòctones, que a les pròpies del nacionalisme quebequès, fins al punt que no ha dubtat a donar un gran ressò a les demandes territorials i de sobirania que regularment fan les nacions autòctones del Quebec. Tanmateix, cal tenir present, que en l'actualitat, els pobles autòctons del Quebec representen el 0.9% del total de la població, la qual cosa vol dir que tenen un pes inferior al d'altres províncies canadenques. Això no és cap excusa, però, per a la necessària entesa o signatura d'un pacte, que eviti el recurs a altres mitjans més contundents per a la resolució de les diferències, com ja va passar en el seu moment en l'anomenada crisi d'Oka, que tanta importància va tenir en el desenllaç sobre l'Acord del Llac Meech, i que tanta repercussió mediàtica assolí a nivell mundial.

Davant d'aquest doble procés de, per una banda, judicialització de la

dinàmica política canadenc, i de l'altra, de polarització nacional que acabem d'assenyalar, en la recerca s'ha remarcat de forma reiterada que aquells que anunciaven, sobretot arran el resultat referendari de 1992, la mort del federalisme executiu, s'equivocaven. Així, tot i trobar-se en un context clarament crític envers el monopoli dels afers públics per part dels governs, els mecanismes del federalisme executiu (les CPMFPT, les CPMPT, les CIM, les ARI...) han reviscolat en els darrers anys, tal i com s'ha comprovat en tot el procés negociador que portà a la signatura de l'AMUS. Concretament, ho hem constatat en base a un aspecte quantitatiu com és l'increment del nombre de trobades intergovernamentals. Per comprendre aquesta paradoxa, cal tenir en compte que l'estratègia del govern federal, després del referèndum quebequès de 1995, ha consistit en impulsar acords intergovernamentals de caràcter no-constitucional, és a dir, que no comportessin la modificació de la Constitució del Canadà. Amb aquesta estratègia Chrétien i els seus col·laboradors -com per exemple el ministre de relacions intergovernamentals, Stéphane Dion- pretenen demostrar que el sistema polític canadenc té una gran elasticitat i flexibilitat que li permet adaptar-se als canvis sense necessitat de procedir a reformes formals, de caràcter constitucional.

Això no obstant, aquest "nou" federalisme executiu, que no s'ocupa d'affers constitucionals, està provocant una creixent desagregació del Quebec respecte la resta de la federació. Efectivament, mentre que Ottawa i els nou governs provincials de majoria anglòfona, es mostren proclius a una col·laboració més estreta, mitjançant la signatura d'acords intergovernamentals de caràcter sectorial (polítiques socials, medi ambient, etc.), el Quebec es nega a participar-hi, tot argumentant que aquests acords certifiquen l'intervencionisme federal en àrees de competència exclusiva provincial. En conseqüència, resta més aïllat i s'exemplifica la polarització envers el Canadà anglès. Aquest escenari, en principi podria afavorir els interessos del govern sobiranista, sempre i quan sigui capaç de tornar a guanyar en les eleccions provincials que han de tenir lloc entre el 2002 i el

2003<sup>7</sup>. De reeixir-hi, tindria les mans lliures per convocar el nou referendum d'autodeterminació entre el 2004 i el 2005. Tanmateix, aquest aïllament, també pot ser aprofitat electoralment pel principal partit de l'oposició a l'Assemblea Nacional, el Partit Liberal del Quebec, el qual pot recriminar-li els costos que l'aïllament suposa, i la seva incapacitat d'entesa. A més a més, com ja s'ha exposat en el darrer capítol de la recerca, el PLQ compta amb tots els suports possibles de la resta de governs canadencs, els quals esperen l'allunyament dels sobiranistes del govern del Quebec per reactivar, molt probablement, iniciatives com la Declaració de Calgary.

De tot el que acabem d'exposar, podem condoure que, a diferència de, per exemple, el federalisme asimètric -o d'altres variants- el federalisme executiu no compta amb uns defensors aferrissats que el reivindiquin. De fet, el federalisme executiu és el resultat **funcional** d'una determinada interacció institucional que, **en el cas canadenc**, s'ha vist profundament influïda per la dinàmica política generada al voltant del debat sobre la qüestió nacional. Efectivament, aquest ha instrumentalitzat el federalisme executiu. Així tant els federalistes canadencs, com sobretot els nacionalistes quebequesos han aprofitat les estructures d'oportunitat que ofereix el federalisme executiu per intentar fer avançar els seus plantejaments polítics, tal i com hem analitzat al llarg de la tesi. Concretament, el nacionalisme quebequès ha maldat per establir una relació de govern a govern -d'igual a igual- de caràcter quasi diplomàtic, amb el Canadà anglès. Tanmateix en aquest intent no només s'ha trobat amb l'oposició aferrissada dels federalistes canadencs partidaris del reforçament de la unitat nacional -*nation-building*- canadenca, sinó també d'aquells altres que defensen l'igualitarisme provincial, i en conseqüència li neguen el seu reconeixement com a nació. Aquest fet ens demostra que en les federacions multinacionals de caràcter mixt, com és la canadenca, la tensió generada entre la o les unitats-nacions (cas del Quebec, en la federació canadenca) i la resta de la federació (compresos tant el govern federal com la resta d'unitats-regions -o províncies, en el cas canadenc, i que formen conjuntament la nació

---

<sup>7</sup> Repte prou difícil si es té en compte que, al Quebec, la darrera vegada que un partit va aconseguir guanyar per tercer cop consecutiu unes eleccions va ser el 1952.

majoritària), dificulten una política d'acomodació dins d'un mateix estat sobirà. La primera no s'autopercep com una "unitat més" de la federació, mentre que les segones no accepten de cap de les maneres que una part de la federació, aconsegueixi uns "privilegis". Són dues lògiques contraposades i, més tard o més d'hora, irreconciliables, sobretot atesa la necessitat que **totes** les nacions -tant les que controlen un estat propi com les que no en disposen o no el controlen-, davant el repte de la globalització, tenen de cohesionar-se si volen no només conservar, ans també promoure la seva existència en una perspectiva de futur. Òbviament, cal esperar que aquesta irreconciliabilitat es resolgui sempre a través de mecanismes i procediments **democràtics** de secessió i respecte als drets humans<sup>8</sup>.

Aquestes consideracions al marge, la meua intenció en aquesta recerca ha estat la d'assenyalar la rellevància del debat sobre la qüestió nacional en la configuració del model de relacions intergovernamentals canadenc. Una rellevància que es concreta en la implementació d'iniciatives i la conformació d'estructures polítiques que, en el context d'una federació multinacional són sensiblement diferents que les que es donen en una federació mononacional o territorial.

Condoc, doncs, amb la següent consideració: la transposició d'estructures orgàniques i mecanismes polítics propis de federacions territorials a federacions multinacionals, les dinàmiques de les quals es troben fortament condicionats per la qüestió nacional, no sembla ser una resposta adient per assolir una acomodació (definitiva?) del conflicte. El cas canadenc, en aquest sentit, i malgrat els intents que s'han fet -o teoritzat- al respecte, constitueix un exemple ben explícit.

---

<sup>8</sup> En aquest sentit, hem vist al llarg de la recerca que algun dels acadèmics esmentats, cas del propi Kymlicka, **contràriament al que sovint acostuma a passar**, no exclouen la secessió com una possible resolució d'un conflicte nacional a l'interior d'una federació multinacional. En la mateixa línia, el polític Ramon Máiz, considera la secessió democràtica, com **una política d'acomodació més**, al mateix nivell que el federalisme i el consociativisme: "(...) *la secesión resulta asimismo conceptualizada como una política, por regla general de eliminación, para regular en última instancia, el problema de la plurinacionalidad*" (MÁIZ:1997b:501).