

La qüestió nacional al Quebec



Alain Gagnon
Universitat del Quebec. UQAM. Mont-real,
Canada

L'article estudia les dues grans posicions sobre el paper del nacionalisme minoritari en el context polític canadenc: d'una part, com a amenaça per a l'estabilitat política i com a perill per a la pràctica de la democràcia; d'altra banda, la posició que el veu com una eina constructiva tant socialment com políticament en termes de legitimitat i representació. L'autor analitza, en darrer terme, fins a quin punt el nacionalisme majoritari esdevé un possible impediment per als canvis polítics al Canadà i contribueix a la mobilització de forces nacionalistes minoritàries.

The article considers the two principal positions on the role of minority nationalism in the Canadian political context: on the one hand, as a threat to political stability and a danger to the practice of democracy; on the other, the position that sees it as a socially and politically constructive tool of legitimacy and representation. The author analyzes, finally, the extent to which majority nationalism is becoming a possible impediment to political change in Canada and contributing to the mobilization of minority nationalist forces.

1. Introducció

En aquesta presentació intentaré qüestionar l'opinió generalitzada, alimentada per alguns intel·lectuals i portaveus de les forces polítiques dominants del Canadà, segons la qual el nacionalisme minoritari actua principalment com una amenaça per a l'estabilitat política i posa en perill la pràctica de la democràcia. Autors com ara Eric Hobsbawn, Hudson Meadwell i el ministre liberal federal Stéphane Dion, es poden associar perfectament amb aquesta línia de pensament. Per compensar aquesta posició, autors com Michael Keating, Rainer Bauböck, James Tully i l'**exconseller polític** quebequès Jean-François Lisée han demostrat fins a quin punt el nacionalisme minoritari pot ser constructiu tant socialment com políticament en termes de legitimitat i representació. Per tant, més que centrar-me en el nacionalisme minoritari, analitzaré fins a quin punt el nacionalisme majoritari constitueix un impediment important per als canvis polítics al Canadà i contribueix a la mobilització de forces nacionalistes minoritàries contra l'equilibri de l'ordre polític dominant.

Fins ara, la tendència ha estat analitzar els nacionalismes «que busquen l'estat», examinar les «pràctiques de nacionalització» i utilitzar la intel·ligent teoria de Rogers Brubaker sobre grups dominants en estats consolidats.¹ Per traduir això al context canadenc, el govern federal posa en marxa diverses mesures que van des de les pensions de jubilació, els fons per innovació i les càtedres del mil·lenni en educació fins a la distribució de banderetes, tot això per intentar superimposar un sentit de la nació pancanadenc i per presentar la nació subestat simplement com una expressió folklòrica sense pràctiques subversives.

El problema que vull analitzar és que especialment amb la Constitució canadenc del 1981, l'Acord de Charlottetown del 1992, la Declaració de Calgary del 1997 i, tres anys més tard, el Projecte Clarity, la política del Quebec ha estat dominada i, la majoria de vegades, fins i tot imposada per forces polítiques nacionalistes majoritàries, que han contribuït a convertir aquest estat membre en un company insatisfet en un sistema

Enfront de la posició segons la qual els nacionalismes minoritaris actuen principalment com una amenaça per a l'estabilitat política dels estats nació, hi ha la posició que els veu com un element constructiu, socialment i políticament. Fotografia: vista del port de Mont-real a la fi del segle XVIII.



polític cada vegada menys federal. Efectivament, parlaré sobre el fet que el sistema federal canadenc continua perdent alguns dels seus elements fundacionals a causa de la negativa de pràctiques federals en diverses esferes de la política.

Analitzarem tres esferes de la política. En primer lloc, una anàlisi a fons de l'Acord de l'Organització de la Unió Social (Social Union Framework Agreement, SUFA, 1999-2002), ja que estudia les dinàmiques intergovernamentals en el camp de la política social; en segon lloc, l'augment de la presència del govern federal en el sector agrícola així com en el desenvolupament rural; i en tercer lloc, el paper cada vegada més constret de les relacions internacionals del Quebec.

2. Consideracions teòriques

Basant-me en alguns dels meus primers treballs sobre la influència de les idees polítiques, analitzaré el nacionalisme majoritari/minoritari com una variable independent, com un factor clau que informa de les conseqüències de la política. El nacionalisme és moltes coses per a molta gent, però fa referència al que Michel Foucault anomenava la «formació discursiva», o al que Craig Calhoun descrivia com «una manera de parlar que determina la nostra consciència, però que també és prou problemàtica com per continuar generant temes i qüestions, per continuar-nos impulsant a parlar més, per continuar produint debats sobre com hem d'enfocar el tema».² L'hegemonia del terme fa reverberació.

En el seu estudi seminal, *Nationalism. Five Roads*

to Modernity, Liah Greenfeld, després d'haver estudiat els nacionalismes anglès, francès, rus, alemany i nord-americà, va concloure el següent: «El paper de la vanitat –o l'anhel d'estatus– en la transformació social ha estat molt infravalorada, i la cobdícia o l'ànnsia de poder en són considerades l'origen. En els cinc casos (...), l'aparició del nacionalisme estava relacionada amb la preocupació per l'estatus. L'aristocràcia anglesa intentava justificar-lo; la noblesa francesa i russa intentaven protegir-lo; els alemanys intel·lectuals intentaven aconseguir-lo. Fins i tot per als nord-americans materialistes, la tributació sense representació era un insult al seu orgull, més que no pas una injúria als seus interessos econòmics. Van lluitar –i van esdevenir una nació– per obtenir el respecte que creien merèixer, més que cap altra cosa.»³ Igual que l'experiència nord-americana, els nacionalistes canadencs van perseguir dos objectius idèntics amb el risc de debilitar el seu teixit social «per alliberar el govern nacional de la dependència dels estats i per garantir l'autosuficiència econòmica d'Amèrica del Nord enfront dels poders exteriors».⁴ La recerca de l'estatus i la cobdícia també han estat una qüestió principal al Canadà, tal com intenta il·lustrar aquesta anàlisi.

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

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

3. Greenfeld, Liah. *Nationalism. Five Roads to Modernity*. Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1992, p. 488.

4. Consulteu l'informe sobre el nacionalisme nord-americà de Greenfeld, *op. cit.*, p. 441.

Malgrat el caire federal del Canadà, les forces polítiques nacionalistes majoritàries han dominat la política, per exemple, del Quebec, la qual cosa ha comportat que el mateix model federal fundacional del país sigui posat en qüestió en molts moments.
Fotografia: Conferència de Charlottetown (Illa del Príncep Eduard) (setembre de 1864) en la qual es va debatre la futura Unió de les Províncies Marítimes de la costa Est del Canadà.



En el context canadenc, tant Jane Jenson⁵ com Sylvia Bashevkin,⁶ entre altres, han posat èmfasi en «l'univers del discurs polític», tot afirmant que tenir només en compte les relacions estat-societat podria desmerèixer el conjunt del quadre. A partir d'un model d'estat o de societat en sorgeix un punt de vista longitudinal de la política que, malgrat que és rellevant, és insuficient perquè es necessita, al mateix temps, la investigació del camp de les idees. El patrimoni polític preocupa, particularment en un estat federal com el Canadà, on els nacionalismes majoritaris/minoritaris generen discursos polítics contraris.⁷

Bashevkin considera que el pancanadanisme –que jo descriu com el discurs nacionalista majoritari– està caracteritzat per una cosmovisió d'esquerres que depèn del paper ascendent del govern federal. Descriu aquesta cosmovisió nacionalista com «la recerca organitzada d'un grup excel·lent canadenc més independent i característic del continent nord-americà per mitjà de la introducció, a través del govern federal, de polítiques específiques culturals, comercials i d'inversió que podrien limitar les influències del grup incloent nord-americà».⁸ Tot i que el govern federal ha abandonat gradualment la seva orientació d'esquerres i a canvi ha retallat i obert el comerç internacional, el resultat continua sent el mateix. En el dia a dia, es poden veure manifestacions del

nacionalisme majoritari al Canadà, en el qual les imatges d'un estat sense diferenciació territorial en els esdeveniments mundials, la imposició d'«estàndards nacionals» i la poca implicació de la ciutadania i el sector privat, sostenen el discurs polític generalitzat i contribueixen a debilitar la capacitat de l'Estat del Quebec per aplicar les seves pròpies polítiques en el seu territori.

El pancanadanisme, tal com l'anomena Bashevkin, o el «nacionalisme pancanadenc», tal com l'anomena més correctament Maureen Covell, es basa en els discursos polítics preconcebuts. El nacionalisme majoritari també es pot avaluar mitjançant una anàlisi del poder adquisitiu i del control fiscal, i mitjançant el respecte pels acords contractuals que creen un poder compartit en un règim federal.⁹ Això és molt important si considerem que els debats que tracten el compartiment de poder es deixen principalment per a les negociacions intergovernamentals que posen el Quebec dins d'un marge de maniobra molt petit. Deixeu-me dir que amb la derrota dels conservadors federals i l'elecció dels liberals de Jean Chrétien a Ottawa el 1993, les negociacions intergovernamentals es van convertir en un fet del passat i no van ser mai més observades, a través dels ulls del partit federal governant, com un lloc legítim per al debat, de la mateixa manera que es van voler mantenir les negociacions fora de l'es-

crutini públic. Com a resultat, els congressos de primers ministres s'han convertit, en gran part, en fracassos.

A més, sovint es discuteix sobre el fet que els embolics internacionals han reduït la capacitat de l'estat i, per extensió, la seva sobirania. Això porta el govern federal a deixar les províncies sense la capacitat de determinar la política local. Algunes de les províncies més dèbils no han de passar comptes amb aquesta nova tendència tot i que Alberta, Ontario i Quebec, que són províncies fortes, al llarg dels anys han expressat amb freqüència les seves preocupacions i frustracions. S'ha dit a les províncies que ara tenen un paper de suport i una capacitat administrativa més importants. No obstant això, des que se'ls ha deixat sense la capacitat de determinar la política local, aquest suposat augment de competències s'ha quedat en res. Com a resultat, els estats membre de la federació canadenca, inclòs el Quebec, s'han ajuntat amb altres grups de suport de diferents esferes polítiques –tot i la divisió convencional de poders. En aquestes condicions, qualsevol sobirania es manté com a resultat d'un món globalitzador que pertany al Centre. Aquest discurs es basa en alguna concepció vaga de la participació provincial en el procés polític, i termes com ara «col·laboració», «associació»¹⁰ i «unitat» es tornen buits i només serveixen per reforçar el Centre. Com a resultat, l'intent de col·laboració, tal com l'expressen la majoria de nacionalistes del Canadà, fa referència a la construcció d'una única identitat nacional que no té en compte les diferències.

En paraules de Brubaker, ens enfrontem a un estat nacionalitzador que actua de part i per ordre d'una «nació central» on la llengua, la cultura, la posició demogràfica, el benestar econòmic i l'hegemonia política han de ser protegides i fomentades per l'estat. Els elements clau són: 1) el sentit de «propietat» de l'estat a través d'una nació etnocultural particular que és concebuda com a diferent de la ciutadania o la població resident en conjunt; i 2) el projecte «correctiu» o «compensador» d'utilitzar el poder de l'estat per fomentar els interessos (...) específics de la nació central».¹¹

El nacionalisme minoritari rival del Quebec, que està representat globalment per tots els partits

polítics a l'Assemblea Nacional del Quebec i únicament pel Bloc quebequès a Ottawa, té pocs recursos per intentar traduir les reivindicacions polítiques del Quebec en polítiques estatals i obtenir un reconeixement per a l'especificitat del Quebec. Al contrari que l'estat nacionalitzador, aquests partits polítics es queden resistint tant com poden vist que els nacionalistes majoritaris, que desestimen els acords federals contrets, poden expressar el seu projecte en termes d'unitat nacional. Passem a fer una anàlisi superficial de les tres esferes polítiques que van comportar, com a conseqüència de les eleccions federals del 1993,¹² diversos conflictes importants entre el Quebec i el govern central, que van sorgir un cop els liberals van tornar al poder després d'haver ocupat els escons de l'oposició durant una dècada.

3. Polítiques estatals: unió social, agricultura, relacions internacionals

La següent anàlisi de les recents polítiques federals en aspectes tan diversos com la política social, l'agricultura, el desenvolupament regional i les relacions internacionals ens mostrarà fins a quin punt la tesi de Brubaker sobre els estats naciona-

5. Jenson, Jane. «Naming Nations: Making nationalist claims in Canadian public discourse», *Canadian Journal of Sociology and Anthropology*, vol. 30, núm. 3.

6. Bashevkin, Sylvia. *True Patriot*.

7. Swinton, Katherine. *Competing Constitutional Discourse*.

8. Bashevkin.

9. Guy Laforest denuncia les pràctiques imperials que predominen al Canadà. Consulteu l'article a *Le Devoir* (1999-2000).

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

11. Brubaker, Rogers. *op. cit.*, p. 103-104.

12. Per obtenir una anàlisi més a fons de les eleccions federals del Canadà, consulteu Bickerton, James; Gagnon, Alain-G.; Smith, Patrick. *Ties That Bind. Parties and Voters in Canada*. Don Mills: Oxford University Press, 1999.

litzadors a l'Europa oriental i central també es pot aplicar al Canadà.¹³

A. Unió social

El concepte d'unió social revela un gran intent de transformar l'esfera política des de dalt, sense tenir en compte la divisió de poders. La imposició de la unió social del Canadà és vista com un «instrument de la diplomàcia»¹⁴ per part del govern federal.

La noció d'unió social al Canadà es va introduir en el discurs públic com a conseqüència del fracàs de l'Acord del llac Meech (1987-1990), just en el moment del debat constitucional al voltant dels projectes federals del setembre del 1991. Inicialment es va pensar en el concepte com un element de la construcció-de-la-nació per Ottawa, després com un recurs dels estats membre de la federació per assumir completament les seves responsabilitats en aquesta esfera de la política i per fer reivindicacions conjuntes al govern federal mitjançant negociacions intergovernamentals. Al final, després de l'equilibri de les relacions federals-provincials, la unió social va resultar ser simplement l'expressió d'un projecte nacionalista majoritari sense tenir en compte la divisió convencional de poders. El «poder del moneder» era el de projectar una ombra sobre els acords constitucionals convencionals.

Ara tot és producte del reconeixement del poder adquisitiu federal, perquè només els estats membre que reconeguin aquest poder tindran accés a la generositat federal. Ara ja no és una opció per a les províncies exercir el seu dret de decidir no participar amb una total compensació, a menys que les condicions necessàries que posa Ottawa es compleixin. El govern central es reserva el dret de contribuir als pressupostos provincials amb la condició que les províncies, primer, procurin aconseguir els grans objectius canadencs d'assistència sanitària, educació postsecundària, assistència social i serveis socials –tots ells sectors d'exclusiva jurisdicció provincial; i, segon, que convinguin a respectar fidelment el marc de responsabilitat aprovat per Ottawa i les províncies amb excepció del Quebec.¹⁵ Tal com ens recorda Will Kymlicka:

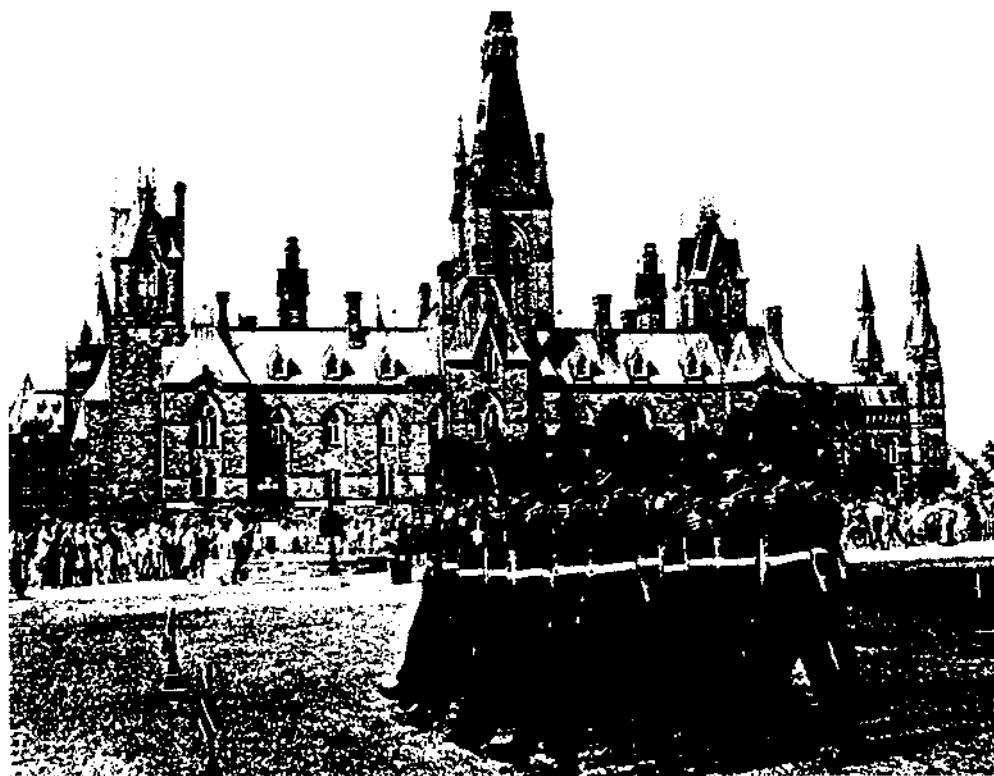
«Si els drets i els estàndards de la llengua en els programes socials han de ser d'àmbit nacional (diguem pancanadencs), vol dir que ara les decisions s'han de prendre a escala federal més que no pas provincial. I això, al seu torn, significa que les decisions es prendran en un fòrum on els canadencs de parla anglesa constitueixen una gran majoria. (...) En resum, la idea que els canadencs formen una única nació d'un mar a l'altre i que el govern federal ha de definir i fomentar aquesta nació comuna augmenta la mobilitat i el poder polític dels canadencs de parla anglesa».¹⁶

Desenvolupant aquesta interpretació, Alain Noël explica que l'única via que li queda al Quebec és la possibilitat de fer notar el seu desacord com si fos una nota a peu de pàgina als programes federals imposats.¹⁷ Això significa el final del federalisme expressat en termes d'autèntica col·laboració entre els estats membre i, més concretament, entre els estats membre i el govern central.

A més, el govern central, a través de l'Acord del Marc de la Unió Social, ha decretat que ara podrà emprendre noves iniciatives, les quals es comunicaran al govern provincial i territorial amb un mínim de tres mesos d'antelació, mitjançant comunicats directes a les persones i les organitzacions relacionades amb l'assistència sanitària, l'educació post-secundària, l'assistència social i els serveis socials. Aquest és un dels canvis que posa més en dubte el compartiment de poder al Canadà, una transformació que negligeix la naturalesa multinacional del país i amb la qual es vol imposar un federalisme mononacional. Ens trobem en una situació en què Ottawa ha continuat deixant de banda les consideracions normatives de la base del federalisme i imposa una visió dominant sense preocupar-se de les comunitats nacionals implicades.

«Canviar d'una altra manera» s'ha convertit en l'objectiu clau a Ottawa, que ha promogut una sèrie d'iniciatives que no són res més que modificacions constitucionals.¹⁸ Aquests canvis són englobadors i estructuradors, i constitueixen uns precedents que s'hauran de tenir en compte en els temes federals-provincials. No obstant això, la responsabilitat de demostrar als seus

Les manifestacions del nacionalisme majoritari al Canadà, associades a la imposició d'«estàndards nacionals» com també a l'escassa implicació de la ciutadania i el sector privat en molts afers d'interès general, contribueixen a debilitar la capacitat de l'estat del Quebec per aplicar les seves pròpies polítiques. Fotografia: relleu de la guàrdia davant un dels edificis del parlament federal d'Ottawa.



companys de la federació que el principi federal torna a ser maltractat l'han deixat per al Quebec. Això algun dia perjudicarà Ottawa, tal com ens recorda Jennifer Smith:

«La tradició i el principi (federal) continuen sent punts de referència amb els quals podem avaluar l'estat del federalisme al país. Aquests punts de referència poden servir per deslegitimar un canvi no constitucional i antifederal.

» (...) El principi federal és un component crític de la democràcia en els grans estats federals. És per això que no hem de prescindir-ne a la lleugera; no obstant això, podria aparèixer el «tradicionalisme». Realment no podem prescindir-ne en una sèrie de desenvolupaments que desemboquen en un canvi constitucional informal. Com més important és el principi, més gran és la necessitat de processos formals de canvi.»¹⁹

L'anàlisi d'aquesta esfera política confirma el desig del govern central d'intervenir, de totes maneres, en la constitució canadenca per tal d'imposar el seu punt de vista centralista. Això ho du a terme sota la protecció del federalisme col·laborador, un eufemisme que es va encunyar el 1960 en senyal d'agraïment a un federalisme dominant.

B. Les esferes polítiques del desenvolupament rural i l'agricultura

Aquests sectors polítics han estat en el punt de mira del govern federal durant més de quaranta anys, des de l'establiment de l'Agència per a la

Rehabilitació i el Desenvolupament de l'Agricultura (ARDA, Agriculture Rehabilitation and Development Agency) el 1961, passant pel Consell de Desenvolupament Atlàntic (ADB, Atlantic Development Board) el 1962 i l'Oficina d'Habilitació

13. Aquest estudi també es pot estendre a altres àrees com ara la mobilitat laboral i la formació de treballadors, l'ajuda financera als estudiants i l'educació postsecundària, els subsidis per a infants i les mesures per a la innovació.

14. Consulteu Gagnon, Alain-G.; Iacovino, Raffaele. «Refusing to Divorce Function from Territory: The Strengthening of Regional Responsiveness and Democracy in Canada». A: Thomas, Paul (ed.) Winnipeg: University of Manitoba Press.

15. Desenvolupo aquest punt a «Working in Partnership for Canadians». A: Gagnon, Alain-G.; Segal, Hugh (ed.) *The Canadian Social Union Without Quebec. 8 Critical Analyses*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2000, p. 129-154.

16. Kymlicka, Will «Multinational Federalism in Canada: Rethinking the Partnership». A: Gibbins, Roger; Laforest, Guy. *Beyond the Impasse, Toward Reconciliation*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1998, p. 30-31.

17. Noël, Alain. «Without Quebec. Collaborative Federalism with a Footnote». *Policy Matters*, vol. 1, núm. 2, març del 2000. Consulteu també Burelle, André. «Mise en tutelle des provinces». *Le Devoir*, 15 de febrer del 1999.

18. Smith, Jennifer. «Informal Constitutional Development: Change by Other Means». A: Bakvis, Herman; Skogstad, Grace (ed.), *Canadian Federalism, op. cit.*, p. 40-58.

19. Smith, Jennifer. *Op. cit.*, p. 55.

En un estat federal com el Canadà el patrimoni polític preocupa, particularment, perquè els plantejaments tant dels nacionalismes majoritaris com els dels minoritaris generen discursos polítics contraris. Fotografia: Joe Clark, líder conservador canadenc, que va guanyar Pierre Elliot Trudeau a les eleccions de 1979.

de l'Est del Quebec (BAEQ, Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec) el 1963. En aquell temps, les iniciatives federals «eren «la part essencial» del Partit Liberal nacional en la defensa d'una sèrie de canvis i d'ampliacions en el camp de la política de benestar social, l'expansió del qual era un punt clau per a la filosofia pública i l'estratègia electoral d'un important segment del Partit Liberal tal com el va constituir Pearson. (...) En realitat, el «desenvolupament regional», com un dels components del paquet de reformes dels liberals en l'àrea de política social, es va convertir en un concepte associat amb la necessitat de reduir les butxaques pobres i la desigualtat concentrades regionalment».²⁰

Les ambicions polítiques van motivar els polítics federals a intervenir, tal com hem vist, en l'àrea d'exclusiva jurisdicció provincial, però també en les esferes polítiques compartides. El següent pas més lògic hauria estat fer el canvi mitjançant modificacions no constitucionals. Actualment això està a punt de convertir-se en una norma, mentre que la mateixa estratègia s'està aplicant al desenvolupament rural i l'agricultura.

En el camp de l'agricultura, William Coleman i Éric Montpetit van il·lustrar fins a quin punt el conjunt de l'agricultura del Quebec funcionava correctament, amb un acord recíproc d'un estat fort i d'una societat civil forta. En un estudi recent, Montpetit va donar més explicacions sobre això i va mostrar fins a quin punt aquest sistema està caient amb les reformes iniciades pel govern federal en resposta a les forces d'internacionalització. L'opinió majoritària de com hauria d'actuar la política d'agricultura fa que les organitzacions de la societat civil es «pluralitzin» i «s'harmonitzin» arreu del Canadà, i es veuen obligades a concentrar la pressió cap al govern federal. Tot això redueix el paper representatiu de les províncies per determinar la política local. És a dir, els interessos privats de l'agricultura al Quebec estan obligats a tractar «aquests problemes amb el govern» per tal d'aconseguir els seus interessos, mentre que l'estat del Quebec queda limitat a representar un paper de *lobbying* en aquest sector privat.

A la llum dels canvis que hi ha hagut com a



conseqüència de la ronda de converses d'Uruguai, la trobada de l'Organització del Comerç Mundial el 1986 i una sèrie de cimera internacional (Seattle, Quebec), Éric Montpetit conclou que:

«El desenvolupament de polítiques federals es farà menys per la via de negociacions intergovernamentals que no pas per la via de consultes directes dels ciutadans. En un context d'internacionalització, on el govern federal intervé molt en els camps de competències provincials, aquesta tendència marginalitza l'estat quebequès. Hi ha el perill que els grups intermediaris perdin l'interès per les xarxes neocorporativistes quebequeses en favor de vincles més estrets amb l'estat federal».²¹ (En francès a l'original).

Montpetit adverteix que això pot posar la societat del Quebec davant de «la ineluctabilitat d'una forma de govern que no només no haurà escollit, sinó que no semblaria desitjable si hagués de prendre la forma del clientelisme que tenim dret a témer en el sector agrícola».²² (En francès a l'original).

No obstant això, segons Grace Skogstad,

«aquesta estratègia, que veu molt a prop les relacions de treball entre els governs i els representants del sector agrícola-alimentari per tal d'idear una política de comerç agrícola, és efectiva a l'hora de mitigar les tensions que podrien sorgir molt fàcilment a les províncies, ja que els seus sectors de productes primaris s'han vist afectats de diverses maneres pel desenvolupament dels mercats liberalitzadors».

Jo crec que les iniciatives del govern federal ens han conduït a la pluralització en conjunt del sector agrícola-alimentari del Canadà, de la mateixa manera que ha passat al Quebec. Aquest és un cas ben clar en el qual s'està duent a terme una agenda majoritària. És a dir, el pes del nacionalisme majoritari dificulta el federalisme, perquè un estat (Quebec) no interposa cap recurs contra les accions de l'altre (Canadà).

Si analitzem la nova iniciativa que ha pres el govern federal en l'àrea de desenvolupament rural titulada «Associació Rural Canadenca: per atendre els canadencs rurals, marc federal per a una acció al Canadà rural», observem que està plena de referències a la identitat nacional i al foment de solucions pancanadenques per tal d'afrontar els futurs objectius agrícoles. Ii ha alguna menció dels governs provincials, i sempre que en parla ho fa en termes d'una associació per definir, deixant així les províncies amb una funció consultiva.

Els canvis tornen a estar en marxa en aquesta esfera política a través de mitjans no constitucionals. Això s'està convertint en una norma. De manera semblant al que va passar amb la SUFA, no hauríem d'esperar una reforma constitucional perquè l'únic que fa és insinuar confrontacions i competència entre governs, i això no és «el que volen els canadencs». Les províncies estan limitades a representar un paper de suport més que no pas a representar un paper clau en l'elaboració i l'aplicació de la política.

C. Relacions internacionals

Aquest punt en qüestió no és el paper de l'estat del Quebec en afers exteriors com a tal, ja que en aquest camp la postura del Quebec generalment correspon a la posició del Canadà pel que fa

als refugiats, les missions de pau, la CDAAN (Comandament de Defensa Aèria d'Amèrica del Nord), l'OTAN, la lluita contra el terrorisme i altres. El que està en joc fa referència a la possibilitat que té el Quebec d'ampliar les seves responsabilitats internes a escala internacional. Fins ara, això s'ha fet normalment mitjançant la diplomàcia, tal com van indicar Panayotis Soldatos²³ i Daniel Latouche,²⁴ i ha implicat actors no estatals i, amb menys freqüència, actors estatals.²⁵

La posició adoptada pel govern del Quebec es coneix com la doctrina Gérin-Lajoie. Per explicar-ho simplement, l'argument que exposa és que és possible per a un estat membre de la federació ampliar les seves responsabilitats²⁶ (per exemple en agricultura, educació, llengua, sanitat, etc.) cap a l'exterior. Això va comportar im-

20. Bickerton, James P. *Nova Scotia, Ottawa, and the Politics of Regional Development*. Toronto: University of Toronto Press, 1990, p. 182-183.

21. Montpetit, Éric. «Les réseaux néo-corporatistes québécois à l'épreuve du fédéralisme canadien et de l'internationalisation». A: Gagnon, Alain-G. (dir.) *Québec: État et Société*. Montreal: Québec Amérique, 2a edició, mimeo, p. 13. La citació apareix primer traduïda i després en francès perquè en el text original (anglès) apareix només en francès i, per tant, he cregut oportú de posar també l'original francès. N. de la T.

22. Montpetit, *op. cit.*, mimeo, p. 23. La cita apareix primer traduïda i després en francès perquè en el text original (anglès) apareix només en francès i, per tant, he cregut oportú de posar també l'original francès. N. de la T.

23. Soldatos, Panayotis. «Les relations internationales du Québec: la marque d'un déterminisme économique». A: Monière, Denis (ed.) *L'année politique au Québec, 1987-1988*. Montreal: Québec Amérique, 1988, p. 109-123.

24. Latouche, Daniel «State Building and Foreign Policy at the Subnational Level». A: Duchacek, Ivo D.; Latouche, Daniel; Stevenson, Garth. *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Westport: Greenwood Press, 1988, p. 29-42.

25. Thérien, Jean-Philippe; Bélanger, Louis; Gosselin, Guy. «Quebec: An Expanding Foreign Policy». A: Gagnon, Alain-G. (ed.) *Quebec: State and Society*, 2a edició. Scarborough: Nelson Canada, 1993, p. 259-278.

26. Balthazar, Louis. «Les relations internationales du Québec». A: Gagnon, Alain-G. (ed.) *Québec: État et Société*, 2a edició. Montreal: Québec Amérique.

portants conflictes amb el govern federal a l'àrea de *La francophonie* durant anys, especialment sota el mandat dels primers ministres Trudeau i Chrétien perquè, segons ells, la política exterior del Canadà no es podia compartir amb cap dels estats membre. Les actituds federals es van modificar d'alguna manera durant el mandat de Brian Mulroney (1984-1993). Per exemple, durant una visita de Laurent Fabius el novembre de 1984, dos mesos després que els conservadors progressistes de Mulroney haguessin derrotat els liberals, el nou primer ministre va declarar:

«El govern del Canadà té la intenció d'exercir amb tota integritat les responsabilitats constitucionals en matèria de relacions internacionals. Així mateix, considera normal i desitjable que el govern quebequès mantingui amb França les relacions que justifiquen la identitat cultural del Quebec. Nosaltres reconeixem la legitimitat de relacions directes i privilegiades entre París i el Quebec, des del moment que aquestes respecten i tenen en compte els temes que no entren en conflicte amb les competències federals (...).»²⁷ (En francès a l'original).

No obstant això, en referència als Estats Units, al govern federal, fins i tot sota el mandat dels conservadors, li ha interessat mantenir els representants del Quebec a ratlla tant com ha pogut. En una carta del 18 d'abril de 1988 que va ser enviada a un alt funcionari de l'estat del Quebec, s'hi podia llegir: «El govern canadenc considera obligatori que el Canadà asseguri una representació activa, diligent i homogènia a Washington i al costat dels organismes federals nord-americans. En aquest context, creu que és essencial que el caràcter d'unitat amb què vol marcar la seva presència a Washington no pugui ser modificat d'una manera o altra.»²⁸ (En francès a l'original).

Amb el canvi de guàrdia a Ottawa el 1993, el govern dels liberals federals va sentir la necessitat de defensar la seva posició inicial d'una única política exterior, amb el criteri de negar als estats membre la representació de qualsevol paper en les relacions internacionals fins i tot quan es debatessin temes socials, culturals i d'educació. El Quebec es va veure molt afectat per aquesta po-

sició, ja que és l'estat membre que ha tendit a exercir les seves jurisdiccions més significativament al llarg dels anys.

Seguint el referèndum de 1995, Ottawa va emetre una sèrie de noves iniciatives amb la intenció de limitar més la presència del Quebec en qüestions internacionals. Inspirat amb el que s'havia representat com a Pla B, Ottawa va elaborar una *política de contenció* amb la ferma intenció de treure els portaveus del Quebec de la vista del públic. Es poden donar molts exemples, entre els quals deixeu-me mencionar la invitació emesa el 1998 a Louise Beaudoin, ministra de Cultura i Comunicacions del Quebec, per Sheila Copps, ministra federal responsable del patrimoni al Canadà, per participar en un congrés internacional de diversitat cultural però sense dret d'intervenció.²⁹

Finalment, aquesta política de contenció també es va dur a terme amb molta convicció durant la Cimera del Quebec l'abril del 2001, quan al primer ministre del Quebec i a tots els ministres del govern quebequès no se'ls va permetre pronunciar discursos ni fer declaracions públiques de cap tipus davant dels 34 líders de govern reunits a la capital nacional.³⁰

4. Un pretext per a un plantejament multiperspectiva ampliat

En un simposi previ, el que va provocar la publicació de *Multinational Democracies*, els autors van obrir camí cap a una anàlisi crítica i multiperspectiva sobre les societats democràtiques multiculturals i multinacionals. Les esferes de política comparativa i de filosofia política es van combinar per donar una nova llum sobre les relacions de poder i les qüestions de govern. Crec que això constitueix un pas important cap a la recerca de l'essència de la política. Seguint el meu estudi sobre polítiques públiques canadenques, penso que hi ha un altre tipus d'informació que s'ha d'introduir a l'equació.

L'impuls centralista i no constitucional en l'organització de la política a seguir al Canadà es pot veure millor mitjançant la introducció d'estudis



Les politiques liberals de les darreres dècades al Canadà, tot lluitant, per exemple, contra les desigualtats concentrades regionalment, ha comportat, a la fi, que en el cas del Quebec aquest veïes reduït el seu poder de decisió, per exemple, en l'àmbit de l'agricultura. Fotografia: René Lévesque, líder del Partit Quebequès, que guanyà les eleccions regionals del 1976.

de relacions internacionals dins de models tradicionals de política comparativa. Més específicament, els arguments de Robert Keohane sobre la Teoria d'Estabilitat Hegemònica (TEH), en absència de garanties constitucionals clarament dibuixades, podrien avançar molt amb relació a la recerca d'incentius i motivacions per cooperar o col·laborar en un sistema federal que cada vegada està més definit pels edictes de l'hegemonia central.

En altres paraules, el federalisme canadenc es pot comparar amb un sistema d'autoajuda o amb una situació d'anarquia, on els estats no tenen recursos per optar a res més que la rotunda declaració de sobirania. Si la col·laboració implica la indiferència dels mecanismes constitucionals com a punt de referència per a les relacions intergovernamentals, tal com he dit abans, el principi «d'harmonia dels interessos» que suposadament sosté la voluntat de cooperar en primer lloc, es manté igual, no per acord i consentiment mutu de totes les parts, sinó per una força majoritària que defineix aquests interessos i els imposa als companys més dèbils. En un autèntic estat anàrquic, els estats que el componen poden desertar de manera individual, de manera que l'associació de tots els estats ja no vetllarà més pels seus inte-

ressos. En el sistema federal canadenc actual, això no és possible.

La col·laboració és semblant a la TEH en termes d'incentius per aconseguir una hegemonia que, en paraules de Keohane, «confia en un poder dominant que posa les normes i proporciona incentius als altres per tal d'ajustar-se a aquestes normes».³¹ La col·laboració i el compromís, per definició, requereixen un sistema en el qual les parts negociadores puguin coordinar i prendre compromisos. No obstant això, tal com va dir Alain Noël, «quan el foment d'un interès comú s'obté automàticament i no demana ajustaments mutus, coordinació o negociació, no hi ha cap necessitat de col·laborar».³² El consentiment del nacionalisme majoritari al Canadà defineix els interessos polítics, no els membres negociadors. La cooperació és un joc polític, mentre que les declaracions d'harmonia preconcebudes i inqües-

27. Bastien, Frédéric. *Relations particulières*. Paris: Borel, 1999, p. 262. També a *Le Devoir*, 8 de novembre de 1984.

La cita apareix primer traduïda i després en francès perquè en el text original (anglès) apareix només en francès i, per tant, he cregut oportú de posar també l'original francès. N. de la T.

28. Citat a Bastien, Frédéric. *Op. cit.* Correspondència de F. M. Filleul a Julien Aubert, el 18 d'abril de 1988, Arxius del Ministeri de Relacions Internacionals del Quebec. La cita apareix primer traduïda i després en francès perquè en el text original (anglès) apareix només en francès i, per tant, he cregut oportú de posar també l'original francès. N. de la T.

29. Consulteu Turp, Daniel. *La nation bâillonnée. Le plan B ou l'offensive d'Ottawa contre le Québec*. Montreal: VLB éditeur, 2000, capítol 4, «Le volet diplomatique du plan B», p. 109-145, per comprovar altres casos.

30. La política de contenció també es va utilitzar als cercles acadèmics, i alts càrrecs del funcionariat van fer diversos esforços a Ottawa per convidar les ambaixades a intentar aturar la creació de l'Associació Internacional pels Estudis al Quebec l'any 1997. Després d'un començament incert durant el qual els funcionaris federals van fer moltes acusacions antipatriòtiques contra els seus fundadors, l'associació va concentrar els estudiants de totes les disciplines i de totes les parts del món, i ara compta amb més de 800 membres i manté un contacte directe amb més de 2.000 quebequistes.

31. Keohane

32. Alain Noël



La imposició d'una unió social és vista en molts casos com un «instrument de la diplomàcia» per part del govern federal per apaivagar els sentiments particularistes. Fotografia: visita al Quebec el 1967 de Charles De Gaulle, en la qual pronuncià les famoses paraules "Vive le Québec libre!".

tionables d'un poder central no ho són. En l'àmbit de les negociacions intergovernamentals, la col·laboració sovint sorgeix perquè el consentiment del Quebec és considerat com a poc important, i simplement es deixa de banda. Efectivament, l'últim projecte de la SUFA era bàsicament el que van redactar els funcionaris federals.

Com a manifestació de nacionalisme majoritari, nosaltres entenem una situació on moltes províncies volien ser escoltades més que no pas desenvolupar els seus programes en la planificació de les polítiques pancanadenques, sense qüestionar la seva naturalesa pancanadenca. Els governs provincials sabien que els ciutadans confiaven en Ottawa pel que fa a aquestes qüestions. Per tant, estem davant d'una situació on els governs competeixen per «l'exposició» als seus ciutadans en el mateix conjunt de jurisdiccions, amb la diferència que ells dirigeixen i superposen l'electorat (al contrari que els estats sobirans, que s'han de preocupar pels efectes de la cooperació en electorats clarament delimitats). Aquesta distinció és important, perquè proporciona un incentiu important al govern central per actuar amb hege-

monia i proporciona una legitimitat evident per fer-ho entre la majoria dels canadencs. Les teories del lideratge hegemònic són les que no es basen solament en el poder, com és el cas de les relacions internacionals, sinó en una autorització majoritària que és més difícil de qüestionar, perquè l'«opció-de-no-participació» no és assequible com ho pot ser en un escenari anàrquic de relacions interestatals. Aquesta línia d'argumentació és informativa pel que fa al futur de les pràctiques federals al Canadà. Com pot un estat qüestionar l'hegemonia si aquesta està considerada com una proposta legítima per la major part del país i està recolzada per nou estats més? La cooperació (o la «col·laboració») és possible quan no és necessària una harmonia d'interessos per començar, tal com afirmen les teories de la cooperació a nivell internacional?

5. Conclusió

Aquests tres casos demostren que el Quebec dedica gran part de la seva capacitat a determinar la

política internacional i la política local, que cada vegada són més constrictives, i fins i tot reduïdes, en nom de l'*interès nacional*. Ottawa, actuant com a única expressió de la identitat canadenca, argumenta que té l'actual mandat per actuar com una única veu en nom de tots els canadencs. En resum, aquesta és l'última expressió del *nacionalisme majoritari* que els polítics federals intenten imposar-nos.

En successius intents d'evitar les províncies, Ottawa ha decidit iniciar una sèrie de reformes mitjançant el compromís dels ciutadans, amb l'assessorament d'una tercera part. Segons aquest model, el govern central argumenta que ell és l'únic govern que pot parlar de part de tots els canadencs sigui quina sigui l'esfera política i, per extensió, sigui quina sigui la jurisdicció sota la qual recaigui. Com a resultat, la col·laboració i l'associació són simplement paraules que reflecteixen una situació on les províncies, en particular el Quebec, no poden esperar cap debat constitucional perquè implica confrontació i competició, i això no és, segons els diuen els polítics federals, «el que volen els canadencs». Final de la discussió.

El nacionalisme pancanadenc es queda com una vaga concepció de participació de les províncies, vist que les paraules que estan de moda són col·laboració i associació. On sigui que hi hagi sobirania en aquest món globalitzador, està en mans del govern federal.

Aquesta tendència va portar el filòsof Will Kymlicka, mentre reflexionava sobre el paper emergent del govern federal, a l'àrea de noves tecnologies reproductives per tal d'identificar un defecte important.

«El problema, sens dubte, és que (l'autèntic) federalisme limita seriosament l'àrea en la qual els canadencs anglesos poden actuar dins d'aquesta identitat nacional. L'única via que tenen els canadencs anglesos per actuar col·lectivament en una àrea concreta és debilitar els principis federals que han fet possible als quebequesos poder actuar col·lectivament. És a dir, el punt mort en què es troben les relacions entre el Quebec i el Canadà no és simplement que els quebequesos han desenvolupat un fort sentit d'identitat políti-

ca que està deformant els vincles del federalisme. El problema és també que els canadencs de fora del Quebec han desenvolupat un fort sentit d'identitat política pancanadenca que està deformant els vincles del federalisme. (...) Si volem aclarir les paradoxes de la identitat nacional del Quebec, cal que ens fixem més honestament en el desenvolupament de la identitat política del Canadà anglès.»³³

Sembla molt important aquí esmentar una de les qüestions més importants ressaltades per la Cort Suprema del Canadà en el cas de referència relacionat amb la secessió del Quebec. La Cort Suprema declara a la secció 66:

«La relació entre la democràcia i el federalisme significa, per exemple, que al Canadà pot haver-hi majories legítimes diferents per igual, en diferents províncies i territoris i a nivell federal. Cap majoria és més o menys «legítima» que les altres com a expressió de l'opinió democràtica (...). Un sistema de govern federal permet a les diferents províncies seguir unes polítiques que responguin a les preocupacions i als interessos particulars dels habitants d'aquella província.»

Què es pot fer fora d'aquest context? Simplement que el Canadà continuï canviant, reforçant la seva posició nacionalista majoritària a través de la negació de pràctiques federals, mentre es continuen fent sense cap mena de vergonya les acusacions contra els portaveus de l'estat del Quebec. Tornant a Roger Brubaker, les pràctiques nacionalitzadores mai no havien estat tan bones al Canadà, i aquesta condició continuarà debilitant la confiança del Quebec cap a les institucions federals que són de tot menys federals.

33. Kymlicka, Will. «The Paradox of Liberal Nationalism». *Literary Review of Canada*, novembre de 1995, p. 15.