

FEDERALISME, LIBERALISME I CONSENS SOLAPAT. EL CAS CANADENC

Marc Sanjaume-Calvet

Investigador postdoctoral de la Université du Québec à Montréal, i professor col·laborador de la Universitat Oberta de Catalunya

SUMARI: 1. Introducció. – 2. El consens solapat a la teoria federal. – 2.1. Federalisme i pluralisme. – 2.2. Federalisme de consens solapat. – 3. El sistema federal i el(s) federalisme(s) canadencs. – 3.1. Federalisme modèlic?. – 3.2. Les múltiples cares del federalisme canadenc. – 3.3. Tres models federals irreconciliables?. – 4. Un breu estudi de cas: polítiques d'immigració i la relació Canadà-Quebec, un consens solapat parcial?. – 4.1. Una identitat dinàmica i el conflicte constitucional. – 4.2. Acords i polítiques d'immigració. – 4.3. Evolució: de la convergència a l'interculturalisme. – 4.4. Una política altament federalitzada i descentralitzada, fruit del conflicte constitucional. – 4.5. Un exemple de consens solapat?. – 5. Model federal i consens solapat: el modus vivendi i més enllà. – Llista de referències. – *Resum – Resumen – Abstract.*

1. Introducció

El mes d'octubre del 2014, el Museu de la Civilització de Ciutat de Quebec va acollir una conferència per commemorar els cent cinquanta anys de les reunions de la comissió que redactaria l'Acta constitucional canadenc de 1867, celebrades a la capital quebequesa. L'esdeveniment, organitzat per Guy Laforest, Eugénie Brouillet i Alain-G. Gagnon, va comptar amb intel·lectuals i professors tant del Canadà anglès com del francès. Més enllà del contingut acadèmic de la conferència, al qual em referiré al llarg d'aquest article, el simbolisme de l'acte era de doble envergadura. D'una banda, l'efemèride certificava la importància d'una Constitució que continua viva després de la repatriació del 1982,

Article rebut el 17/09/2015; acceptat el 07/12/2015.

liderada pel primer ministre Pierre Elliott Trudeau, en el que ha estat una evolució constitucional totalment *sui generis*. D'altra banda, l'esforç organitzatiu de la conferència va provar l'entusiasme renovat per la causa federalista que alguns intel·lectuals antigament sobiranistes, com Guy Laforest,¹ volen posar damunt la taula.

El títol de la conferència era, de fet, ben revelador: "Comprendre l'emergència de la federació canadenca". Per què, cent cinquanta anys més tard, calia fer una conferència per "comprendre" la federació? El discurs d'obertura de Graham Fraser, comissionat de Llengües Oficials, va oferir una resposta convincent.² Per Fraser, allò més sorprenent del programa acadèmic era la pluralitat de punts de vista sobre la federació canadenca: "the most important element of this colloquium is that it is bringing together the different traditions of interpretation of Canada's history". Guy Laforest partia de la mateixa idea, però convertida en un repte d'actualitat per al Quebec: repensar el seu encaix dins una federació de significats múltiples. Aquest esforç, per Laforest, és també un objectiu polític per a tota una nova generació: "Je pense que pour donner un coup d'épaule à un éventuel déblocage institutionnel, les jeunes du Québec devraient participer davantage à la vie politique du Canada à tous les niveaux",³ escrivia a les pàgines del diari de línia sobiranista *Le Devoir* els mateixos dies.

L'objectiu d'aquest article segueix la idea que va exposar Fraser i la preocupació de Laforest per l'avenir de la federació canadenca. En les pàgines següents identificaré la pluralitat de legitimacions que es donen a la federació en les diverses tradicions de pensament. Aquest exercici anirà precedit d'una anàlisi de les teories del federalisme. Concretament, plantejo el cas del Canadà dins del marc del consens solapat rawlsià que ha estat desenvolupat per Wayne Norman, Ferran Requejo o Helder de Schutter, entre d'altres. Tal com han avançat aquests autors als seus respectius treballs, penso que la federació canadenca és un cas d'estudi immillorable per comprendre la relació entre legitimitat i justícia en els models territorials. Així doncs, aquest article no es limita a fer un estudi de cas, sinó que pretén explorar les condicions en

1. Professor de la Universitat de Laval i autor, entre altres obres, de *Trudeau and the End of a Canadian Dream*.

2. Vegeu: Graham Fraser, "The Quebec Conference, 1864: 150 years later, understanding the founding of the Canadian federation", Canada News Centre, Government of Canada, 2014.

3. Guy Laforest, "Pour un Québec qui se réengage dans le Canada", *Le Devoir*, 9 d'octubre de 2014.

què el consens solapat rawlsià funcionaria en un context de pluralisme nacional. Partint d'una visió global del model federal canadenc, em centro de manera concreta en el cas de les polítiques d'immigració. Aquestes polítiques les presento com un exemple concret de consens solapat federal (i els dèficits que se'n deriven).

La tria del cas canadenc per relacionar-lo amb el federalisme i el consens solapat em sembla encertada per diverses raons. En primer lloc, el Canadà és una federació consolidada que es pot dir que és entre les democràcies liberals més descentralitzades i federalitzades. El Canadà fou el primer estat del món a declarar-se oficialment multicultural, una política que va ser anunciada oficialment el 1971 pel primer ministre Pierre Elliott Trudeau. Posteriorment, el 1982, la Carta de Drets i Llibertats de la constitució repatriada va incloure a la secció 27 una clàusula que establí una interpretació de la Carta: "in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians". El 1988, el multiculturalisme oficial adquiria rang legal amb la *Canadian Multiculturalism Act*.

En segon lloc, la filosofia universalista que inspira el model constitucional canadenc i els debats que se n'han derivat, sobretot arran del cas quebequès, han generat una nova literatura en filosofia política. Les obres de Charles Taylor, Will Kymlicka o Joseph Carens s'inspiren en els reptes constitucionals canadencs, però van molt més enllà del cas concret. El debat entre comunitaristes i liberals ha permès refinar la tradició liberal amb aportacions clau, com ara *Multicultural Citizenship*, de Kymlicka; *Multiculturalism*, de Taylor, o *Strange Multiplicity*, de Tully, pel que fa el reconeixement dels drets de grup i els elements culturals mantenint el tronc liberal clàssic. En aquest article argumentaré que aquesta contribució filosòfica, diguem-ne universal, es pot exemplificar amb les polítiques d'immigració canadenques i la seva descentralització a partir de la dècada dels setanta, primer al Quebec, i després a la resta de províncies. De fet, a partir de la implantació del sistema de punts amb la primera llei d'immigració, la selecció de candidats a emigrar al Canadà féu un tomb que inspirà diversos països, sobretot de la Commonwealth, per passar d'un sistema basat en la discriminació per nacionalitat (i origen ètnic) cap a un sistema individualitzat.

Finalment, no podem menysprear l'impacte del cas canadenc, i concretament el cas quebequès, a Catalunya. Si bé els pares de la Constitució espanyola van ignorar el federalisme canadenc, el desenvolupament de l'autonomia a Catalunya ha estat estretament lligat a les polítiques de la província del Quebec. L'expresident Jordi Pujol

es referia al seu passat polític en aquestes paraules el 2010: “Durant vint-i-tres anys he estat President de Catalunya. En llenguatge americà dirien que he estat el governador de Catalunya. Però seria més exacte fer la comparació amb el Canadà, i amb el Quebec. A Catalunya i a Espanya, he estat l'equivalent al Primer Ministre del Quebec. És a dir, el Primer Ministre d'una província canadenca que per llengua i cultura, memòria història, consciència col·lectiva i voluntat política té una personalitat pròpia diferenciada dintre del Canadà”.⁴ Des de la primera llei de política lingüística fins a les recents manifestacions per la independència i el dret a decidir promogudes per la societat civil, el Quebec ha estat un referent tant per als èxits com per als errors.

Sigui com sigui, doncs, l'estudi del cas canadenc es mereix una consideració continuada i especial per part de nacions minoritàries o estats compostos que aspiren a millorar les seves polítiques amb relació a la diversitat i el poder compartit.⁵

2. El consens solapat a la teoria federal

2.1. Federalisme i pluralisme

Els termes *federalisme* i *federació* formen part del mateix camp semàntic però, per a la tasca que ens ocupa, tenen significats molt diferents. Mentre que el primer terme fa referència a una doctrina àmplia que inclou valors, tradicions i ideologia o, fins i tot, una cultura política, el segon concepte es refereix a les característiques d'un model d'Estat existent (o teòric).⁶ Ara bé, hi ha un vincle evident entre tots dos termes, ja que en funció dels valors i tradicions de cada federalisme obtindrem un model o altre de federació. A la pràctica, però, aquesta relació és complexa, ja que rarament ens trobem amb una expressió unívoca dels valors que legitimen un disseny institucional determinat. De fet,

4. Jordi Pujol, “Europa i els EUA en el món d'avui”, Nova York, Centre d'Estudis Jordi Pujol, 4 de març de 2010. URL: <http://www.jordipujol.cat/files/articles/europaieuaenelmondavui.pdf> [Consulta: 04-02-2016].

5. En aquest sentit, cal destacar l'obra que va publicar el mateix Institut d'Estudis Autònoms el 2006, editada per Alain-G. Gagnon, i titulada *El federalisme canadenc contemporani. Fonaments, tradicions i institucions*, com un llibre de referència en la matèria, el qual cito en aquest article.

6. Alain-G. Gagnon, *Més enllà de la nació unificadora: al·legat en favor del federalisme multinacional*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2008.

tal com ha proposat Ferran Requejo,⁷ seguint la filosofia del llenguatge de Wittgenstein i les obres d'Isaiah Berlin, no és possible legitimar des d'un sol valor els sistemes democràtics. En la legitimació dels sistemes democràtics hi ha sempre una pluralitat de pols legitimadors que a la vegada són finits però no jerarquizables. Aquesta pluralitat es pot representar en nou pols que estan en tensió constant, en els quals el liberal (esfera de drets individuals, separació d'esfera pública i privada, limitació i control del poder) té una posició preeminent, però sempre acompanyat dels altres vuit: democràtic, socioeconòmic, ordre social, nacional, cultural, federal, funcional i postmaterialista. Cap teoria democràtica és capaç de col·lapsar tota sola aquests pols, ja que la naturalesa agonística (Berlin) de la relació entre ells fa impossible que això sigui així. Al cap i a la fi, diu Requejo, aquestes són teories de l'Estat, i estan condemnades a prioritzar d'una manera determinada aquests valors per legitimar una forma determinada de poder que, a la vegada, conforma narratives que són el marc en què es formen les identitats polítiques.

Aquestes tensions, pròpies de la teoria democràtica, són també part de les teories del federalisme, que no deixen de ser teories més concretes de la democràcia i l'Estat amb relació a la distribució territorial o no del poder. Així, parlem de pluralisme de federalismes perquè cada doctrina ha establert la seva pròpia jerarquia de valors, mentre que a la pràctica no es pot dir que hi hagi una teoria "guanyadora". De fet, no hi ha ni una tipologia única de federalisme. Els eixos de tensió solen girar al voltant de la uninacionalitat-plurinacionalitat, l'unitarisme-federalisme, la centralització-descentralització i la simetria-asimetria.⁸ A pesar de la definició simple d'Elazar dels sistemes federals com "un acord, establert i regulat per mitjà d'un pacte, les relacions internes del qual reflecteixen una forma de compartir especial que ha de prevaldre entre les parts, basada en un reconeixement mutu de la integritat de cada soci i en l'intent de promoure una unitat especial entre ells",⁹ la realitat és que les tradicions de pensament són molt diverses. Per Karmis hi ha tres grans tradicions federals. En primer lloc, una teoria universalista inspirada en els pares de la Constitució

7. Ferran Requejo, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Routledge, 2005, p.18-19.

8. Ferran Requejo, "Federalisme, descentralització i pluralisme nacional. Teoria política i anàlisi comparada", *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, Barcelona, IEA, 4, 2007.

9. Daniel J. Elazar, *Anàlisi del federalisme i altres textos*, Barcelona, IEA, 2007, p. 121.

dels Estats Units i basada en la supremacia del govern central, que seria l'encarregat de promoure la llibertat individual i uns drets i llibertats bàsics. En aquesta concepció les institucions centrals tenen un pes moral de caràcter universal i per això són més importants que la resta (unitats federades). Més endavant, veurem com aquesta teoria ha estat recollida per l'exprimer ministre Trudeau, entre d'altres, al Canadà. Un segon grup, anomenat comunitarista, consistiria en una visió contrària del federalisme respecte la dels pares constitucionals americans, que insistiria en la superioritat moral de les unitats federades. En aquesta categoria hi trobaríem Montesquieu, en una defensa instrumental del caràcter republicà de cada unitat, però també Calhoun, el representant americà del confederalisme, totalment oposat a la idea federal de Madison. Finalment, un tercer grup, anomenat pluralista, es basa en les obres d'Althusius o Proudhon i estableix una concepció dels pactes federals que no es basa en les nacionalitats o les cultures estanques, sinó a fer més d'un pacte en diversos nivells de govern que veuen l'asimetria com una necessitat. Aquest tercer grup, al meu entendre, és el que també ha explorat Norman amb relació al debat sobre el consens solapat i el *modus vivendi* que exploro a la secció següent.

2.2. Federalisme de consens solapat

La idea del consens solapat (*overlapping consensus*) la planteja el filòsof John Rawls a l'obra *Political Liberalism*. Per Rawls, el consens solapat és la manera de garantir l'estabilitat del sistema democràtic, i es basa en una concepció política de la justícia compartida pels ciutadans.¹⁰ Aquest consens forma part del "castell teòric" de la filosofia rawlsiana, però ens interessa perquè parteix de dues preocupacions fonamentals que són comunes amb el federalisme. En primer lloc, adopta com a objectiu respondre a la pregunta fonamental del liberalisme polític: com fer possible que convisquin ciutadans amb concepcions del món (*comprehensive doctrines*) completament oposades. ja siguin religioses, culturals o merament personals?¹¹ En segon lloc, i més enllà d'aquesta preocupació inicial, Rawls argumenta des de la convicció que, efectivament, a la realitat sempre existeix una pluralitat

10. John Rawls, *Political Liberalism*, Nova York, Columbia University Press, 1993, p. 133-172.

11. *Ibid.*, p. 133.

de concepcions del món irreductibles a una sola legitimació del poder polític. Davant d'aquest doble repte, el filòsof proposa el consens solapat, que es distingeix d'un simple *modus vivendi*.

Un tractat entre estats podria mantenir les cultures, principis i valors de cada comunitat política totalment separats mentre els interessos comuns farien que col·laboressin; això seria el model *modus vivendi*. En canvi, en la idea del consens solapat hi van inclosos dos aspectes: "primer, l'objecte del consens, la concepció política de justícia, que és en ella mateixa una concepció moral. I segon, s'afirma sobre unes bases morals, és a dir, inclou concepcions de la societat i dels ciutadans com a persones, els principis de justícia, una manera d'entendre les virtuts polítiques i com aquestes s'expressen en la vida pública i s'encarnen en el caràcter humà".¹²

La relació entre la idea del consens solapat rawlsiana i el federalisme és paradoxal, en certa manera. D'una banda, el federalisme i les seves dificultats no formen part de la filosofia de John Rawls. De fet, ni la seva teoria de la justícia ni tampoc la concepció de liberalisme polític desenvolupada posteriorment arran de les crítiques de la seva primera gran obra, publicada el 1971,¹³ no preveuen un model de poder compartit territorialment ni un Estat plurinacional.¹⁴ Tal com diu Norman, és significatiu que el terme *federal* ni aparegui en aquestes obres.¹⁵ D'altra banda, les preocupacions que duen el filòsof a formular la seva gran construcció teòrica són comunes amb la necessitat de compartir el poder que planteja el federalisme.

Així, la definició bàsica d'un sistema federal com a "self-rule plus shared-rule"¹⁶ trasllada la preocupació per garantir la unitat i la diversitat dels individus a les unitats federades. Salvant les distàncies normatives, hi hauria tres menes d'acords federals constitucionals, si seguim la filosofia rawlsiana però aplicada a aquest camp d'estudi

12. *Ibid.*, p. 147.

13. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

14. Sobre la relació entre Rawls, la plurinacionalitat i l'autodeterminació, vegeu: Joan Vergés, *Les esquerdes del liberalisme*, Barcelona, Pòrtic, 2006; Pau Bossacoma i Busquets, *Justícia i legalitat de la secessió: Una teoria de l'autodeterminació nacional des de Catalunya*, Barcelona, IEA, 2015.

15. Wayne J. Norman, "Towards a Philosophy of Federalism", a Judith Baker (ed.), *Group Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1994, p. 79-100.

16. Daniel Judah Elazar. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa (Ala.): University of Alabama Press, 1987.

segons Norman.¹⁷ En primer lloc, un acord federal que fos fruit d'una sola doctrina comprensiva (*comprehensive doctrine*) o concepció del món. En aquest cas les altres maneres de veure la federació i la vida en comú quedarien automàticament excloses. En segon lloc, un arranament que fos un *modus vivendi*. En aquest supòsit, els acords federals no podrien contenir una base moral, perquè es tractaria simplement d'una manera de posar en comú interessos des de punts de vista radicalment separats, que no tindrien una aspiració a formar una manera de veure la federació moralment superior a les parts que la formen. En tercer lloc, el model de consens solapat permetria formar una federació que contingués un acord unificador sobre la concepció política que tindria les característiques que hem esmentat en la descripció del consens solapat rawlsià. L'argument principal de Norman és que la forma preferible per a una teoria normativa del federalisme hauria de ser precisament aquesta tercera mena de pacte federal, en què el nivell superior del pacte conjunt tingui un pes moral: "some form of overlapping consensus that demands more of federal partners and their citizens than a *modus vivendi*, but less than a *comprehensive, monolithic conception of shared identity and citizenship*".¹⁸ La concepció de Norman, recorda, de fet, la de Kymlicka¹⁹ pel que fa als acords federals plurinacionals. En resum, es tractaria d'evitar que les minories quedin sense la protecció d'un autogovern, i això s'aconseguiria mitjançant un esquema contractualista rawlsià que a la vegada permetria assegurar la cohesió necessària per mantenir unida la federació. És precisament per aquesta posició contractualista entre grups que De Schutter ha criticat la proposta de Norman.²⁰ Per aquest autor la identificació de grups culturals preexistents seria més pròpia de l'obra de Rawls *The Law of Peoples* que no pas de *Political Liberalism*.²¹ És a dir, si bé la concepció de grup societal de Kymlicka és liberal, per De Schutter difícilment es podria arribar a un consens solapat en un esquema com el que hem presentat abans. Ans al contrari, aquesta

17. Norman, "Towards a Philosophy of Federalism", p. 87.

18. *Ibid.*, 88.

19. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1996.

20. Helder De Schutter, "Federalism as Fairness", *Journal of Political Philosophy*, 19, núm. 2, 2011, p. 167-189.

21. *Ibid.*, p. 178.

idea seria més pròpia d'un acord de tipus *modus vivendi* que d'una base moral conjunta.

Sense entrar a discutir la teoria dels drets culturals de Kymlicka, la crítica de De Schutter aniria en la línia d'ampliar el pacte federal a una diversitat d'identitats que no es limitin a les identitats nacionals minoritàries. Sigui com sigui, admet el fet que són precisament les identitats nacionals subestatals les que generalment demanen canvis a l'autoritat política, mentre que les altres identitats (locals, culturals, ètniques, etc.) solen demanar canvis en les polítiques. En conclusió, la proposta de De Schutter és valuosa perquè manté la idea de les tres legitimacions plantejades per la interpretació rawlsiana i la preferència normativa per la tercera (consens solapat), tot i que considera que aquesta hauria de ser de caràcter dinàmic, ja que les mateixes institucions també tenen un impacte sobre la transformació de les identitats territorials que demanen canvis d'autoritat política.²² Combinant la tipologia de Karmis i Norman hi ha tres grans models federals: universalista, comunitarista i pluralista. Aquest tercer grup sembla que es pot interpretar des del model del *modus vivendi*, però també com una oportunitat per explorar un consens solapat federal.

3. El sistema federal i el(s) federalisme(s) canadencs

En aquesta secció repassaré les característiques principals del sistema federal canadenc tenint en compte l'aproximació teòrica que he detallat més amunt. En primer lloc, destacaré els aspectes institucionals i els seus dèficits, i en segon lloc, intentaré enumerar i descriure les principals interpretacions normatives que s'han fet sobre aquest model, és a dir, les fonts de legitimitat normativa que solen presentar-se per sostenir-lo.

3.1. Federalisme modèlic?

L'estructura federal canadenc està detallada a les actes constitucionals de 1867 i 1982, a les quals s'hi solen afegir els principis constitucionals que la Cort Suprema va establir el 1998: democràcia, constitucionalisme i imperi de la llei, federalisme i respecte per les minories. La

22. *Ibid.*, p. 187.

federació és asimètrica *de facto* i *de jure*; més enllà del fet francòfon (dins i fora del Quebec), les Primeres Nacions han desenvolupat una capacitat d'autogovern pròpia tot i haver quedar encotillades en el sistema de reserves. L'estructura de govern federal és peculiar i fruit de la història *sui generis* de la federació. La Constitució de 1867 es gestà en un context de lleialtat a la corona britànica i copiant, en certa manera, el parlamentarisme britànic. Així, la federació té un sistema parlamentari, un Senat vitalici nomenat des del Govern, i un sistema judicial centralitzat. La Cort Suprema canadencs s'instauraria el 1949; fins aleshores, el Privacy Council de Londres havia estat la cort més alta del país i solia dictaminar a favor dels poders provincials. La Cort Suprema, també nomenada pels poders centrals, va reequilibrar la situació defensant una visió més propera al Govern federal. Fins al 1982, amb la patriació constitucional, la reforma constitucional requeria el consentiment de Londres. Però la nova Constitució va establir una fórmula d'esmena que la fa difícil de reformar, ja que la majoria de canvis requereixen un 50 per cent de la població i el consentiment de set províncies (juntament amb el del Govern federal); ara bé, en els aspectes principals de la Constitució la fórmula requereix unanimitat provincial.²³

El debat públic i la literatura sobre els dèficits federals del Canadà ha acostumat a assenyalar la dificultat d'acomodar el Quebec com el principal problema de la federació. I efectivament, des de la seva fundació, el 1867, aquesta ha estat una de les principals preocupacions d'un sistema federal que, com veurem a la secció següent, ha estat entès de maneres molt diferents en les historiografies anglòfona i francòfona. El període posterior a la Revolució Tranquil·la va accelerar la necessitat de renovar un nacionalisme canadenc que, després del referèndum de sobirania-associació del 1980, es va afirmar amb la patriació constitucional de 1982 inclosa la Carta de Drets i Llibertats.²⁴ De fet, l'aleshores primer ministre liberal Pierre Elliott Trudeau, precisament davant les dificultats de posar d'acord les províncies per renovar el text constitucional i retornar la "sobirania popular" al poble canadenc de manera simbòlica amb la patriació constitucional, havia amenaçat de fer-ho de manera unilateral. El 1981, però, hauria de començar una ronda de negociacions, ja que la Cort Suprema va establir que, si

23. *Ibid.*

24. Guy Laforest, *Trudeau and the End of a Canadian Dream*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995.

bé no era il·legal que el Govern federal fes aquesta maniobra, aniria contra les convencions constitucionals fer-ho sense l'acord provincial.²⁵ L'habilitat de Trudeau faria que, finalment, les províncies (representades pels seus primers ministres, en la més pura tradició executiva canadenca) estiguessin d'acord amb el contingut constitucional (amb la Carta de Drets i Llibertats) sense poder imposar un referèndum, en un acord *in extremis* sense la presència del primer ministre quebequès René Lévesque.²⁶ Així, el Quebec quedava fora de l'acord constitucional més important des del 1867 i no signaria la nova *Constitution Act*. Els esforços posteriors per reformar la Constitució el 1988 i el 1992 (Ilac Meech i Charlottetown) anirien precisament encaminats a cercar, sense èxit, la inclusió formal del Quebec a l'acord, unes negociacions sempre fallides que desembocarien en el referèndum secessionista del 1995, en què el no a la independència es va imposar per la mínima al Quebec.

Deixant de banda el conflicte Quebec-Canada, les deficiències del federalisme canadenc són moltes. Tot i tractar-se d'un referent per a altres països, s'han assenyalat mancances diverses en el seu funcionament.²⁷ En primer lloc, l'opacitat de les dinàmiques intergovernamentals en la definició de polítiques públiques; un aspecte que també ha estat criticat perquè el primer ministre federal té la capacitat de marcar l'agenda política de les reunions. En segon lloc, l'evolució posterior a la patriació constitucional ha suposat una centralització en la interpretació competencial i la manca de capacitat de les províncies per definir la seva pròpia visió dels drets i llibertats proclamats a la Carta. En tercer lloc, el principi monàrquic, entès com la noció de la indivisibilitat de la corona, no permet a les províncies fer una política exterior significativa. En quart lloc, també s'ha assenyalat el fet que, a pesar que tres jutges dels nou integrants de la Cort Suprema han de conèixer el dret civil francòfon, aquests són nomenats pel governador

25. Lois Harder i Steve Patten (ed.), *Patriation and Its Consequences: Constitution Making in Canada*, UBC Press, 2015.

26. La negociació de la nit del 4 de novembre de 1981 es coneixeria al Quebec com "la nit dels ganivets llargs", ja que, mentre que tots els primers ministres eren informats de l'estat de les negociacions, Lévesque va quedar-ne apartat fins l'endemà al matí. De fet, hi ha controvèrsia sobre si l'exclusió de Lévesque fou justificada i si, des del punt de vista formal, el primer ministre quebequès hauria hagut de signar l'acord. Per Laforest, Lévesque es va presentar a Ottawa amb un equip d'assessors que no estaven preparats per dur a terme unes bones negociacions. El cert és, però, que el mateix Trudeau era molt pessimista sobre la possibilitat d'incloure el Quebec al consentiment provincial. *Ibid.*, p. 5.

27. Guy Laforest, Jean-François Caron i Catherine Vallières-Rolland. "El dèficit federatiu de Canadà", en Alain-G. Gagnon (ed.), *El federalisme canadenc contemporani*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2007.

i el Gabinet del Govern central. Finalment, aquesta mateixa observació també se sol acompanyar del fet que la Carta de Drets i Llibertats va comportar una certa interpretació individualista i pancanadenc dels drets que no deixa marge d'afirmació a les províncies a la seva pròpia interpretació.²⁸Aquestes crítiques posen en evidència que el model canadenc, com qualsevol altre sistema polític, és altament perfeccionable i està en constant evolució, si bé des del fracàs de Meech i Charlottetown el dossier constitucional ha quedat en via morta. Des del punt de vista normatiu, l'esforç per presentar el Canadà com un model va més enllà de la rellevància domèstica. Tal com ha resumit Choudhry,²⁹ en la mateixa vocació de Trudeau i altres intel·lectuals i polítics canadencs el "model canadenc" era un projecte polític de llarg abast que després de 1992 quedà inacabat: "Arguing for the success the necessary success of the Canadian model was not just an academic endeavor. It was a political intervention in two different but interrelated arenas. It was an intervention in international politics to offer a practical, viable model dealing with the issue of minority nationalism, which had become a source of political instability in Eastern and Central Europe and beyond. It was also an intervention in domestic constitutional politics to argue that Canada had hit upon one of the few workable solutions to the accommodation of minority nationalism within a liberal democratic constitutional order"³⁰. L'universalisme trudeauunià de la Carta anava més enllà de cercar un simple arranjament constitucional domèstic, ja que hi havia un vincle entre l'exportació del model canadenc i la recuperació del patriotisme dins les seves fronteres: "There are other links between the domestic and international political agendas. The promotion of the Canadian model abroad should be understood, at least in part, as an attempt to reinforce support for the Canadian model at home by instilling national pride. Thus, Canada's politicians have sought to place the Canadian

28. Vegeu Marc Sanjaume-Calvet, "Federalismo, pluralismo nacional y autodeterminación: la acomodación de Cataluña y Quebec", en Jorge Cagiao i V. Martín Conde (ed.) *Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán*, París: Le Manuscrit, 2015, p. 151-188.

29. Sujit Choudhry, "Does the World Need More Canada? The Politics of the Canadian Model in Constitutional Politics and Political Theory", *International Journal of Constitutional Law* 5, núm. 4, (1 octubre 2007), p. 606-638.

30. *Ibid.*, p. 629.

model and example at the heart of its foreign policy by offering it as a pillar of development assistance to deeply divided societies”³¹.

En resum, la incapacitat d’incloure el Quebec dins del marc constitucional, juntament amb els dèficits propis d’un federalisme executiu que combina la centralització monàrquica i del model Westminster amb un model federal dels més avançats del món, ofereix un resultat ambivalent. D’una banda, mostra una història d’èxit que ha situat la federació canadenca al panorama internacional (i també la seva producció acadèmica) com un exemple de gestió de la diversitat (vegeu la secció següent sobre les polítiques d’immigració). De l’altra, paradoxalment, el Canadà ha forçat com pocs països les costures del constitucionalisme; només cal recordar l’Opinió de la Cort Suprema sobre el dret de secessió del Quebec del 1998, en un esforç que l’ha portat a una veritable odissea constitucional.³² Després del refús de la reforma de Charlottetown, Peter Russell es preguntava si aquesta odissea s’havia acabat³³ i recordava aquesta ambivalència. Per al politòleg de Toronto, si alguna cosa havia quedat enrere era la “innocència” de pensar que seria fàcil desfer-se del llegat colonial britànic, acomodar les minories (Quebec i Primeres Nacions) i desenvolupar un entusiasme constitucional federal per a una reforma que satisfés a tothom. L’era de la innocència s’havia acabat. Però la lectura de Russell concordava precisament amb la multiplicitat de maneres de veure la federació i la formulació d’expectatives de canvi: “many rejected the Charlottetown Accord because it did not meet their expectations of constitutional renewal. But these expectations in Quebec and the rest of Canada should be defined and reorganized. That is the hard truth behind the verdict that the accord was rejected outside Quebec because it offered Quebec too much, and inside Quebec because it did not offer enough. For Quebecers a renewed federalism meant a Canada defined in terms of two founding nations, with the French-Canadian nation having its primary Government in Quebec city. For the most ardent constitutional reformers outside Quebec a renewed federalism meant a Canada defined in terms of individual, unhyphenated citizens bearing equal rights, living in provinces whose representatives have

31. Ibid., p. 630.

32. Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?*, Toronto, University of Toronto Press, 1993. <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10219317>.

33. Ibid., p. 228.

equal influence in strong central government. There is no reason to believe that another effort at a grand constitutional revision by the present generation of Canadians –even with a vastly improved process– could bridge the gap between these competing constitutional visions better than the Charlottetown Accord”.³⁴ Són precisament les diverses visions del model territorial canadenc les que em dispo a analitzar a la subsecció que ve a continuació.

3.2. Les múltiples cares del federalisme canadenc

Segons Requejo,³⁵ en el seu pas del confederalisme inicial formulat per les tretze colònies americanes cap a una idea madisoniana molt més centralitzada, el federalisme hauria patit un doble rapté: un primer segrest al servei de la construcció estatal (*state-building*), i un segon, al de la construcció nacional (*nation-building*). Doncs bé, l'Acta constitucional canadenc del 1867 és un bon exemple d'aquest doble segrest. Si bé tenia una inspiració important en els Estats Units, de fet era fruit d'un moviment profundament contrarevolucionari que restava lleial a la corona anglesa sense renunciar al model parlamentari britànic. Els pares fundadors de la Confederació estaven dividits sobre si el Canadà havia de seguir un model unitari o federal. Els representants de l'oest, encapçalats per John A. MacDonald o George Brown, reivindicaven un model unitari, mentre que els representants de l'est, especialment de les províncies atlàntiques, i els representants francòfons, com George-Étienne Cartier, defensaven un model federal.³⁶ El resultat fou una Constitució federal, però la controvèrsia sobre la naturalesa del model territorial que dissenyava no havia fet més que començar. El seu funcionament actual resulta contradictori. És a dir, si bé té un funcionament federal quotidià, la interpretació de la seva legitimació i els objectius que persegueix (també els valors morals que el sostenen) sol ser farcit de polèmiques. En el si de la federació canadenc moderna hi conviuen com a mínim tres maneres d'entendre i legitimar normativament la seva estructura federal (sovint associades a una posició política determinada), que lliguen amb els enfocaments

34. *Ibid.*, p. 229.

35. Requejo, *Multinational Federalism...*, 2005.

36. Jörg Broschek, "Historical Institutionalism and the Varieties of Federalism in Germany and Canada", *Publius: The Journal of Federalism* 42, núm. 4 (10 gener 2012), p. 662-687.

teòrics que hem comentat seguint Karmis: universalista, comunitarista i pluralista.³⁷ Mentre que les dues primeres fan referència a les concepcions federals clàssiques, la tercera seria de caràcter més pragmàtic i centrada en l'experiència canadenc recent, que busca l'eficiència i la utilitat del govern multinivell. Posteriorment, a partir de l'anàlisi de les polítiques d'immigració, argumentaré que des d'una perspectiva evolutiva del sistema federal canadenc es pot albirar un model pluralista que va més enllà de la perspectiva utilitarista i s'acosta al consens solapat descrit a l'apartat anterior.

a) L'universalisme trudeunià com a nacionalisme pancanadenc

Karmis identifica la tradició universalista federal amb els autors dels *The Federalist Papers*, Madison, Hamilton i Jay (Publius). Aquests es basarien en la llibertat individual per justificar un federalisme en què el nivell de govern federal seria el garant d'uns valors morals superiors. En aquest sentit, el paper del govern federal es legitimaria essencialment per la necessitat de disposar d'un poder fort que fos capaç d'erosionar els particularismes de cada estat o component de la federació, sempre més propensos a oprimir la llibertat individual.³⁸ Així, aquesta manera de legitimar el federalisme seria essencialment liberal individualista. En una línia similar, el pensament federal de Pi i Margall basa el contracte federal en la sobirania individual d'inspiració rousseauiana i dels mateixos *Founding Fathers* federalistes.³⁹ Resulta difícil no esmentar aquí la influència kantiana en aquest tipus de pensaments, amb una sèrie de premisses normatives que solen acompanyar la filosofia del contractualisme individualista que aspira a combinar el patriotisme o nacionalisme estatalista amb alguna mena de cosmopolitisme (més enllà de la qüestió federal): cosmopolitisme moral moderat (lliga de nacions, etc.), compatibilitat entre una mena

37. Aquesta tipologia s'inspira en la que va proposar Dimitrios Karmis. Vegeu Dimitrios Karmis, "Les múltiples veus de la tradició federal i el batibull del federalisme canadenc", en Alain-G. Gagnon (ed.), *El federalisme canadenc contemporani*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2007.

38. *Ibid.*, p. 68.

39. Òbviament, al primer Pi i Maragall, anterior a l'aparició de *Les nacionalitats* i al fracàs de la Primera República espanyola. Jorge Cagiao, *Tres maneras de entender el federalismo*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2014, p. 49.

de civisme republicà i el cosmopolitisme universalista o un raonament favorable a promoure “valors comuns” dins l’estat, etc.⁴⁰ Per Karmis, aquesta mena de federalisme, basat en l’universalisme i l’individualisme, al Canadà es basa en tres grans premisses: 1) els particularismes amenacen la llibertat individual; 2) una concepció mononacional de la nació que representen les institucions federals; 3) una concepció monista i unitària de la identitat, les identitats múltiples quedarien subordinades a aquesta identitat i en tot cas serien estranyes al seu projecte. Unes premisses que, si ens fixem en les tradicions federals catalana i espanyola, encaixarien millor amb el federalisme de Nicolás Salmerón que amb el de Pi i Margall. Salmerón, amb la seva influència organicista (krausista) tot i que encara liberal, combinava la seva idea federal amb una forta sobirania estatalista unitària.⁴¹

Al Canadà, aquesta concepció federal ha estat dominant, amb l’excepció del Quebec. El pare de la repatriació constitucional i la Carta de Drets i Llibertats, Pierre Elliott Trudeau (paradoxalment quebequès), fou el màxim exponent d’aquesta doctrina, que reinterpreta fins i tot el pacte de 1867 en clau federalista universalista. Per Trudeau, que s’inspira en les observacions de Tocqueville, el federalisme és una forma superior de govern que permet un sistema de contrapesos que salvaguarden la llibertat individual. A aquesta idea cal afegir que ell mateix parlava de la igualtat d’oportunitats com un altre valor clau que garantia aquest sistema de govern.⁴²

Seguint la crítica de Laforest,⁴³ Bédard descriu la concepció trudeuniana del contracte federal com un pacte entre individus portadors de drets individuals reconeguts per la Carta. En aquest contracte, doncs, no hi tenen cabuda ni els “pactes de comunitats” ni tampoc els “pactes de nacions”, la qual cosa impossibilita pensar la fundació de la Confederació des del dualisme clàssic (vegeu la subsecció següent). Per Bédard, Trudeau encarnaria un esperit modernitzador basat en la voluntat de trencament amb el passat, el contracte individualista i

40. Vegeu Ferran Requejo, “Cosmopolitan Justice and Minority Rights. The Case of Minority Nations (or Kant Again, but Different)”, *Ramon Llull Journal of Applied Ethics* 0, núm. 0, 2012, p. 83-98.

41. Cagiao, *Tres maneres de entendre...*, 2014, p. 140.

42. Karmis, “Les múltiples veus...”, 2006, p. 69.

43. Laforest, *Trudeau and the End...*, 1995.

un messianisme progressista per sortir del Canadà colonitzador.⁴⁴ En paraules de Trudeau, el federalisme es contraposaria al sobiranisme provincial i als intents de replegament comunitari amb la creació d'un nacionalisme federal: "Un des moyens de contrebalancer l'attrait du séparatisme, c'est d'employer un temps, une énergie et des sommes énormes au service du nationalisme fédéral. Il s'agit de créer de la réalité nationale une image si attrayante qu'elle rende celle du groupe séparatiste peu intéressante par comparaison".⁴⁵

En resum, el federalisme de Trudeau conté la missió universalista i individualista primigènia del model dels pares fundadors americans en el context canadenc. Gagnon ha apuntat que, de fet, el pensament trudeaunià inclou una paradoxa o inconsistència clara: si com a intel·lectual detestava qualsevol forma de nacionalisme (i de formació d'estats nació), tal com havia dit més d'una vegada a la revista *Cité Libre*, com a polític i primer ministre al capdavant del Partit Liberal acabaria promovent una forma clara de nacionalisme pancanadenc.⁴⁶ Si bé aquest nacionalisme sempre s'afirmaria basat en valors "universals", no hi ha dubte, tenint en compte els esdeveniments posteriors i el refús del Quebec i les Primeres Nacions a acceptar-lo, que aquesta pretensió no concordava del tot amb la realitat.⁴⁷ En la seva formulació més primerenca, aquest nacionalisme es formulava com a "jurídic", basat en els valors de la llibertat individual i la igualtat d'oportunitats; aquest programa es detallava ja el 1968 a la plataforma electoral liberal de Trudeau: "As such, any allegiance to a particularistic, collective status founded on historical, cultural or territorial legitimacy was rejected. The ideal of individual autonomy was to be guaranteed from coast-to-coast by the central state invested with a sense of moral righteousness in the framing of citizenship status".⁴⁸ Però posteriorment esdevindria una veritable doctrina política.

44. Éric Bédard, "Souveraineté et hypermodernité. La trudeauisation des esprits", *Argument* 10, núm. 1, 2007.

45. Citat a *ibíd.*

46. André Burelle, "L'héritage disputé de Pierre Elliott Trudeau", *Argument* 9, núm. 2, 2007.

47. Alain-G Gagnon, "Canada: Unity and Diversity", *Parliamentary Affairs* 53, núm. 1 (1 gener 2000), p. 12-26.

48. *Ibíd.*, p. 17.

b) El federalisme comunitarista de Lévesque i d'altres

La concepció oposada a la teoria federal de l'universalisme individualista és el federalisme comunitarista. Aquesta teoria trobaria la seva inspiració en les posicions confederalistes americanes liderades per Calhoun. En aquest esquema teòric la superioritat moral rau en les institucions federades, i les institucions centrals són, de fet, el producte d'aquest pacte entre comunitats polítiques.⁴⁹ En aquest cas, el federalisme comunitarista seria més proper al que proposà Valentí Almirall, sovint titllat d'"intransigent", que pensava el federalisme com una unió d'estats, com una república composta que seguia l'experiència històrica americana o suïssa molt de prop. Ara bé, en el seu pensament Almirall rebutjà inicialment la "nació" com a base de les unitats federades, ja que limitava la seva teoria als subjectes que disposen de reconeixement jurídic.⁵⁰ Només posteriorment aniria transformant el seu federalisme jurídic en un "federalcatalanisme" que de fet reivindicava la formació d'una república federal fruit del pacte amb l'autogovern català.⁵¹ La teoria de l'estat compost o el pacte, en tot cas, és la que ha dominat la manera francòfona en general i quebequesa en particular d'entendre la federació canadenca. La visió dels treballs de 1864-1867 és la d'un tractat entre dues nacionalitats principals (o ampliat entre les quatre províncies fundadores) amb iguals drets a la supervivència cultural i ètnica.⁵² La dualitat cultural posterior a la conquesta de 1759 per part dels britànics a la colònia francesa és el que marca l'inici d'una cohabitació que acabarà en un esforç constitucional per emmarcar-la en un text que conté aquesta tensió.⁵³ No cal dir que aquesta interpretació ha estat atacada des del Canadà anglès i sovint negada. Sigui com sigui, es fa difícil, tal com exposa Brouillet, desmentir que a la mateixa fundació del Canadà la tensió entre MacDonal i Cartier era evident, i que per això era necessari establir un acord dual que permetés entendre el Canadà com un país fundat per dues cultures (anglosaxona i francesa).

49. Karmis, "Les múltiples veus...", 2006, p. 73.

50. Cagiao, *Tres maneres de entendre...*, 2014, p. 177.

51. Per a l'evolució del pensament d'Almirall, vegeu Josep Pich, *Valentí Almirall. Antologia de textos*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Clàssics del Federalisme, 2011.

52. Karmis, "Les múltiples veus...", 2006, p. 79-80.

53. Eugénie Brouillet, *La négation de la nation: l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Sillery, Éditions du Septentrion, "Cahiers des Amériques" 12, 2005.

Aquesta tesi, la de la dualitat, també ha trobat crítiques importants dins la historiografia francòfona. Chevrier ha recordat que la conquesta i la posterior conversió dels revolucionaris anomenats patriotes després del període de revoltes republicanes de 1837-1840 seria a la base de la proposta d'unió de l'Alt i el Baix Canadà de Lord Durham. Aquesta unió hauria estat l'intent assimilacionista definitiu de la minoria francòfona, que des d'aleshores, a pesar de la Constitució de 1867, hauria estat políticament inferior i subordinada als dictats del Canadà anglès.⁵⁴ Per LaSelva,⁵⁵ la manera de pensar el federalisme de Lévesque era exactament l'antítesi de la de Trudeau, ja que donava una prioritat absoluta a la comunitat quebequesa com a identitat primària. Per aquest autor el pensament polític de Lévesque, de fet, veia la Confederació com un intent inútil de fer funcionar un sistema polític que no respectava la seva pròpia diversitat, i per tant la seva proposta era de caire sobiranista, molt allunyada de les idees federals.

Però seria un error, que és el que sembla cometre LaSelva, equiparar tot el debat sobre el federalisme al xoc entre Lévesque i Trudeau. Hi ha com a mínim dos aspectes que quedarien amagats en aquesta dualitat. En primer lloc, no tot el "federalisme comunitarista" es pot equiparar a la proposta de Lévesque, que al cap i a la fi no anava encaminada a transformar el Canadà sinó a establir un estatus propi per a la província de manera confederada (sobirania, associació). En segon lloc, la pluralitat de posicions sobre la concepció "comunitària" de la proposta quebequesa, lluny de ser estàtica, ha evolucionat amb el temps i ha generat aproximacions múltiples a la qüestió.

Pel que fa a aquest segon aspecte, cal veure la interpretació de la dualitat –el compacte o el pacte de províncies del 1867, una posició defensada per exemple pel federalista Léon Dion– com una interpretació evolutiva del pacte constitucional. El pes del Quebec a la federació i la seva identitat ha variat al llarg del temps; el Canadà francès ha passat a significar essencialment les aspiracions polítiques d'aquesta província. Així, mentre que la interpretació del pacte entre pobles significava a l'origen una visió binacional del Canadà, a la pràctica ha acabat significat la defensa de l'estatus especial del Quebec. Segons

54. Marc Chevrier, "La gènesi de la idea federal entre els pares fundadors nord-americans i canadencs", en Alain-G. Gagnon (ed.), *El federalisme canadenc contemporani*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2007, p. 19-61.

55. Samuel V. LaSelva, "Re-imagining Confederation: Moving Beyond the Trudeau-Lévesque Debate", *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 26, núm. 4, desembre 1993, p. 699-720.

la reformulació feta recentment per politòlegs i intel·lectuals com ara Alain Gagnon, Alain Noël, François Rocher o Guy Laforest, aquesta visió del federalisme es resumeix en les demandes de respecte per l'autogovern quebequès: llibertat, identitat, autonomia i reconeixement⁵⁶ (vegeu l'apartat de conclusió).

c) El model utilitarista d'efectivitat i el rendiment

Una tercera interpretació del federalisme canadenc que potser resulta més difusa és que la es preocupa per la legitimitat en termes d'eficàcia i rendiment del model. Si, com hem vist, en el cas del Quebec el principal element de legitimitat es basa en el reconeixement del fet nacional, i en el model universalista de Trudeau hi ha una gran preocupació pels drets i les llibertats iguals, en aquest cas la legitimitat beu d'altres valors. Si bé l'eficàcia i el rendiment de la polítiques públiques és una demanda comuna dels ciutadans de qualsevol democràcia, en aquest cas ens centrem en la seva relació amb la legitimació del model federal seguint l'obra de Bakvis i Skogstad.⁵⁷ Es tracta d'una visió utilitarista que cerca maximitzar el funcionament federal amb relació a l'economia, en una mena de competició de jurisdiccions dins d'un mercat únic.⁵⁸ Programes d'àmbit federal i decisions de la Cort Suprema han estat sovint legitimats per aquesta visió, com ara en el cas de General Motors del Canadà contra City National Leasing,⁵⁹ en què els jutges van considerar que les lleis de lliure comerç també s'apliquen al comerç intraprovincial, i no només al comerç interprovincial.⁶⁰ Aquesta concepció del federalisme també trobaria l'origen en la motivació de modernització del Canadà. Així, la interpretació del pacte del 1867 seria la de satisfer la necessitat de millorar les infraestructures i les polítiques públiques de les quatre províncies inicials. Però la veritable evolució d'aquest model seria a partir de la construcció de l'estat be-

56. Guy Laforest, "The Meaning of Canadian Federalism in Québec: Critical Reflections", *Revista d'Estudis Autònomic i Federals* 0, núm. 11, 2010, p. 10-55.

57. Herman Bakvis i Grace Skogstad, *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Don Mills, Oxford University Press, 2008.

58. Alain-G. Gagnon, i Alex Schwartz, "Canadian Federalism since Patriation: Advancing a Federalism of Empowerment", en Lois Harder i Steve Patten (ed.), *Patriation and its Consequences*, UBC Press, 2015, p. 245.

59. Vegeu <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/433/index.do>.

60. Gagnon i Schwartz, "Canadian Federalism since...", 2015, p. 259.

nefactor, i després de la Segona Guerra Mundial l'estat del benestar, que duria pensadors i polítics a reflexionar sobre el paper del federalisme en la millora d'una administració que desenvolupava les seves tasques de manera creixent. És el que s'ha anomenat el federalisme "modern", i té l'origen en el desenvolupament administratiu descentralitzat que va constatar l'informe Rowell-Sirois ja el 1940. Aleshores, arran de la Gran Depressió, l'informe va defensar que calia, sobretot, més coordinació entre nivells de Govern, ja que les províncies anirien assumint cada vegada més competències.⁶¹ L'alerta de Rowell-Sirois s'ampliaria posteriorment a partir del 1950 amb la comissió Masey, i de manera legal amb una Cort Suprema que, després del 1949, adquiriria un protagonisme important promovent un paper preponderant del Govern federal. Per Rocher, aquesta tendència també afectaria el pensament de Trudeau, que amb la patriació constitucional dotaria d'un discurs nacionalista aquesta idea de la modernització i el federalisme territorial.⁶² Tot plegat faria que "l'intergovernamentalisme presentat com un vector de flexibilitat es convertís en la principal preocupació de les elits i dels analistes polítics del Canadà",⁶³ ja que permetria una transformació gradual de la federació sense necessitat de fer reformes federals. Banting apunta una tendència similar en la seva classificació de les diverses maneres d'entendre el federalisme amb relació a les polítiques públiques.⁶⁴ La seqüència cap a l'avenç de la concepció del federalisme des de l'efectivitat i el rendiment hauria estat mitjançant aquesta necessitat de desenvolupar polítiques públiques i a la vegada adaptar-les a les asimetries *de jure* i *de facto*. Fora del Quebec, la preocupació principal sobre la legitimitat del federalisme està estretament relacionada amb aquestes idees, més que no pas amb el reconeixement de l'especificitat quebequesa.⁶⁵ L'efectivitat té molt a veure amb el poder de despesa reconegut al Govern federal, que li permet gastar pressupost directament sobre els ciutadans o sobre

61. François Rocher, "La dinàmica Quebec-Canadà o el refús de la idea federal", en Alain-G. Gagnon (ed.), *El federalisme canadenc contemporani*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2006.

62. James Tully, *Strange Multiplicity Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press, "John Robert Seeley Lectures", 1995.

63. Rocher, "La dinàmica Quebec-Canadà... ", 2006, p. 131.

64. Keith G. Banting, "The Three Federalisms: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making", en Grace Skogstad i Herman Bakvis (ed.), *Canadian Federalism*, Oxford University Press, 2008.

65. Bakvis i Skogstad, *Canadian Federalism...*, 2008.

determinades institucions per tal de preservar el que s'ha anomenat l'"east-west social railway". Aquesta idea pressuposaria una certa homogeneïtat, i més després del 1982, de les polítiques. Ara bé, l'asimetria, ja des del 1867, ha format part del model canadenc i ha anat adaptant aquesta efectivitat i rendiment a les demandes territorials. Les asimetries, com ara les proteccions de la llengua francesa a Quebec (i el dret civil), Manitoba, Nova Brunsvick i el Parlament federal; dels drets dels anglòfons al Quebec; la representació diferenciada al Senat, o els drets de transport a les províncies marítimes en serien alguns exemples. A l'època moderna, amb el creixement del paper de l'Estat, aquestes asimetries es concretaren en la llarga història dels *opting out* quebequesos, que començaren amb l'era Pearson del 1963 al 1968: la devolució de taxes al Quebec en compensació pels seus programes hospitalaris, de benestar i educació, cosa que permetia a la província sortir dels programes estatals; els programes propis per al Quebec en seguretat social i els crèdits per a estudiants, on també sortia de la política federal, o l'establiment d'un sistema de plans de pensions canadenc (CPP) excepte el Quebec (QPP), que tindria un sistema propi. Aquesta tendència es limitaria en l'era Trudeau, com a resposta al desenvolupament creixent del nacionalisme quebequès, i l'asimetria quebequesa no podria ser constitucionalitzada en les rondes fallides de reforma del 1988 i el 1992. Sigui com sigui, la tendència cap a una asimetria creixent es veuria més enllà del Quebec (vegeu el cas de les polítiques d'immigració a l'apartat següent), amb l'aparició creixent d'acord intergovernamentals asimètrics, sovint de caràcter bilateral, amb cada província, com és el cas de Terranova i Nova Escòcia en la gestió de recursos *offshore*.⁶⁶ Aquesta mateixa tendència és la que ha observat Papillon amb relació als acords bilaterals creixents amb els pobles indígenes.⁶⁷ Finalment, cal dir que Bakvis i Skogstad apunten que el model intergovernamental de decisió conjunta, sense requeriment d'unanimitat, és el que obté unes cotes majors de legitimitat i rendiment en diverses àrees de política pública. Aquesta, doncs, seria la seva aposta per sobre de models unilaterals d'imposició de polítiques

66. Douglas Brown, "Who's afraid of asymmetrical federalism? – A summary discussion", Queen's University, IIGP, School of Policy Studies, , Asymmetry Series, núm. 17, 2005, p. 1-9.

67. Martin Papillon, "Canadian Federalism and the Emerging Mosaic of Aboriginal Multi-level Governance", en Herman Bakvis i Grace Skogstad (ed.), *Canadian Federalism*, Oxford University Press, 2008.

per part del Govern federal, combinats amb la possibilitat d'establir acords asimètrics en àrees sensibles.⁶⁸

Taula 1. Quadre resum dels tres federalismes canadencs⁶⁹

	Universalista	Comunitari	Eficàcia i rendiment
Inspiració normativa	Pares fundadors americans, personalisme, antinacionalisme	Antifederalistes, federalisme plurinacional, comunitarisme	Ambició de finalitzar l' <i>state-building</i> "de costa a costa"
Interpretació 1867	Pacte de províncies	Pacte entre pobles	Pacte per la modernització
Interpretació 1982	Text constitucional i Carta de Drets, elements bàsics del marc de ciutadania	Pacte exclouent de les minories no anglòfones	Centralització i racionalització del discurs
Objectius	Identitat pancanadenc, protecció de drets individuals, promoció del model liberal de consens	Reconeixement, asimetria, <i>opting out</i> , protecció de les identitats	Millora de les polítiques públiques i creixement econòmic

3.3. Tres models federals irreconciliables?

Les tres maneres de veure el federalisme que he esbossat als apartats anteriors semblen força allunyades entre elles. No obstant això, a la pràctica tenen diversos punts en comú que fan que es pugui plantejar un acostament de posicions si més no des del punt de vista pràctic (*modus vivendi*, en terminologia rawlsiana).

L'enorme desconfiança federal⁷⁰ que ha regnat en les relacions Quebec-Canada des de la reforma del 1982 fa que l'ideal d'arribar a uns principis comuns sobre el model canadenc sigui gairebé una entelèquia. D'altra banda, pocs observadors apunten a l'horitzó una eventual reforma constitucional o cimera per a aquesta finalitat. Si bé el primer ministre quebequès va declarar fa pocs mesos que s'estimaria més que el Quebec signés la Constitució canadenc, aquesta

68. Bakvis i Skogstad, *Canadian Federalism...*, 2008, p. 390.

69. Elaboració pròpia.

70. Dimitrios Karmis i François Rocher, *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales: le Canada sous l'angle comparatif*, Québec, Presses de l'Université Laval, Collection "Prisme", 2012.

declaració no anava acompanyada d'una proposta clara ni d'un programa polític concret.⁷¹

Ara bé, en el terreny de les polítiques públiques aquesta dinàmica de desconfiança i manca d'acord en el rang constitucional no ha pogut evitar que en el funcionament de la federació s'hagin produït esdeveniments significatius que apuntarien a un acostament entre els models esbossats. Jeremy Webber⁷² ha apuntat una mena de victòria parcial, amb retard, dels acords fallits del llac Meech. Aquesta tesi, que comentaré al darrer apartat d'aquest article, ens diria que alguns elements negociats durant el final dels vuitanta s'han acabat fent realitat *de facto*, en diversos tractats bilaterals i polítiques públiques que no només han estat negociats amb el Quebec sinó també acceptats per la resta de províncies en una mutació federal paraconstitucional. Un exemple d'aquestes polítiques és el control de la immigració, que analitzo a l'apartat següent, sobre la qual els anys noranta del segle passat van veure molts canvis. Aquesta política mostra com, si més no en l'àmbit paraconstitucional, sembla possible una entesa que va més allà del *modus vivendi* i s'acosta a un cert consens solapat.

4. Un breu estudi de cas: polítiques d'immigració i la relació Canadà-Quebec, un consens solapat parcial?

A pesar que, tal com hem vist, a partir del 1982 es fa evident la isolació constitucional quebequesa dins el marc de la federació canadenca, podem trobar exemples que contradiuen la tesi de les "dues solituds".⁷³ La política d'immigració canadenca i la seva descentralització posterior és un aspecte que ha estat reconegut com un èxit també dins el federalisme.⁷⁴ Des del punt de vista que ens interessa en aquest article, aquesta política és un exemple concret de la idea del consens solapat. Així doncs, en aquest apartat argumentaré que, emmarcada

71. "Couillard dit à Harper vouloir signer la Constitution", *La Presse*, 6 de setembre de 2014.

72. Jeremy Webber, "La victoire tardive (mais mitigée) de l'accord du lac Meech", en Dimitrios Karmis i François Rocher (ed.), *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales. Le Canada sous l'angle comparatif*, Presses de l'Université Laval, 2012.

73. Hugh MacLennan, *Deux solitudes*, París, Editions Spes, 1963.

74. Jeffrey G. Reitz, "The Distinctiveness of Canadian Immigration Experience", *Patterns of Prejudice* 46, núm. 5, 1 de desembre de 2012, p. 518-538.

en la tensió constant entre el Govern federal i provincial, l'evolució d'aquesta política des dels anys setanta permet observar un cas concret de consens solapat de caràcter dinàmic i asimètric.⁷⁵

4.1. Una identitat dinàmica i el conflicte constitucional

El Quebec i el Canadà són societats fetes a partir de la migració colonitzadora inicial. El Canadà de les quatre colònies inicials que formen la Confederació el 1867, Quebec, Ontario, Nova Brunsvick i Nova Escòcia, té ben poc a veure amb la federació actual de deu províncies i tres territoris. Resulta particularment interessant la formació de la identitat quebequesa a les dècades dels seixanta i setanta, que seria una societat d'acollida d'immigrants a partir d'aleshores. L'anomenada "mutation identitaire" va transformar una població que s'identificava com a canadenca-francesa en "nacionalment quebequesa" en molt poques dècades.⁷⁶ L'anomenada "Revolució Tranquil·la" (tal com la va batejar un columnista de *The Globe and Mail*) va ser un moviment ampli dins d'aquesta societat que tenia una dimensió cultural i econòmica. Des del punt de vista cultural, el Quebec va deixar d'estar dominat per les institucions catòliques i la cultura eminentment conservadora que l'havia acompanyat durant dècades i que a la vegada havia protegit el fet diferencial francòfon de les institucions estatals canadenques. Pel que fa la qüestió econòmica, la Revolució Tranquil·la va comportar la presa de consciència dels quebequesos (sobretot francòfons) que fins aleshores havien ocupat l'esglaó social més baix.⁷⁷

En tot cas, la formació de la identitat nacional quebequesa moderna no va eliminar la tensió identitària que havia travessat els francòfons canadencs des de la fundació de la Confederació i abans. Al contrari, de manera paradoxal, el Quebec modern va posar damunt la taula la necessitat de reconèixer l'afirmació nacional francòfona

75. Vegeu també Alain-G. Gagnon i Marc Sanjaume-Calvet, "Immigration, Self-government and Secessionism: The Case of Quebec", en Roberta Medda-Windischer i Patricia Popelier (ed.), *Pro-independence Movements and Migration: Discourse, Policy and Practice*, Leiden, Boston, Brill&Nijhoff, 2016.

76. Raffaele Iacovino, "Contextualizing the Quebec Charter of Values: Belonging without Citizenship in Quebec", *Canadian Ethnic Studies* 47, núm. 1, 2015. Agustí Nicolau Coll, "Identitat, nacionalisme i independentisme al Quebec", *Eines*, núm. 16, 2011, p. 113-120.

77. Alain-G. Gagnon, *Quebec, beyond the Quiet Revolution*, Scarborough: Nelson Canada, 1990.

(ara a les fronteres del Quebec) i la seva protecció dins la teoria del pacte constitucional. El conflicte Trudeau-Lévesque⁷⁸ seria el vector principal del debat polític canadenc durant les dècades següents, però també el marc en què es desenvoluparia la competència compartida d'immigració com una política d'èxit per a la federació i, sobretot, la província del Quebec.

4.2. Acords i polítiques d'immigració

L'impuls cultural de la Revolució Tranquil·la es va transformar aviat en un moviment polític, afegit als aspectes culturals i econòmics. El lideratge del Partit Quebequès de René Lévesque el 1976 bastiria les estructures administratives de la província, però ja abans, des de la dècada dels seixanta, la província cercava sortir de la letargia dels governs de Maurice Duplessis. En aquest context, el 1971, el mateix any que Trudeau anunciava la política multicultural com a guia per a la federació, el Quebec va signar un primer acord que permetia als funcionaris provincials participar a les ambaixades canadenques i actuar com a consellers laborals per a candidats a emigrar. L'anomenat acord Lang-Cloutier no convenia les files nacionalistes, però va ser un pas històric que obria la porta a la participació provincial en aquesta matèria. L'ampliació posterior a partir de dos acords més, el d'Andras-Bienvenue el 1975 i finalment, ja amb el govern de Lévesque, un acord més profund anomenat Cullen-Couture,⁷⁹ ja dotava de més substància la política quebequesa, i acabava de conformar un marc d'immigració propi de la província. El Quebec, mitjançant la nova distribució de poders, podia establir criteris de selecció de candidats (donant preeminència a la llengua francesa) i, per tant, atorgar la residència permanent però també els permisos de treball sense tenir en compte la política federal.⁸⁰ Aquest acord també assegurava una presència internacional al Quebec més forta que l'anterior, ja que podia actuar com a reclutador de candidats de manera autònoma. Aquest marc d'immigració propi es completaria amb la Llei de política lingüística 101, que assegura-

78. LaSelva, "Re-Imagining Confederation...", 1993.

79. Aquest acord es titulava *Quebec-Canada Accord in Matters of Immigrants and Selection of Foreigners*.

80. Alain-G. Gagnon, *Québec: État et société, Quebec: State and Society*, Montreal, Éditions Québec/Amérique, 1994.

va que els infants de famílies immigrants s'escolaritzaven en llengua francesa. A més a més, es creava un ministeri específic, el *Ministère des communautés culturelles et de l'immigration* (MCCI), i una agenda política pròpia (vegeu la subsecció següent) amb el document oficial *Autant de façons d'être Québécois*.

Aquesta situació es va mantenir estable fins que, a principis de la dècada dels noranta, es va actualitzar per evolucionar cap a l'acord que encara regeix la política quebequesa d'immigració. El 1991, el govern liberal de Bourassa va signar l'anomenat acord Gagnon-Tremblay, que es titulava *Canada-Quebec Accord relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens* i que substituïa el del 1978. En aquest nou text, s'establien uns principis rectors comuns: prioritat per la immigració permanent, normes basades en principis universals, importància de la reunificació familiar, assumpció de responsabilitats en termes de drets humans i política humanitària i reconeixement del dret de circulació dins del Canadà dels residents permanents.⁸¹ Les polítiques de la província del Quebec quedaren fixades de la manera següent: capacitat de definir objectius en nombre d'immigrants acceptats (verificables pel Govern federal); poders totals per establir criteris per candidats, tot i que cal que se segueixin les categories federals; el Govern federal verifica els casos de reunificació familiar; el procés de selecció correspon al govern provincial (excepte casos d'asil); el Govern canadenc acaba garantint la residència permanent (i les condicions de sanitat, criminalitat i seguretat); les admissions de treballadors temporals requereixen permissió quebequesa; s'estableix un comitè conjunt per controlar la política; les polítiques d'integració són responsabilitat del Quebec; la ciutadania resta com una matèria federal.

Posteriorment, i de manera gradual i asimètrica, aquests acords inicials, que estaven circumscrits a la província del Quebec, van començar a ampliar-se a la resta de províncies des de finals dels noranta.⁸² Des del 1998, mitjançant els *Provincial Nominee Programs* (PNP), les competències en immigració han estat cada vegada més exercides per altres províncies que han signat acords amb el Govern federal, sobretot centrats en la immigració econòmica. Aquesta política la van inaugurar la Colúmbia Britànica, Manitoba i Saskatchewan; posterior-

81. Dan Rodríguez García (ed.), *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*, Montreal / Kingston, McGill / Queen's University, 2012.

82. Reitz, "The Distinctiveness...", 1 de desembre de 2012, p. 530.

ment, el 1999, s'hi van afegir Nova Brunswick i Terranova i Labrador.⁸³ El funcionament d'aquesta mena d'acord es restringeix a períodes de quatre anys i estan pensats per cobrir les necessitats de mà d'obra de les províncies en funció dels seus objectius i les carències dels mercats de treball respectius. A més a més, des del punt de vista federal cerquen un repartiment geogràfic més equilibrat de la nova immigració. Aquests acords també cedeixen les competències d'integració i primera acollida.⁸⁴ Curiosament, en aquest cas hi han tingut un paper molt important les burocràcies provincials, més que no pas les demandes polítiques. En aquest sentit, Paquet ha apuntat que hi hagué un veritable moviment *bottom-up* per tal d'acomodar les necessitats tècniques d'afinar els candidats a les realitats econòmiques provincials,⁸⁵ que posteriorment ha derivat en polítiques de "construcció provincial".

4.3. Evolució: de la convergència a l'interculturalisme

L'evolució dels principis normatius de la política d'immigració quebequesa i canadenc ha estat paral·lela. La innovació que va suposar, el 1967, la introducció del model *Federal Skilled Worker (FSW)*, el sistema de punts canadenc, també va comportar un canvi de paradigma normatiu. El Canadà va passar de seleccionar la immigració basant-se en l'origen (nacionalitat i procedència ètnica) a fer-ho de manera moderna i individualitzada mitjançant l'avaluació de candidats. No és casual que només tres anys més tard el primer ministre Trudeau pronunciés el discurs sobre la política de multiculturalitat i bilingüisme federals. El Canadà passava d'un sistema obertament racista a un model individualista universal, i Trudeau proclamava al Parlament: "For although there are two official languages, there is no official culture, nor does any ethnic group take precedence over any other. No citizen or group of citizens is other than Canadian, and all should be treated fairly. A policy of multiculturalism within a bilingual framework commends itself to the government as the most suitable means of assuring the

83. I més tard la resta de territoris i províncies: Yukon (2001), Alberta (2002), Nova Escòcia (2002), l'Illa del Príncep Eduard (2002), Ontario (2007), els Territoris del Nord-oest (2009).

84. Natalia Caicedo Camacho, "La implicación de las provincias canadienses en la competencia sobre inmigración", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, 2014, p. 28.

85. Mireille Paquet, "Bureaucrats as Immigration Policy-makers: The Case of Subnational Immigration Activism in Canada, 1990-2010", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 0, núm. 0, 27 de març de 2015.

cultural freedom of Canadians. Such a policy should help to break down “discriminatory attitudes and cultural jealousies”.⁸⁶ La idea de la multiculturalitat quedaria segellada constitucionalment amb la inclusió de la secció 27 a la Carta de Drets i Llibertats, que recomana interpretar-la d’acord amb el patrimoni multicultural. Posteriorment, la *Canadian Multicultural Act*, promulgada el 1988, va assegurar un igual tractament per part del Govern federal a tots els canadencs i la celebració de la diversitat de la federació. A més a més, la nova legislació va reconèixer l’herència multicultural i la necessitat de protegir-la, els drets dels autòctons, la cooficialitat de llengües (i la utilització d’altres), la igualtat de drets i els drets culturals de les minories.

Aquesta, doncs, ha estat la direcció normativa de la política d’immigració canadenca, juntament amb una preocupació creixent per l’adequació dels fluxos migratoris a les necessitats econòmiques que ha dut el Govern federal a incloure programes nous afegits a la FSW, com ara la mateixa PNP, però també la *Canadian Experience Class Program* (CEC), el 2008, encarada a estudiants i treballadors temporals. A la preocupació per la pluralitat i l’universalisme s’hi afegeix el principi utilitarista lligat a les necessitats econòmiques.

D’altra banda, la política d’immigració quebequesa també ha canviat pel que fa la seva legitimació normativa. Des de la mateixa gestació ha rebutjat la noció canadenca de multiculturalitat, i aquest fet s’ha mantingut estable. Ara bé, la manera de fer-ho ha canviat substantivament. El Govern del Partit Quebequés de René Lévesque va defensar, al document *Autant de façons d’être Québécois* (1981), una política (amb les eines de què disposava) encarada a la convergència cultural cap a la llengua i la cultura francòfones. Aquesta posició, de fet, era clarament assimilacionista davant la qüestió de la diversitat cultural fruit de la immigració. El document marcava tres objectius explícits: “assurer le maintien et le développement des communautés culturelles et de leurs spécificités, sensibiliser les Québécois francophones à l’apport des communautés culturelles à notre patrimoine commun, et enfin favoriser l’intégration des communautés culturelles dans la société québécoise et spécialement dans les secteurs où elles ont été sous représentées, particulièrement dans la fonction publique”.⁸⁷ Aquesta idea de la convergència cultural es va abandonar progressi-

86. Luis Moreno, César Colino, John Kincaid, Association internationale des centres d’études du fédéralisme, i Forum des fédérations, *Diversity and Unity in Federal Countries*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2010.

87. Disponible a: <http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/20244.html>.

vament fins que un nou document, sota el govern liberal de Bourassa, va dotar d'una agenda pròpia la política d'immigració eixida del nou acord a principis dels noranta. El document oficial *Let's Build Québec Together* va comportar un canvi de rumb en la legitimació de les polítiques d'immigració. De la idea de la convergència cultural es va passar a la noció del "contracte moral", en el qual ja no es perseguïen objectius assimilacionistes sinó d'intercanvi cultural. Amb aquesta nova perspectiva es pot dir que naixia el model intercultural quebequès, encara contraposat a la multiculturalitat canadenca però aquesta vegada des d'una posició, a efectes pràctics, molt similar a la d'Ottawa. El nou document repartia tasques entre ciutadans i nousvinguts: "placed the bonus of responsibility for integration on both newcomers and the host society [...] Moreover, the majority culture was no longer conceptualized as a primary pole of convergence. Instead, interculturalism emphasized that through open exchange between a variety of cultural identities –where recognition was a product of participation and engagement– a 'common public culture' would emerge out of the synthesis or hybridization of a variety of cultural influences".⁸⁸ El model intercultural es reforçaria posteriorment a les conclusions de la comissió Bouchard-Taylor, el 2008, arran de l'anomenada crisi dels *acommodements raisonnables*.

A partir de l'acord signat el 1991, el Quebec ha desenvolupat una competència de manera clarament asimètrica i tolerada per Ottawa. El que ens interessa, però, és observar la relació d'aquesta política amb la noció del consens solapat i la capacitat que ha tingut per restar al marge de l'atzucac de la repatriació del 1982 i els diversos intents de reforma.

4.4. Una política altament federalitzada i descentralitzada, fruit del conflicte constitucional

Tot i que encara podríem aprofundir en l'anàlisi de les polítiques d'immigració quebequeses, convé aturar-nos a analitzar-ne la relació normativa amb la idea del consens solapat.

El filòsof del dret Bruce Ackerman ha popularitzat la teoria dels "moments constitucionals" a partir de la història constitucional americana. Per Ackerman, és la mobilització popular, de l'opinió pública i

la ciutadania, la que generalment acaba determinant els grans canvis constitucionals que són clau per a la història.⁸⁹ En aquest sentit, l'origen de la Confederació no té res a veure amb la història constitucional americana, que fou fruit d'una revolució. Però no es pot dir el mateix del context en què va sorgir la repatriació constitucional de Trudeau, a principis dels anys vuitanta, ni tampoc de la fallida de reformes constitucionals de Meech i Charlottetown, que dugueren finalment a la celebració d'un referèndum de secessió al Quebec. En aquestes dues ocasions, sense ser una revolució, el debat públic canadenc va ser creixent, sobretot per la mobilització al Quebec per al seu reconeixement com una nació dins del Canadà. El 1982, ho seria arran del referèndum del 1980, en què un 40% dels quebequesos havien votat per la sobirania-associació, i en el cas del llac Meech i Charlottetown, ho seria per la pressió, també del Quebec, d'incloure la seva signatura a la repatriació del 1982, però amb un paquet de reformes per reconèixer-ne l'asimetria.

Resulta significatiu el fet que va ser en aquests dos contextos que es va gestar la política d'immigració quebequesa. En totes dues ocasions, aquesta política va sobreviure a un desastre constitucional. L'acord de 1978, signat després de llargues negociacions, regiria aquesta competència compartida a pesar que la repatriació constitucional de 1982 la signarien totes les províncies excepte el Quebec (fins a dia d'avui). El cas més interessant, però, és el de l'intent de reforma del llac Meech, que fou un intent d'acord per retornar el Quebec al marc constitucional canadenc després de la negativa a acceptar la nova Constitució.

En aquella negociació el Quebec va plantejar essencialment cinc demandes, formulades pel primer ministre Bourassa, per poder signar la *Constitution Act*: el reconeixement constitucional del Quebec com una societat distinta, el dret de veto en reformes constitucionals, el dret de nomenar jutges del Tribunal Constitucional, la garantia constitucional de més poders en matèria d'immigració i la limitació de la despesa federal (vegeu el darrer apartat).

Òbviament, l'element més polèmic era la clàusula per establir constitucionalment la interpretació de la Carta Magna "d'acord amb el fet que el Quebec constitueix una societat distinta dins el Canadà". La mateixa proposta de reforma establia que "the existence of French-

89. Bruce A. Ackerman, *We the People*. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

speaking Canadians, centred in Quebec but also present elsewhere, and English-speaking Canadians, concentrated outside Quebec but also present in Quebec, constitutes a fundamental characteristic of Canadian society.” En el capítol d’immigració, la reforma proposava ampliar l’acord Cullen-Couture i, tot i el manteniment de l’article 95 de la Constitució del 1867, que estableix la immigració com una competència compartida, donar al Quebec els poders per controlar la immigració temporal, garantir una quota d’immigració proporcional al pes de Quebec i la retirada federal dels serveis d’integració.

El pacte del llac Meech va acabar fracassant per l’oposició de diverses províncies al reconeixement de l’asimetria quebequesa, i també ho faria el de Charlottetown en un referèndum el 1992, en una reforma que rebutjaren els mateixos quebequesos. En tot cas, va ser després de la fallida de l’acord del llac Meech que es gestà el sorprenent Acord (Gagnon-Tremblay). Aquesta fou l’única reivindicació de la reforma constitucional que no només sobreviuria el rebuig a tot el procés sinó que, de fet, s’acabaria convertint en l’element clau per desenvolupar aquesta política al Quebec. A més a més, el terme “societat distinta”, a l’origen de bona part de la polèmica i el rebuig a la reforma constitucional, s’inclou en un text que essencialment va recollir totes les demandes fetes en aquesta matèria: “Considérant la volonté du gouvernement du Canada et du gouvernement du Québec de conclure une nouvelle entente, inspirée de l’Entente Couture-Cullen, pour fournir au Québec de nouveaux moyens de préserver son poids démographique au sein du Canada, et d’assurer dans la province une intégration des immigrants respectueuse *du caractère distinct de la société québécoise* [...]”⁹⁰

Si a aquest Acord hi afegim els darrers avenços en la descentralització de les polítiques d’immigració, observem que la figura final és un dels sistemes més complexos del món en aquesta matèria pel que fa, si més no, a la seva estructura federal.⁹¹ Aquesta distribució ha generat efectes clarament positius com són l’acomodació del Quebec, un més bon repartiment territorial de la immigració, més eficàcia en la gestió de la integració i més portes d’entrada al Canadà per als candidats a

90. *Canada-Quebec Accord relating to immigration and temporary admission of aliens*, p. 1. Disponible a: <http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/divers/Accord-canada-quebec-immigration-francais.pdf> (la cursiva és de l’autor).

91. Keith G. Banting, “Remaking Immigration: Asymmetric Decentralization and Canadian Federalism”, en Herman Bakvis i Grace Skogstad (ed.) *Canadian Federalism*, 378, Canada: Oxford University Press, 2008.

emigrar, tot i que una avaluació detallada també podria apuntar efectes negatius, com ara el fet que un mateix individu pot ser tractat de maneres diferents a l'entrada del país en funció de la província o fins i tot hi poden haver incoherències directament.⁹²

4.5. Un exemple de consens solapat?

Sigui com sigui, aquesta breu anàlisi de la política d'immigració ens permet concloure amb una reflexió sobre la idea del consens solapat. L'argument que vull defensar és que l'evolució i l'estat actual de la política d'immigració, a pesar de no tractar-se d'un acord de tipus constitucional, representa un exemple concret d'aquest tipus de consens. Si seguim la tipologia de Norman, exposada a la secció inicial, podem argumentar que no es tracta d'una política imposada des d'una doctrina omnicomprendiva, però tampoc d'un mer *modus vivendi* o d'una aproximació comunitarista. Aquestes opcions haurien estat fases concretes de la política, però no la seva versió actual. Per exemple, ja hem vist que l'aproximació inicial a la immigració feta pel Quebec seguia una política d'integració oposada a la d'Ottawa que encaixava millor amb el model comunitarista.

En primer lloc, la rigidesa desenvolupada la primera meitat del segle xx en la política d'immigració canadenca feia pensar en una política marcada per una doctrina comprensiva, centralitzada, i basada en el rebuig de la immigració que no es corresponia als estàndards ètnics blancs i occidentals; aquesta política hauria estat modificada durant les guerres mundials per no acollir immigrants de nacions considerades enemigues. Així, en aquesta primera fase, tot i la provisió constitucional del 1867 a l'article 95, hi hauria una imposició d'un punt de vista comprensiu determinat sobre aquesta política.

Una segona fase, que obriria la porta a la descentralització de la política, l'hauria protagonitzada el Quebec amb els acords del 1978 i 1991. A partir dels anys setanta, la pressió quebequesa hauria permès un model de *modus vivendi* respecte a aquesta qüestió en el qual, a pesar de les enormes diferències entre els objectius de multiculturalitat canadencs i de convergència cultural quebequesos, els dos governs col·laborarien per establir una política efectiva que seria copiada per molts països (com ara Nova Zelanda o Austràlia) arreu del món. Aquest

92. *Ibid.*, p. 279.

modus vivendi es reforçaria amb l'acord Gagnon-Tremblay, que incloïa els elements principals de la reforma fallida del llac Meech.

Finalment, podem establir una fase de consens solapat que començaria als anys 2000, amb la descentralització progressiva d'aquesta política i la celebració de conferències intergovernamentals sobre la matèria. Actualment la majoria de províncies i territoris estan involucrats en l'administració i el disseny d'aquesta competència mitjançant els acords provincials PNP. En aquest consens solapat hi conviuen els punts de vista federal i provincials.

L'anàlisi de les polítiques de multiculturalitat/interculturalitat actuals corrobora aquesta tesi. Si bé al Quebec és una política que ha estat molt més discutida per l'opinió pública, els objectius d'integració i preservació cultural juntament amb la recerca de beneficis per al mercat de treball són plenament compartits.⁹³ Així doncs, en termes substantius (jo hi afegiria, morals) existeix un consens ampli en els principis esmentats, tot i que l'etiqueta "interculturalisme" sovint s'ha utilitzat en la retòrica política habitual, sobretot al Quebec (també a Europa i en altres latituds), per designar actituds contràries a la immigració que tindrien poc a veure amb les polítiques que realment es duen a terme. Aquesta tesi ha estat exposada per Kymlicka en treballs recents⁹⁴ on ha denunciat l'ús de l'interculturalisme antimulticultural com una retòrica populista més que no pas com una diferència substancial, com dèiem. La Carta de Valors (*Loi 60*), una proposta del Partit Quebequès llançada el 2014, hauria estat legitimada a partir d'un reforçament de l'interculturalisme, però s'allunyava clarament de la idea del "contracte moral" desenvolupada a partir del 1990.⁹⁵ De fet, una anàlisi de contingut del debat públic que va seguir la publicació del projecte i la presentació al Parlament quebequès de la proposta per part de la líder sobiranista Pauline Marois (PQ) revela una retòrica clarament diferent dels principis emmarcats en la política d'immigració provincial, com ara el discurs nosaltres/ells, catastrofisme/demonitza-

93. Joseph Garcea, "Provincial Multiculturalism Policies in Canada, 1974-2004: A Content Analysis", *Canadian Ethnic Studies* 38, núm. 3, 2006, p. 1-20.

94. Will Kymlicka, "Defending Diversity in an Era of Populism: Multiculturalism and Interculturalism Compared", en Nassar Meer, Tariq Modood i Ricard Zapata-Barrero (ed.), *International Perspectives on Interculturalism and Multiculturalism: Bridging European and North American Divides*, Edinburgh University Press, 2015.

95. Iacovino, "Contextualizing the Quebec...", 2015.

ció, entre altres aspectes associats amb els discursos neoracistes.⁹⁶ Més enllà de les utilitzacions populistes, Potvin i Kymlicka coincideixen a assenyalar el caràcter retòric d'un suposat interculturalisme antimulticultural que en la realitat no existiria, sinó que serviria més aviat per atacar les posicions dels adversaris polítics o per presentar com a nou el paquet de polítiques multiculturals clàssiques.

En aquest consens solapat, la interpretació de les visions comprensives sobre la immigració seria complexa i molt plural, però es podria resumir en tres paradigmes sobreposats (que són el corollari de les categories de federalisme exposades abans). La visió utilitarista es preocupa per la maximització dels beneficis econòmics per a la societat d'acollida, un principi que és compartit pels ministres provincials, tal com acordaren a la darrera conferència, celebrada el mateix 2015.⁹⁷ Aquesta va orientada a satisfer subobjectius diversos, com ara el fet d'assegurar la mà d'obra en determinats sectors, però també la distribució geogràfica equilibrada dels nouvinguts. Una segona visió, liberal, es fixa en els drets humans i la necessitat d'adoptar una política universalista basada en la no-discriminació per procedència (tot i que a la pràctica es produeix una discriminació individual en funció del perfil concret) ni per província. Finalment, una tercera visió, de caràcter comunitarista, promou la integració a la societat d'acollida, que seria cada província o, si més no, el Quebec i la resta del Canadà per separat. Si bé hi ha un consens sobre la necessitat d'establir un "contracte moral", també és cert que hi ha dues visions de la integració diferents al Quebec i a la resta del Canadà. Ottawa i Quebec promouen *nation-buildings* contraposats. Mentre que les autoritats canadenques promouen la integració a la identitat pancanadenca i als valors de la Carta de Drets i Llibertats, el Quebec manté una política de *nation-building* pròpia que té la llengua com a principal element. Si bé ja hem vist que s'abandonà l'ideal de "convergència cultural", els elements principals de l'interculturalisme quebequès pel que fa la

96. Maryse Potvin, "Relations ethniques et crise des 'accommodements raisonnables'", en Dan Rodríguez-García (ed.), *Managing Immigration and Diversity in Canada*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2012.

97. Vegeu "Maximizing the benefits of immigration for the Canadian economy. Meeting of federal, provincial and territorial ministers of immigration focused on economic immigration". URL: <http://news.gc.ca/web/article-en.do;jsessionid=d64380b42fe7098e4f50996017b18ea317b2c58a329efe501a5aa4b9d8da970c.e38RbhaLb3qNe38Pb310?crtr.sj1D=&crtr.mnthndVI=12&mthd=advSrch&crtr.dpt1D=6664&nid=978859&crtr.lc1D=&crtr.tp1D=1&crtr.yrStrtVI=2008&crtr.kw=&crtr.dyStrtVI=26&crtr.aud1D=&crtr.mnthStrtVI=2&crtr.page=1&crtr.yrndVI=2015&crtr.dyndVI=31> [Consulta: 05-02-2016].

integració són: el manteniment del francès com a llengua comuna, la participació democràtica inclusiva i el pluralisme entès com l'intercanvi cultural.⁹⁸

Així doncs, si bé en termes constitucionals el Canadà és lluny de poder representar un cas de federació de consens solapat, un model que d'altra banda només ha estat plantejat com un ideal normatiu, a la pràctica podem trobar un exemple d'una política domèstica que va més enllà d'un acord de *modus vivendi* i que es fonamenta en una concepció política compartida dels fonaments morals concrets que la inspiren.

5. Model federal i consens solapat: el *modus vivendi* i més enllà

Un cop fet aquest periple per les interpretacions del federalisme canadenc s'entén molt millor la preocupació principal de la conferència celebrada al Museu de la Civilització la tardor del 2014 amb què obria aquest article: comprendre la federació canadenc. El cert és que, més enllà de les institucions i els processos realment existents, copsar-ne el significat i els valors que les legitimen és una tasca intel·lectual que sobrepassa l'objectiu d'aquest article. Aquí, seguint els treballs de diverses escoles canadencs, m'he limitat a esbossar tres interpretacions federals concretes –universal, comunitària i utilitarista–, juntament amb l'estudi de cas de les polítiques d'immigració.

L'exercici permet apuntar com a mínim dues possibilitats i descartar-ne una tercera amb relació als models federals de Norman. En primer lloc, el Canadà d'avui no es pot englobar en una sola doctrina; més aviat caldria parlar d'una pluralitat de visions sobre el federalisme que, a més a més, lluny de ser estables estan en constant evolució. En segon lloc, no sembla possible, avui, separar les tres doctrines que hem vist, ja que la seva interrelació és evident. En algunes polítiques, com la d'immigració, totes tres visions se sobreposen cercant la universalitat, la preservació cultural i l'eficàcia de manera simultània i des d'un acord mutu entre províncies i govern federal. En tercer lloc, la lectura de les fallides reformes constitucionals de Meech i Charlottetown, juntament amb la interpretació de la repatriació del 1982, semblen clau per veure

98. Alain-G. Gagnon, "Immigration in a Multinational Context. From Laissez-faire to an Institutional Framework in Quebec", en Ricard Zapata-Barrero (ed.), *Immigration and Self-government of Minority Nations*, Brussel·les: Peter Lang, 2009.

quins camins pot seguir una eventual reforma constitucional o, si més no, quin futur espera a la federació canadenca. Per concloure, plantejo els dos escenaris possibles segons el model de Norman per a la federació canadenca: *modus vivendi* i consens solapat.

La hipòtesi de l'evolució federal com a *modus vivendi* se sosté en l'anàlisi de polítiques com la que hem fet al darrer apartat. Més enllà del desacord constitucional, en el cas del Quebec i el Canadà hi ha un seguit de polítiques que s'han desenvolupat de manera notable les darreres dècades. Aquesta és la tesi de Webber que ja he esmentat sobre la supervivència dels objectius de la reforma del llac Meech⁹⁹ (a pesar del seu fracàs). En aquella reforma es plantejaren diversos objectius, acceptats inicialment per totes les províncies i el Govern federal el 1987 però finalment rebutjats per Terranova i Manitoba. Aquests objectius eren: reconèixer el Quebec com a "societat diferenciada", limitar el poder de despesa federal, establir acords en matèria d'immigració federals-provincials, canviar el sistema de reforma i establir mesures de compensació financera i organitzar conferències de primers ministres sobre qüestions no acordades a la reforma.¹⁰⁰ Posteriorment, el 1992, la nova proposta de Charlottetown recollia aquests canvis però era rebutjada en un referèndum d'abast federal.

La tesi de Webber s'oposa a certes visions que van veure la fallida d'aquestes reformes com la victòria final de la concepció trudeauniana de la federació, relatada per exemple per Laforest.¹⁰¹ Així, els aspectes que cercava la reforma s'han anat assolit amb el temps per Webber, en part gràcies a l'evolució filosòfica feta pel Canadà anglès amb autors com Taylor,¹⁰² Kymlicka¹⁰³ o Tully,¹⁰⁴ però sobretot per l'evolució política de les darreres dècades i pel fet que, segons ell, existia un cert consens al voltant dels elements que s'acabaren rebutjant fora del Quebec. Aquests aspectes serien: l'actitud de la Cort Suprema, amb judicis favorables a la preeminència de la llengua francesa en la retolació (cas Ford); el reconeixement a la Cambra dels Comuns i altres

99. Webber, "La victoire tardive...", 2012.

100. *Ibid.*, p. 173.

101. Laforest, *Trudeau and the End...*, 1995.

102. Charles Taylor, *Multiculturalism and The Politics of Recognition: An Essay*, Princeton, NJ Princeton University Press, 1992.

103. Kymlicka, *Multicultural Citizenship...*, 1996.

104. Tully, *Strange Multiplicity Constitutionalism...*, 1995.

províncies del Quebec com a “societat diferenciada” el 1995 (sense pes constitucional); la declaració de Calgary del 1996, que definia el Quebec com una “societat única”, o la resolució aprovada el 2006 a la Cambra dels Comuns que reconeixia que els quebequesos “formen una nació (en un Canadà unit)”, o l’avenç en matèria intergovernamental i de competències legislatives compartides, especialment la d’immigració, i la possibilitat del Quebec de retirar-se de l’Acord marc sobre la unió social del 1999,¹⁰⁵ entre altres aspectes. Ara bé, el mateix autor reconeix l’evolució limitada sobre altres aspectes com ara la reforma del Senat, la constitucionalització de la Cort Suprema o la reforma constitucional.¹⁰⁶

Aquesta visió optimista contrasta enormement amb l’ideal del consens solapat, i s’allunya de l’anàlisi dels esdeveniments més recents per inscriure’s en el que podria ser un projecte polític impulsat pel Quebec, si bé actualment no és la voluntat del partit del Govern, ni tampoc de l’oposició del Partit Quebequès, sempre compromès amb el projecte secessionista. Per fer-se realitat s’hauria de passar per una reforma constitucional d’abast ampli que no només reconegués l’especificitat de la província, sinó també l’evolució de l’autogovern indígena i les asimetries formades al llarg de les darreres dècades. El federalisme de l’apoderament, teoritzat per Gagnon i Schwartz¹⁰⁷ a partir de l’anàlisi de la federació des dels criteris de flexibilitat, versatilitat i robustesa, és un exemple de l’adaptació del discurs acadèmic quebequès a l’evolució recent del federalisme canadenc i a la voluntat d’un model de consens solapat. Els autors rebutgen una visió “optimista” del *modus vivendi* com la de Webber, i proposen una reforma cap a un model multinacional federal més basat en l’apoderament que en el reconeixement: “This approach aims to articulate a substantive vision of what the endgame ought to look like: a multinational federal vision in which different communities are equipped with the powers they need to flourish, to develop legitimate contexts of choice, and to realize comparable possibilities. Federalism, as we have argued here, can be endorsed from utilitarian, liberal and democratic-communitarian perspectives and simultaneously enlisted to serve each of these goals or values.”¹⁰⁸ De manera similar però fent més èmfasi en el reconeixement

105. Webber, “La victoire tardive...”, 2012, p. 189-193.

106. *Ibid.*, p. 194-207.

107. Gagnon i Schwartz, “Canadian Federalism since...”, 2015.

108. *Ibid.*, 263.

ment, Caron i Laforest¹⁰⁹ es basen en els treballs de Norman per defensar un federalisme multinacional després de rebutjar la política buida de contingut del “federalisme d’obertura” del primer ministre Stephen Harper: “An enlightened consensus is emerging around the idea of the recognition and accommodation of minority groups –whether they are ethnic, national, or aboriginal– as being both a social trend and as a norm of justice. The next challenge that this scholarship will have to face in the future will be to develop a new way of thinking about trust, solidarity, and unity. For quite a while in the past, this question was seen as a no-brainer: this was achieved through the nation-state model. However, as we have argued here, this solution is no longer satisfactory in light of the necessity to recognize minority groups”.¹¹⁰ Finalment, altres autors defensen una posició més propera al model federal comunitarista que hem descrit més amunt que no pas a la noció del consens solapat, que consideren pràcticament impossible de realitzar.

La victòria liberal a les eleccions federals de la tardor del 2015, podria fer pensar en la possibilitat d’aquest canvi, però actualment no se situa a l’agenda política. El *modus vivendi*, doncs, gràcies a la flexibilitat del model constitucional canadenc, sembla que té possibilitats de conviure amb el dia a dia d’una manca de legitimitat i de consens normatiu, al Quebec però també fora, que ja fa més de trenta anys que dura. La política d’immigració, el cas analitzat en aquest estudi, sembla apuntar la possibilitat d’una evolució federal vers un major consens al Canadà.

Llista de referències

- Ackerman, Bruce A. *We the People*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1991.
- Bakvis, Herman; Grace Skogstad. *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. 2nd ed. Don Mills, Ont.: Oxford University Press, 2008.

109. Jean-François Caron i Guy Laforest, “Canada and Multinational Federalism: From the Spirit of 1982 to Stephen Harper’s Open Federalism”, *Nationalism and Ethnic Politics* 15, núm. 1, 16 de març de 2009, p. 27-55.

110. *Ibid.*, 51.

- Banting, Keith G. "Remaking immigration: Asymmetric Decentralization and Canadian Federalism". En Herman Bakvis, Grace Skogstad (ed.). *Canadian Federalism*, 378. Canada: Oxford University Press, 2008.
- . "The Three Federalisms: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making". En Herman Bakvis, Grace Skogstad (ed.). *Canadian Federalism*. Canada: Oxford University Press, 2008.
- Bédard, Éric. "Souveraineté et hypermodernité. La trudeauisation des esprits". *Argument* 10, núm. 1, 2007.
- Bossacoma i Busquets, Pau. *Justícia i legalitat de la secessió: Una teoria de l'autodeterminació nacional des de Catalunya*. Barcelona: IEA, 2015.
- Broschek, Jörg. "Historical Institutionalism and the Varieties of Federalism in Germany and Canada". *Publius: The Journal of Federalism* 42, núm. 4, 10 de gener de 2012, p. 662-687. DOI:10.1093/publius/pjr040.
- Brouillet, Eugénie. *La négation de la nation: l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*. Sillery: Éditions du Septentrion, , 2005.
- Brown, Douglas. "Who's afraid of asymmetrical federalism? – A summary discussion". *IIGP, School of Policy Studies, Queen's University*. Asymmetry Series, núm. 17, 2005, p. 1-9.
- Buelle, André. "L'héritage disputé de Pierre Elliott Trudeau". *Argument* 9, núm. 2, 2007.
- Cagiao, Jorge. *Tres maneras de entender el federalismo*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2014.
- Camacho, Natalia Caicedo. "La implicación de las provincias canadienses en la competencia sobre inmigración". *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, 2014, p. 26-43.
- Caron, Jean-François; Guy Laforest. "Canada and Multinational Federalism: From the Spirit of 1982 to Stephen Harper's Open Federalism". *Nationalism and Ethnic Politics* 15, núm. 1, 16 de març de 2009, p. 27-55. DOI:10.1080/13537110802672370.
- Chevrier, Marc. "La gènesi de la idea federal entre els pares fundadors nord-americans i canadencs", en Alain-G. Gagnon (ed.). *El federalisme canadenc contemporani*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2007, p. 19-61.
- Choudhry, Sujit. "Does the World Need More Canada? The Politics of the Canadian Model in Constitutional Politics and Political Theory". *International Journal of Constitutional Law* 5, núm. 4, 1 d'octubre de 2007, p. 606-638. DOI:10.1093/icon/mom028.
- De Schutter, Helder. "Federalism as Fairness". *Journal of Political Philosophy* 19, núm. 2, 1 de juny de 2011, p. 167-189. DOI:10.1111/j.1467-9760.2010.00368.x.
- Elazar, Daniel Judah. *Exploring federalism*. Tuscaloosa, Ala.: University of Alabama Press, 1987.
- . *Anàlisi del federalisme i altres textos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2011.

- Gagnon, Alain-G. "Canada: Unity and Diversity". *Parliamentary Affairs* 53, núm. 1, 1 de gener de 2000, p. 12-26. DOI:10.1093/pa/53.1.12.
- . "Immigration in a Multinational Context. From Laissez-faire to an Institutional Framework in Quebec", en Ricard Zapata-Barrero (ed.). *Immigration and Self-government of Minority Nations*. Brussel·les: Peter Lang, 2009.
- . *Més enllà de la nació unificadora: al·legat en favor del federalisme multinacional*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2008.
- . *Quebec, beyond the Quiet Revolution*. Scarborough: Nelson Canada, 1990.
- . *Québec: État et société, Quebec: State and Society*. Collection Société: Dossiers/documents. Montréal: Éditions Québec/Amérique, 1994.
- Gagnon, Alain-G.; Marc Sanjaume-Calvet. "Immigration, Self-government and Secessionism: The Case of Quebec". En Roberta Medda-Windischer, Patricia Popelier (ed.). *Pro-independence Movements and Migration: Discourse, Policy and Practice*. Leiden / Boston: Brill&Nijhoff, 2016.
- Gagnon, Alain-G.; Alex Schwartz. "Canadian Federalism since Patriation: Advancing a Federalism of Empowerment", en Lois Harder, Steve Patten (ed.). *Patriation and its Consequences*. UBC Press, 2015.
- Garcea, Joseph. "Provincial Multiculturalism Policies in Canada, 1974-2004: A Content Analysis". *Canadian Ethnic Studies* 38, núm. 3, 2006, p. 1-20.
- Government of Canada, Governor General of Canada. "The Quebec Conference, 1864: 150 Years Later Conference". Canada News Centre. URL: <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=894849> [Consulta: 06-02-2016].
- Harder, Lois; Steve Patten (ed.). *Patriation and Its Consequences: Constitution Making in Canada*. UBC Press, 2015.
- Iacovino, Raffaele. "Contextualizing the Quebec Charter of Values: Belonging without Citizenship in Quebec". *Canadian Ethnic Studies* 47, núm. 1, 2015, p. 41-60. DOI:10.1353/ces.2015.0004.
- Karmis, Dimitrios. "Les múltiples veus de la tradició federal i el batibull del federalisme canadenc". En Alain-G. Gagnon (ed.). *El federalisme canadenc contemporani*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2006.
- Karmis, Dimitrios; François Rocher. *La dynamique confiance/méfiace dans les démocraties multinationales: le Canada sous l'angle comparatif*. Québec: Presses de l'Université Laval, Collection Prisme, 2012.
- Kymlicka, Will. "Defending Diversity in an Era of Populism: Multiculturalism and Interculturalism Compared", en Nassar Meer, Tariq Modood, Ricard Zapata-Barrero (eds.). *International Perspectives on Interculturalism and Multiculturalism: Bridging European and North American Divides*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2015. URL: https://www.academia.edu/11038453/Defending_Diversity_in_an_Era_of_Populism_Multiculturalism_and_Interculturalism_Compared_2015_ [Consulta: 08-02-2016].
- . *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

- Laforest, Guy. *Trudeau and the End of a Canadian Dream*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995. URL: <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10141737> [Consulta: 08-02-2016].
- . "The Meaning of Canadian Federalism in Québec: Critical Reflections". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* 0, núm. 11 (2010), p. 10-55.
- Laforest, Guy; Jean-François Caron, Catherine Vallières-Rolland. "El dèficit federatiu de Canadà", en Alain-G. Gagnon (ed.). *El federalisme canadenc contemporani*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2006.
- LaSelva, Samuel V. "Re-imagining Confederation: Moving Beyond the Trudeau-Lévesque Debate". *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 26, núm. 04, desembre 1993, p. 699-720. DOI:10.1017/S0008423900000445.
- MacLennan, Hugh. *Deux solitudes*. Paris: Editions Spes, 1963.
- Moreno, Luis; César Colino, John Kincaid, Association internationale des centres d'études du fédéralisme, Forum des fédérations. *Diversity and Unity in Federal Countries*. Montreal: Forum of Federations / International Association of Centers for Federal Studies / McGill-Queen's University Press, "A Global Dialogue on Federalism", 7, 2010.
- Nicolau Coll, Agustí. "Identitat, nacionalisme i independentisme al Quebec", *Eines*, núm. 16, 2011, p. 113-120.
- Norman, Wayne J. "Towards a Philosophy of federalism". *Group Rights*, 1994, p. 79-100.
- Papillon, Martin. "Canadian Federalism and the Emerging Mosaic of Aboriginal Multilevel Governance", en Herman Bakvis, Grace Skogstad (ed.) *Canadian Federalism*. Oxford University Press, 2008.
- Paquet, Mireille. "Bureaucrats as Immigration Policy-makers: The Case of Subnational Immigration Activism in Canada, 1990–2010". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 0, núm. 0, 27 de març de 2015, p. 1-21. DOI:10.1080/1369183X.2015.1023185.
- Pich, Josep. *Valentí Almirall. Antologia de textos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2011.
- Potvin, Maryse. "Relations ethniques et crise des 'accommodements raisonnables'", en Dan Rodríguez-García (ed.). *Managing Immigration and Diversity in Canada*. Montreal / Kingston: McGill / Queen's University Press, 2012.
- "Pour un Québec qui se réengage dans le Canada". *Le Devoir*, 9 d'octubre de 2014. URL: <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/420538/pour-un-quebec-qui-se-reengage> [Consulta: 13-07-2015].
- Rawls, John. *A Theory of justice*. (Revised ed.) Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1999.
- . *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, "The John Dewey Essays in Philosophy", 4, 1993.

- Reitz, Jeffrey G. "The distinctiveness of Canadian immigration experience". *Patterns of Prejudice* 46, núm. 5, 1 de desembre de 2012, p. 518-538. DOI:10.1080/0031322X.2012.718168.
- Requejo Coll, Ferran. *Multinational Federalism and Value Pluralism: The Spanish Case*. Psychology Press, 2005.
- . "Cosmopolitan Justice and Minority Rights. The Case of Minority Nations (or Kant Again, but Different)". *Ramon Llull Journal of Applied Ethics* 0, núm. 0, 2012, p. 83-98.
- . "Federalisme, descentralització i pluralisme nacional. Teoria política i anàlisi comparada". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* 0, núm. 4, 2007, p. 35-67.
- . *Multinational federalism and value pluralism. The Spanish case*. Routledge, 2005.
- Rocher, François. "La dinàmica Quebec-Canadà o el refús de la idea federal", en Alain-G. Gagnon (ed.), *El federalisme canadenc contemporani*. Institut d'Estudis Autònoms, 2006.
- Rodríguez García, Dan (ed.). *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*. Kingston / Montreal: School of Policy Studies / Queen's University, "Queen's Policy Studies Series", 2012.
- Russell, Peter H. *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?, Second Edition*. Toronto: University of Toronto Press, 1993. URL: <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10219317> [Consulta: 08-02-2016].
- Sanjaume-Calvet, Marc. "Federalismo, pluralismo nacional y autodeterminación: la acomodación de Cataluña y Quebec", en Jorge Cagiao, V. Martín Conde (ed.), *Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán*. París: Le Manuscrit, 2015, p. 151-188.
- Taylor, Charles. *Multiculturalism and The Politics of Recognition an Essay*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.
- Tully, James. *Strange Multiplicity Constitutionalism in an Age of Diversity*. John Robert Seeley Lectures. Cambridge, Angleterre. Cambridge University Press, 1995.
- Vergés, Joan. *Les esquerdes del liberalisme. Una crítica a John Rawls*. Barcelona: Pòrtic, 2006.
- Watts, Ronald L. *Comparaison des régimes fédéraux*. 2e éd. Montréal: Publié pour le compte de l'Institut des relations intergouvernementales, École des études en politiques publiques de l'Université Queen's par les Presses universitaires McGill-Queen's, 2002.
- Webber, Jeremy. "La victoire tardive (mais mitigée) de l'accord du lac Meech", en Dimitrios Karmis, François Rocher (eds.). *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales. Le Canada sous l'angle comparatif*. Prisme. Presses de l'Université Laval, 2012.

RESUM

Aquest article analitza les formes de legitimació del federalisme canadenc en relació amb la noció rawlsiana del consens solapat, aplicada al federalisme per Wayne Norman. A partir dels treballs de Dimitrios Karmis i Alain-G. Gagnon, es presenta una tipologia de tres federalismes: universalista, comunitarista i utilitarista, que són sotmesos a discussió amb relació a la situació constitucional posterior a la repatriació del 1982 i al model de Trudeau. Aquestes tres maneres d'entendre el federalisme s'apliquen posteriorment a l'estudi de casos de les polítiques d'immigració i la seva descentralització. Mitjançant l'exemple d'aquestes polítiques, l'article demostra que, si bé des del punt de vista constitucional hi ha una manca de consens solapat, certs aspectes que formaven part de les reformes fallides del Llac Meech (1988) i Charlottetown (1992) han estat rescatats fora de la Constitució. Aquesta situació permet concloure que la federació canadenc a té un *modus vivendi* que permet el funcionament institucional, però que queda lluny de satisfer el consens solapat que només s'assoliria a partir d'un pacte multinacional.

Paraules clau: federalisme; legitimitat; consens solapat; autogovern; asimetria; autodeterminació; constitucionalisme; secessió; immigració.

RESUMEN

Este artículo analiza las formas de legitimación del federalismo canadiense en relación con la noción rawlsiana del consenso solapado, aplicada al federalismo por Wayne Norman. A partir de los trabajos de Dimitrios Karma y Alain-G. Gagnon, se presenta una tipología de tres federalismos: universalista, comunitarista y utilitarista, que son sometidos a discusión con relación a la situación constitucional posterior a la repatriación de 1982 y al modelo de Trudeau. Estas tres formas de entender el federalismo se aplican posteriormente al estudio de casos de las políticas de inmigración y su descentralización. Mediante el ejemplo de estas políticas, el artículo demuestra que, si bien desde el punto de vista constitucional hay una falta de consenso solapado, ciertos aspectos que formaban parte de las reformas fallidas del Lago Meech (1988) y Charlottetown (1992) han sido rescatados fuera de la Constitución. Esta situación permite concluir que la federación canadiense se caracteriza por un *modus vivendi* que permite el funcionamiento institucional, pero que está lejos de satisfacer el consenso solapado que sólo se lograría a partir de un pacto multinacional.

Palabras clave: federalismo; legitimidad; consenso solapado; autogobierno; asimetría; autodeterminación; constitucionalismo; secesión; inmigración.

ABSTRACT

This paper analyzes the forms of legitimation of Canadian federalism in relation to the Rawlsian notion of overlapping consensus as applied to federalism by Wayne Norman. From the works of Dimitrios Karmis and Alain-G. Gagnon, the paper presents three types of federalism: universalist, communitarian and utilitarian, which are discussed in relation to the constitutional situation after the repatriation of the Constitution in 1982 and the Trudeau model. These three approaches to federalism are subsequently applied to the case study of immigration policies and their decentralization. Through the example of these policies the article shows that, even if from a constitutional point of view there is a lack of overlapping consensus on the principles of the federation, certain aspects of the reforms that were part of the failed Meech Lake (1988) and Charlottetown (1992) agreements have been rescued out of the Constitution. This allows for the conclusion that the Canadian federation's *modus vivendi* allows for its institutional functioning but is far from satisfying the ideal overlapping consensus, which could only emerge out from a multinational pact.

Keywords: federalism; legitimacy; overlapping consensus; self-government; asymmetry; self-determination; constitutionalism; secession; immigration.