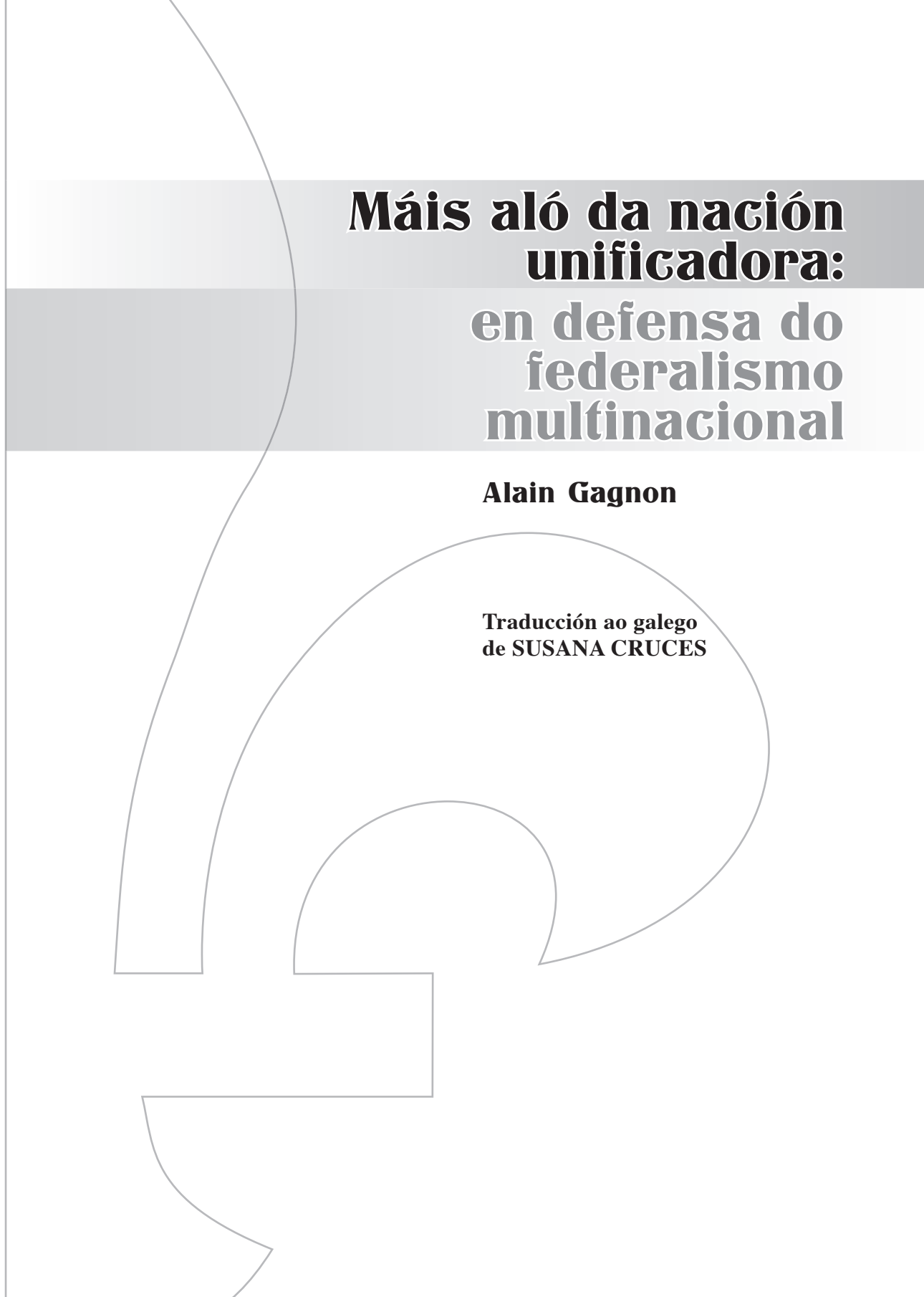


Máis aló da nación unificadora: en defensa do federalismo multinacional

Alain Gagnon



XUNTA DE GALICIA



Máis aló da nación unificadora: en defensa do federalismo multinacional

Alain Gagnon

**Traducción ao galego
de SUSANA CRUCES**

Máis aló da nación unificadora: en defensa do federalismo multinacional

**Este libro recibiu unha axuda para a súa publicación
do Programa de apoio á investigación sobre identidade e
relacións intergubernamentais do Goberno de Québec.**

Edita: Xunta de Galicia
Secretaría Xeral de Política Lingüística
Centro Ramón Piñeiro para a Investigación en Humanidades

Coordinador científico
Manuel González González

Proxecto Dimensións da Identidade Colectiva en Galicia
Director
Ramón Méiz

Imprime
Grafisant, S.L.
Santiago de Compostela

ISBN
978-84-453-4810-9

Depósito Legal
C 1582-2009

Índice

INTRODUCCIÓN	9
Federalismo e federación	13
Presentación dos capítulos	20
 1. MEMORIA E IDENTIDADE NACIONAL EN CATALUÑA E EN QUEBEC.....	 23
1.1. Memoria e construción nacional.....	28
1.2. Acontecementos definitorios: o proceso catalán.....	31
1.3. Acontecementos definitorios: o proceso quebequés	36
1.4. A afirmación das culturas nacionais	43
1.5. A constelación das pertenzas	46
 2. OS FUNDAMENTOS NORMATIVOS DO FEDERALISMO ASIMÉTRICO: A SITUACIÓN CANADENSE NUNHA PERSPECTIVA COMPARADA.....	 53
2.1. Aclaración de conceptos.....	60
2.2. O principio comunitarista	65
2.3. O principio igualitario	70
2.4. O principio democrático	75
 3. O FENÓMENO EMERXENTE DA MULTINACIÓN	 85
3.1. Dualismo e pluralismo.....	89
3.2. Da diversidade profunda á multinación	95
3.3. Trudeau contra Taylor.....	99
3.4. O dificultoso nacemento dunha nova escola canadense da diversidade	104

4. O FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN E O EXERCICIO DA DEMOCRACIA EN CANADÁ	109
4.1. As consideracións conceptuais e os desenvolvementos históricos.....	113
4.2. Os principais desafíos do federalismo de concertación	120
4.2.1. A emerxencia dun sistema	120
4.2.2. O federalismo de concertación baixo tensión	123
4.3. Cando o nacionalismo maioritario eclipsa o federalismo de concertación	131
5. OS EFECTOS DO NACIONALISMO MAIORITARIO EN CANADÁ	141
5.1. Consideracións teóricas	145
5.2. Exame de tres iniciativas gobernamentais	149
5.2.1. A unión social canadense	149
5.2.2. A inclusión da Carta canadense dos dereitos e liberdades	152
5.2.3. As relacións internacionais	158
5.3. En defensa dun enfoque multidimensional	161
6. RESISTENCIAS E POTENCIALIDADES. O DEBER DE DEFINIR A MULTINACIÓN.....	167
6.1. O sistema de cooperación perpetua en John Rawls	171
6.2. A autonomía e a repartición de competencias segundo Daniel Elazar .	175
6.3. O plebiscito cotián de Ernest Renan	180
6.4. Unha política creadora: importantes tensións e cuestións sen resolver	183
CONCLUSIÓN	189
BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA	197
O federalismo comparado	199
A construción nacional	202
As sociedades multiculturais e multinacionais	205
Autonomía e gobernanza.....	207

INTRODUCCIÓN

Introdución: Iniciación ao proxecto federal e novas sensibilidades á multinación

En diferentes Estados no mundo, estes últimos anos déuselle preferencia á vía federal para responder aos desafíos da modernidade. Os expertos ven no federalismo propiedades únicas para facilitar o recoñecemento dos grupos etnoculturais, favorecer a representación das diferentes correntes de pensamento, achegar garantías aos dereitos das minorías nacionais, atopar unha repartición xusta dos poderes entre os niveis de goberno, e, para limitármonos as principais dimensións, establecer unha distribución equitativa da riqueza.

Os Estados contemporáneos teñen que responder, hoxe en día, ao desafío da diversidade nacional, porque, por unha banda, a maior parte deles enfróntase a ela e, por outra banda, a inmigración que caracteriza a presente época é unha realidade ineludible da que temos que ser conscientes.¹ O federalismo constitúe desde este momento unha vía prometedora para as democracias liberais avanzadas e, como veremos neste libro, o federalismo multinacional debería imporse gradualmente como a vía óptima para a xestión dos conflitos entre comunidades e para a afirmación das identidades colectivas. A cultura política destas democracias constitúe un terreo fértil para a implantación dos valores que sustentan o proxecto federal. O politólogo Alfred Stepan recorda que “cada unha das democracias de longa duración que operan nun contexto de *polité* multilingüe e multinacional é un estado

¹ Ricard Zapata-Barrero, *Multiculturalidad e inmigración*, Madrid, Editorial Síntesis, 2004.

federal.”² Precisamos, polo tanto, explorar máis a fondo a delimitación desta constatación para as democracias avanzadas.

A fórmula federal, aínda que non sexa unha panacea en si mesma, posúe as calidades esenciais que permiten a estabilidade dos réximes políticos. A implantación das diversas fórmulas federais non sempre aportaron os resultados favorables desexados. Con todo, cando os grupos maioritarios aceptaron en nome do respecto da diversidade de comunidades tratar de modo equitativo as comunidades que viven no territorio, producíronse en consecuencia avances democráticos significativos. Naturalmente, hai tensións das que non se pode facer abstracción cando se tratan as relacións entre comunidades pero, o que importa en primeiro lugar, é a capacidade duns e doutros ata chegar a compromisos e poder reiniciar libremente os procesos de negociación para que non se murche a vontade federal. Trátase, pois, dun proceso aberto ás deliberacións e ás negociacións, o que fai que o futuro das nacións estea aberto.

O presente estudo podería tratar sobre un vasto conxunto de casos posto que o proxecto federal foi concibido para atopar solucións políticas en numerosos contextos. Pensemos en Indonesia, Nixeria e Rusia. Nestes países a democracia é con frecuencia maltratada, o que non contribúe en absoluto á emerxencia do pensamento federal. Ao longo dos diferentes capítulos que compoñen este libro centrámonos sobre todo sobre o caso canadense inspirándonos tamén nas situacións vividas noutros estados federais (p.e. Bélxica e os Estados Unidos) e noutros países en vías de federalización (p.e. España e Reino Unido). A implantación da fórmula federal esixe, como veremos, unha grande capacidade por parte dos Estados nacionais para contar con prácticas democráticas avanzadas, cunha vontade firme de cohabitación e co respecto das diversas tradicións que dan un sentido ao desexo de vivir en común. O respecto destas condicións asegurará a lealdade de todos os socios no seo do conxunto federado e contribuirá a asegurar a súa continuidade.

² Alfred Stepan, “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, *Journal of Democracy*, vol. 10, nº4, 1999, p. 19.

Federalismo e federación

Para comezar, cómpre facer distinción entre as nocións de federalismo e de federación.³ Os especialistas do federalismo con frecuencia empregaron indistintamente estes conceptos. Agora ben, o primeiro está en relación coas tradicións, unha cultura, un pensamento, unha forma de actuar, mesmo unha deontoloxía, mentres que o segundo está esencialmente en relación coa dimensión institucional.

É posible atoparse nunha situación onde varios estados se xuntaron para formar unha federación sen que a diversidade social sexa recoñecida formalmente no funcionamento das institucións. É a situación que se atopa en Alemaña, en Australia e nos Estados Unidos. É a un norteamericano, William Livingston⁴ á quen lle debemos, en parte sorprendentemente, o recoñecemento da diversidade social como fundamento do pensamento federal. Canadá pertence a outro modelo, posto que estamos diante dunha federación formada en 1867 e que buscou, segundo a conxuntura, abandonar os trazos federais en beneficio dunha visión cada vez máis homoxeneizante, provocando principalmente desde entón tensións importantes entre a comunidade anglófona e a comunidade francófona.⁵ En Canadá, cohabitan dúas grandes tradicións federais: a que se formou ao redor da noción de federalismo territorial que tende a borrar as diferenzas etnoculturais aplicando políticas gobernamentais uniformizadoras, e outra vertebrada pola noción de plurinacionalidade, reivindicada polos quebequeses e as Nacións autóctonas. O país abandonou unha situación favorable ao recoñecemento das entidades autónomas diferenciadas en beneficio dun contexto cada vez menos dado a acomodar a especificidade quebequesa, e de aí as frecuentes tensións entre os partidarios destas dúas tradicións federais e os éxitos do movemento nacionalista quebequés.

España non é unha federación no sentido estrito. Trátase máis ben dunha expresión institucional única hoxe en día descrita pola denominación de

³ Preston King, *Federalism and Federation*, Londres, Croom Helm, 1982

⁴ William Livingston, "A Note on the Nature of Federalism", *Political Science Quarterly*, vol. 67, marzo 1952, pp. 81-95.

⁵ Podemos referirnos aquí aos textos de Marc Chevrier, Dimitrios Karmis, Guy Laforest en Alain-G. Gagnon, (dir.) *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, para comprender o alcance destas dúas tradicións.

Estado das autonomías.⁶ Non ten que ver coa composición social de España, posto que estamos en presenza dun país no que a diversidade social vén dada pola presenza das tres nacionalidades históricas de Cataluña, Galicia e País Vasco, ás que se engaden moitas outras comunidades rapidamente dispostas a reivindicar o estatuto concedido a estas. Esta rica diversidade social conduce a recoñecer, como fai William Livingston cos Estados Unidos, os trazos federais que sustentan o Estado das autonomías. Neste sentido, España funciona de acordo co federalismo, aínda que non se trate dunha federación no sentido estrito.

Á imaxe de España, que foi fundada sobre antigos reinos, Bélxica constituíuse nun primeiro momento ao redor de miniestados durante a conquista francesa de 1794-1795, integrados dun xeito bastante laxo, para transformarse despois en réxime unitario.⁷ Así, o modelo xacobino impúxose en Bélxica e ía ter repercusións profundas na forma de xestionar os asuntos de Estado e na desconfianza expresada durante a maior parte do século XX pola comunidade valona cara á flamenga e viceversa. Coa finalidade de poñer fin a esta dinámica, púxose en marcha un grande panel de reformas constitucionais a partir de finais de 1970, favorables á afirmación dunha Bélxica cada vez máis federal.⁸

As experiencias federais conteñen ensinanzas ricas e variadas. Os exemplos belga, canadense e español confirman que a diversidade social non sempre ten boa prensa ante aqueles que exercen o poder e por iso é importante que as comunidades políticas participen no traballo esencial de visualización⁹ con vistas ao recoñecemento das súas reivindicacións lexítimas no seo dos conxuntos políticos federados. Este traballo de visualización exercease de diferentes xeitos e segundo as dinámicas propias das diferentes *polités*.

⁶ Tomamos esta denominación do libro do que é director Francisco Campuzano Carvajal, *Les nationalismes en Espagne. De l'Etat libéral à l'Etat des autonomies (1876-1978)*, Montpellier, Publications Montpellier 3, 2001.

⁷ André Leton e André Miroir, “De la nation belge à la Belgique des nationalités ” en *Les conflits communautaires en Belgique*, París, Les Presses Universitaires de France, 1999, pp.7-71.

⁸ Michel Leroy, *De la Belgique unitaire à l'État fédéral*, Bruxelas, Bruylant, 1996.

⁹ Cítemos aquí os traballos do filósofo James Tully. A título de exemplo, pódese consultar: “Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales ” en *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, nº 2, 1999, pp. 13-36.

Pódese realizar mediante comisións de investigación, referendos, eleccións xerais ou celebrando asembleas constituíntes que faciliten o espertar das diferentes comunidades sobre as que se erixiu o pacto federativo.

Tralo referendo gañador sobre o novo Estatuto político de Cataluña na España contemporánea, é importante comprender o pensamento federal que debe acompañar a creación de institucións que poidan ter en conta a diversidade social existente e que poida dar lugar a prometedores acordos entre comunidades.

Federalismo territorial e federalismo multinacional

Tal como indicamos máis arriba, existen dúas clases de federacións sustentadas por enfoques políticos distintos. Por unha banda, existen federacións denominadas territoriais que propoñen darlles un trato idéntico a todos os cidadáns dun país dado e, por outra banda, existe o federalismo multinacional que prevé medidas equitativas que permitan ofrecerlles aos membros de cada unha das comunidades nacionais que cohabitan nunha federación as mesmas posibilidades. As federacións territoriais (pensemos nos Estados Unidos, Alemaña e Australia) gozaron de moita consideración ante os especialistas do federalismo, pero parece que as políticas gobernamentais non tiveron moito en conta as necesidades das minorías etnoculturais e das minorías nacionais (p.e. os negros nos Estados Unidos, os turcos en Alemaña, os aborixes en Australia). Estas minorías atópanse en países que propuñan a promoción de todos, aínda que se contentasen con establecer políticas de afirmación positiva cuxas repercusións foron —confesémolo— máis ben modestas en tanto a que contribúen á boa conciencia dos políticos, sen que en realidade isto lles sexa de proveito realmente aos membros das comunidades minoritarias.

Os anos 1990 e 2000 abren o camiño a unha nova forma de xestionar a diversidade nacional mostrándose máis abertos ao federalismo multinacional. O modelo estadounidense do federalismo territorial, que dominou durante moito tempo, foi cuestionado nos estados nacionais caracterizados por unha rica diversidade nacional. Pensemos no caso de Bélxica, de Canadá, de España, o de Reino Unido. Aínda que estes dous últimos estados non sexan federacións nun sentido estrito, non deixa de ser certo que as súas bases sociais fan deles Estados complexos, o que segundo Livingston debería conducir á chegada do federalismo.

Todos estes Estados viviron estes últimos anos mobilizacións políticas dun grande calado. Bélxica coñeceu varias reformas constitucionais que fixeron que o país pasase dun Estado unitario a un Estado federal en menos dunha xeración. Canadá experimentou fracasos significativos e non chegou a satisfacer os protagonistas do federalismo multinacional en Quebec, o que levou á convocatoria de dous referendos sobre a súa soberanía. España conseguiu dar as costas ao seu pasado totalitario proponendo o Estado das autonomías, pero segue dubidando en aceptar fórmulas asimétricas que permitan responder ás expectativas das diferentes comunidades nacionais nas que fundamenta a súa lexitimidade. Finalmente, o Reino Unido, país unitario como España, aceptou emprender o camiño do recoñecemento das comunidades nacionais que están na orixe do Estado e proceder a unha vasta operación de descentralización de competencias.¹⁰

Estas transformacións provocaron tensións importantes entre os membros da comunidade maioritaria e das minorías nacionais. O éxito das reformas iniciadas depende en boa parte da capacidade do grupo maioritario para aceptar que as canles políticas seguen estando abertas ás negociacións e para a actualización das demandas dos diferentes axentes. Como recorda o filósofo James Tully: ¹¹

A condición de liberdade dunha sociedade plurinacional repousa sobre o feito de que os seus membros sexan libres de iniciar debates e negociacións sobre posibles emendas á estrutura de recoñecemento en vigor, e que como corolario, os outros membros teñan o deber de responder ás demanas lexítimas. Un membro que busca facerse recoñecer en tanto que nación (aberta tamén a ser posta en cuestión) é libre na medida en que as posibilidades de discusións, negociacións e emendas non están bloqueadas na práctica por limitacións arbitrarias. A constitución dunha sociedade onde se sofre semellante bloqueo debe ser considerada coma unha camisa de forza ou coma unha estrutura de dominación. Esta situación de ausencia de liberdade pode ilustrarse en Canadá, tanto polo caso de Quebec como polo das Nacións autóctonas.¹²

¹⁰ John Loughlin, “Les nationalismes britannique et français face au défi de l’eupéanisation et la mondialisation ” en Alain-G. Gagnon, André Lecours, Geneviève Nootens, (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains*, Montréal, Québec Amérique, no prelo.

¹¹ Nota das tradutoras: A tradución de todas as citas, é nosa.

¹² James Tully, “Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales ” en *Globe. Revue internationale d’études québécoises*, vol. 2, n° 2, 1999, p. 30.

A transición do federalismo territorial cara ao federalismo multinacional constitúe un importante salto cualitativo para as nacións minoritarias no sentido en que isto representa a condición de liberdade por excelencia no seo dos Estados existentes.

A condición federal en Canadá e en España

Os traballos de Donald Smiley, un dos maiores especialistas do federalismo canadense, permitiron resaltar as vantaxes do proxecto federal para as sociedades democráticas, sendo conscientes ao mesmo tempo de que o federalismo non é unha panacea para todos os problemas de representación. Na súa obra *The Federal Condition in Canada*, Smiley explora as calidades federais esenciais para o bo funcionamento do Estado canadense. Na súa análise destacan varias dimensións: a dualidade canadense que está na base do pacto federativo, as relacións centro-periferia por poñer en evidencia os conflitos territoriais de natureza económica, así como a autonomía real do goberno central e dos Estados membros da federación en canto á súa capacidade de influír no curso da historia.¹³ Veremos, así, ao longo da presente discusión por qué as sociedades liberais complexas se prestan particularmente ben á vía federal. O argumento principal exposto ten que ver co feito de que o federalismo remite de novo á concepción monista¹⁴ que tende a dominar desde os comezos da modernidade.

Para comprender o federalismo e a súa achega á xestión de conflitos, é necesario presentar antes catro claves da análise. En primeiro lugar, é importante comprender que o respecto do principio federal esixe a non superposición de poderes para lles dar aos dous niveis de goberno unha grande liberdade de acción no exercicio da soberanía compartida. En segundo lugar, hai que facer respectar a autonomía das entidades políticas, promovendo iniciativas conxuntas ao mesmo tempo que se fomenta o desenvolvemento de espazos de intercambio e de colaboración. En terceiro lugar, e supoñendo que se poidan materializar estas esixencias, podemos esperar que a relación de confianza entre os axentes políticos se poida manter máis facilmente e mesmo consolidarse e que poidan ser postas en marcha iniciativas de achegamento entre comunidades. Por último, a concreción

¹³ Donald Smiley, *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1987, p. 9.

¹⁴ Véxase Dimitrios Karmis e Wayne Norman, “The Revival of Federalism in normative Political Theory” en Dimitrios Karmis e Wayne Norman, (dir.) *Theories of Federalism*, Nova York, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 3-21.

destes principios contribuirá á emerxencia da lealdade federal, creando así condicións esenciais para a colaboración entre as diferentes comunidades e facendo de xeito que a solidariedade poida existir en todos os estratos da sociedade e todos os estratos do Estado.

Pierre Elliott Trudeau, primeiro ministro federal canadense de 1968 a 1979 e de 1980 a 1984, constatou que así como “a democracia é un valor en si mesma e non se pode sacrificar ante consideracións oportunistas, igualmente, en certos países e en certos períodos, o federalismo aparece como un valor fundamental”.¹⁵ Este foi o caso, por exemplo, en varias ocasións en España.

Non imos detallar a historia de España, só subliñaremos algúns períodos claves que viñeron alimentar a idea federal na península ibérica. Desde a metade do século XIX existiron varias vagas favorables ao federalismo. A primeira remóntase á década de 1840, momento en que España iniciaba unha reforma política de natureza liberal. É tamén neste momento cando republicanos e demócratas fan fronte común a prol da fórmula federal. Inspirado entre outros por Proudhon, Tocqueville e o filósofo Kraus, o pensamento federal en España centrouse nesta época en dous asuntos principais: o recoñecemento do carácter heteroxéneo do Estado español e a descentralización do poder.¹⁶

Ao longo do século XIX, o federalismo representa un foco de oposición ás políticas centralistas que sosteñen o liberalismo político español. Con excepción do carlismo,¹⁷ o federalismo converteuse na única alternativa seria ás ideas centralistas. O federalismo proposto diferenciábase do carlismo polo feito de que se atopaba arraigado nas vilas e que tiña un carácter progresista no plano social. O outro período caracterízase polas achegas

¹⁵ Pierre Elliott Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, Hurtubise HMH, 1967 [1961], p. 158. Aínda que o seu longo período á fronte do goberno fose ás veces problemático no referido ao respecto dos dereitos das Nacións autóctonas e da nación quebequesa, non é menos certo que Pierre Trudeau contribuíu a sensibilizar a clase política coa riqueza do federalismo en tanto que principio de base para a xestión dos conflitos.

¹⁶ Véxase Gumersindo Trujillo, *Introducción al federalismo español*, Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1967, pp. 136-137.

¹⁷ Cando falamos de carlismo, referímonos á vontade de reinstaurar o Antigo Réxime e a autonomía das rexións vasca e navarra.

do catalán Pi i Margall, inspirado polas ideas federalistas. Nelas constátase un profundo coñecemento das constitucións federais americana, suíza e alemá e unha marcada influencia de Proudhon. Pensemos na súa destacada obra *Las Nacionalidades*, publicada en 1877, na que expón tres grandes ideas: 1) o principio de autonomía para os asuntos internos do Estado e o principio de heteronomía para os asuntos exteriores; 2) a soberanía inalienable dos individuos; e 3) a substitución da noción de poder pola de consentimento.¹⁸

Pi i Margall concibe xa o pacto entre constituíntes como noción central. Convértese tamén no promotor do principio de unidade na diversidade, que será un tópico dos federalistas. Insistiu, como sinala Isidre Molas¹⁹, no feito de que a unidade de España depende en boa parte da súa unidade económica e concorda coa idea da existencia de España como patria común. Pi i Margall insistiu tamén na idea de que había que rachar co principio unitario en España posto que, segundo el, e velaí o aspecto interesante, puña en perigo a propia unidade do país. Tamén defende que a unidade de España depende da aceptación, do respecto e da promoción das diferenzas fundamentais que a caracterizan. Todas estas ideas eran tremendamente revolucionarias para aquela época e ségueno a ser na actualidade.

As ideas federalistas e autonomistas, malia que por veces sobrevivían con dificultades ao longo do tempo, recuperan forza e a noción de federalismo integral fai a súa entrada en España a partir da década de 1930.²⁰ O federalismo integral da primeira metade dos anos 1930, segundo moitos caracterizado máis pola súa vontade descentralizadora que pola súa apertura cara ás especificidades rexionais, non espertou moito interese en Cataluña, Galicia e País Vasco, e viron nel escasas vantaxes para a súa comunidade. A idea subxacente do federalismo integral é a de absorber de xeito democrático as nacionalidades históricas, a de abandonar os dereitos forais para fundar unha

¹⁸ Gumersindo Trujillo, *Introducción al federalismo español*, p. 127 al igual que Isidre Molas, *Ideario de Francisco Pi y Margall*, Madrid, Ediciones Península, 1966, pp. 21-24.

¹⁹ Isidre Molas, *Ideario de Francisco Pi y Margall*, pp. 144-153.

²⁰ José Luis Cascajo Castro, “Notas sobre el ordenamiento constitucional de la Segunda República: la distribución de competencias en el estado integral” en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 36, 1993, pp. 17-20. As opinións sobre as características reais deste federalismo integral son diverxentes; podémonos remitir aos seguintes autores para afondar máis na cuestión: F. Tomás y Valiente, P. González Casanova, C. Sánchez Alborno, M.B. García Álvarez e F. Fernández Sésgado.

España moderna, progresista, integradora e aberta a todas as diversidades (entre elas os particularismos rexionais). O novo Estado español integral representou un punto de encontro entre os nacionalismos periféricos de orientación pluralista e os republicanos españois de orientación unitarista.

O Estado das autonomías de 1978 presentará os mesmos desafíos para os axentes políticos, é dicir, ¿como facer cohabitar as persoas que desexan prioritariamente que se estableza unha cidadanía universalizante que recoñeza idénticos dereitos para todos (mesmo se a capacidade duns e doutros para que se respecten de forma xusta e equitativa varía considerablemente segundo se pertenza ou non á nación titular española) e para as persoas cuxa primeira identidade resida nas rexións históricas e desexan asociarse ao Estado nación a través desta identidade comunitaria?

Este segue a ser o desafío do Estado das autonomías, posto que o acrecentamento dos nacionalismos minoritarios en España, en Canadá, en Reino Unido entre outros traduce a incapacidade do Estado nación para suscitar a adhesión de todos os cidadáns a un proxecto común capaz de acomodar a diversidade nos estados federais e os estados en vías de federalización. A finalidade deste proxecto será examinar esta realidade.

Presentación dos capítulos

Este libro estrutúrase arredor de tres eixes principais: os fundamentos, os argumentos normativos e os valores sobre os que se apoia e se alimenta a vontade federal, as metamorfoses que caracterizan a condición federal en contexto multinacional e a proposta da multinación como vía de solución óptima para os países caracterizados pola diversidade nacional.

No primeiro capítulo, facemos un repaso sobre o lugar que ocupa a memoria na construción das nacións modernas, explorando sucintamente as identidades catalá e quebequesa. Como sabemos, Cataluña e Quebec, aínda que estivesen expostas ás ideas federais ao longo de cadansúa historia, que con frecuencia promoveron, evolucionaron en contextos políticos diferentes. Este enfoque achegará materiais esenciais para a análise e permitiranos ademais introducir o contexto no que se desenvolve cada unha destas nacións.

No capítulo dous, discutimos sobre a cuestión federal desde a óptica dos valores normativos establecendo que o federalismo asimétrico permite

reforzar o exercicio democrático redistribuíndo os poderes, fomentado a participación dos cidadáns, achegándolle unha maior lexitimidade ao sistema político e contribuíndo a acomodar as nacións minoritarias nas institucións. A implantación do federalismo contribúe deste xeito a afinar o liberalismo procedementa l poñendo en valor a contribución das comunidades no canto de centrarse unicamente nos cidadáns.

No terceiro capítulo, tras constatar o incremento do fenómeno da multinación en varios países de democracia liberal avanzada, explicamos cómo o campo das ideas decorreu por dúas vías que entran en colisión. Permitirásenos constatar que a principal dinámica que caracteriza estes países foi a de aplicar políticas públicas sen ter en consideración a diversidade social e trazos propios, ademais dunha vontade de trato uniforme para cada individuo. Baixo este trato igual perfílanse graves inxustizas porque os membros das diferentes comunidades nacionais non teñen o mesmo acceso ao poder ou non dispoñen das mesmas oportunidades para progresar na sociedade. Co fin de entender mellor os debates que están a ter lugar, propónse unha análise do proxecto político de natureza procedementalista de Pierre Elliot Trudeau e a súa contrapartida filosófica de natureza comunitarista, de Charles Taylor. Confrontada ao fenómeno emerxente da multinación en varios estados contemporáneos, a argumentación de Taylor percíbese como a que posúe a maior capacidade de acomodación para as minorías nacionais que viven nos estados de democracia liberal avanzada.

No capítulo cuarto faise a proposta de revitalización do federalismo de concertación que lles permita aos voceiros das diferentes comunidades nacionais establecer relacións xustas e equitativas coas autoridades políticas do poder central. Realizamos unha análise da evolución do federalismo canadense desde a fundación do país en 1867 e das leccións que se poden extraer dos distintos episodios que conduciron a importantes tensións entre Quebec e o resto do Canadá ao longo dos centro trinta últimos anos. A falta de poder poñer en marcha a curto prazo un federalismo multinacional que permita responder ás expectativas dos quebequeses na federación canadense e que atenuase a crise constitucional que parece que non acaba de se esvaecer, propomos fomentar as relacións bilaterais entre Quebec e o goberno central pola vía do federalismo de concertación. Segundo nós, isto permitiría abrir as canles de comunicación entre as dúas principais comunidades políticas de Canadá.

No quinto capítulo tentamos expor cómo o auxe do nacionalismo canadense tivo repercusións directas no empobrecemento das ideas federais do país, por unha banda e, por outra, cómo isto contribuíu a unha mobilización sen precedentes da nación quebequesa a prol do Estado de Quebec. Para comprender mellor esta dinámica, exploramos máis a fondo tres campos de actuación da política pública: en concreto, o da implantación da unión social canadense, o das relacións internacionais e o da imposición en 1982 da Carta canadense de dereitos e liberdades.

No sexto capítulo, tratamos de teorizar co fin de apreciar plenamente a herdanza que inflúe na forma en que os políticos conciben as relacións de poder e que a miúdo lles impide ver máis aló das estratexias de curto alcance ás que se lles dá preferencia. Ademais, examínanse tres corpora que tiveron unha marcada incidencia na xestión dos conflitos das comunidades. Expóñense sucesivamente as ideas de John Rawls, Daniel Elazar e Ernest Renan e extraíanse leccións para o caso canadense así como para os países europeos, entre os que España está en primeira liña. Proponse a implantación do federalismo multinacional para estes países como a vía máis prometedora con vistas á reconciliación das comunidades nacionais en agrupamentos máis amplos.

Finalmente, e como conclusión, determínase a urxencia para actuar e para concibir a multinación con fin de que os nosos contemporáneos teñan ferramentas axeitadas para responder ao maior desafío do noso tempo: o recoñecemento das comunidades minoritarias nacionais nos vastos agrupamentos políticos. En suma, os Estados actuais deben tomar conciencia da diversidade que os caracteriza e ser innovadores nas institucións, para que estas favorezan a plena realización dos proxectos colectivos democraticamente avanzados para as comunidades nacionais, o que contribuiría a garantir a lexitimidade das accións iniciadas e a achegar as comunidades entre si.

1. MEMORIA E IDENTIDADE NACIONAL EN CATALUÑA E EN QUEBEC

Memoria e identidade nacional en Cataluña e en Quebec²¹

Para descubrir dentro de si mesmo en que consiste a súa humanidade, todos os seres humanos precisan un horizonte de significación que só pode ser proporcionado mediante unha forma calquera de lealdade, de pertenza a un grupo, de tradición cultural. Necesítase, no sentido máis amplo, unha lingua para formular as grandes cuestións e respondelas. Charles Taylor²²

Esta cita de Charles Taylor recorda o papel clave exercido pola lingua, a cultura e a pertenza na construción da identidade. Estas afirmacións datan da primavera de 1979, é dicir, un ano antes da celebración do primeiro referendo quebequés sobre a soberanía-asociación con Canadá, no que as forzas soberanistas quebequesas viron rexeitado o seu proxecto político por dous contra tres. A celebración deste primeiro referendo tería que iniciar profundas reformas constitucionais para permitirlles aos quebequeses sentirse máis a gusto na federación canadense. Porén, houbo reformas, pero ían amplamente no sentido da consolidación dos poderes do goberno central, o que tivo como consecuencia o fortalecemento das forzas soberanistas en Quebec dándolles unha razón fundamental para mobilizarse.

Taylor defendeu os valores liberais ao longo da súa carreira e denunciou en numerosas obras os riscos que o individualismo lles facía correr ás

²¹ A primeira versión deste capítulo foi presentada na xornada Quebec-Cataluña organizada polo Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, celebrada en Barcelona o 8 de xuño do 2006. O meu especial agradecemento a Albert Balcells i González, Louis Balthazar, Jacques Beauchemin, Jordi Casassas Ymbert, Marc Dueñas, Agustí Nicolau Coll e Marc Leprêtre polos seus lúcidos comentarios sobre a primeira versión deste texto.

²² Charles Taylor, "Pourquoi les nations doivent-elles se transformer en États ?" en *Rapprocher les solitudes : Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1992, p. 53.

comunidades políticas, coidándose moito de propor a vía da independencia para aquelas nacións que, como Quebec, desexaron que se puxese en cuestión a súa pertenza aos Estados nación constituídos. Taylor dubida, por outra banda, en afirmar que o futuro debe estar aberto para as nacións que se atopan na propia base dos Estados constituídos establecendo que: “É moi importante que sexamos recoñecidos polo que somos. É moi difícil para calquera manter un horizonte de significación co que sexa posible identificarse, se as persoas que están ao seu redor rexeitan este estado de cousas ou non o teñen en conta”.²³

Estas afirmacións de Taylor adquiren pleno significado cando se aplican aos casos catalán e quebequés (limitándonos esencialmente neste capítulo a estas dúas situacións nacionais cuxos proxectos de natureza liberal conteñen ensinanzas para o conxunto das sociedades plurinacionais) no sentido de que se fan eco das demandas de recoñecemento frecuentemente reiteradas polos seus voceiros na escena política ao longo da historia. Para Taylor, o problema central é o do recoñecemento falseado (*misrecognition*) que conduce ás nacións minoritarias a buscar un status que corresponde máis ben á percepción que estas teñen de si mesmas.²⁴ Así resume Taylor a súa posición: “A tese é que a nosa identidade está parcialmente formada polo recoñecemento ou pola súa ausencia, ou mesmo pola mala percepción que teñen dela os outros: unha persoa ou un grupo de persoas poden sufrir un dano ou unha deformación real se os que os arrodean reflicten delas unha imaxe limitada, envilecedora ou desprezable de si mesmos. A falta de recoñecemento ou o recoñecemento inadecuado poden causar dano e constituír unha forma de opresión, aprisionando a algúns nunha forma de ser falsa, deformada e reducida”.²⁵

Cataluña e Quebec sorprenden pola súa resistencia ao longo dos séculos á vez que pola súa capacidade para se proxectaren na Historia. Despois do referendo do 18 de xuño de 2006 que aproba o novo Estatuto para Cataluña e máis de dez anos despois do fracaso do referendo quebequés do 30 de

²³ Charles Taylor, “Pourquoi les nations doivent-elles se transformer en États ?”, *op. cit.* p. 60.

²⁴ Charles Taylor, *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris, Flammarion, 1994, pp. 42-99.

²⁵ Charles Taylor, *La politique de la reconnaissance. Différence et démocratie*, *op. cit.* pp. 41-42.

outubro de 1995 sobre a soberanía da provincia, é importante comprender as necesidades que teñen as nacións para facerse recoñecer nos seus propios termos e para revelarse aos seus interlocutores segundo unha dinámica propia. Tamén é importante tomar nota dos movementos escénicos, ás veces improvisados, dos diferentes actores políticos e sociais comprometidos nestes exercicios de construción identitaria e de afirmación nacional. Os desafíos actuais, entre os que se atopa o do recoñecemento formal en tanto que nación no seo das respectivas constitucións española e canadense, esixen por parte dos voceiros cataláns e quebequeses unha forte solidariedade e unha obriga de compromiso continuo e duradeiro por parte da sociedade civil.

Quebec constitúe un exemplo do máis pertinente para Cataluña, posto que xa celebrou dous referendos sobre o seu status político na federación canadense, e segue á procura do seu pleno recoñecemento como nación. Quebec librou tamén importantes batallas políticas ao longo da súa historia en contra do establecemento dun nacionalismo maioritario pancanadense e buscou, coma os cataláns, facer valer a súa especificidade en tanto que nacionalidade histórica no Estado canadense.

Os desafíos comúns destas dúas nacións explican en boa medida por qué os politólogos cataláns e quebequeses son invitados con frecuencia a Valonia, ao País de Gales, ou a Escocia para falar da importancia de establecer relacións xustas entre o Estado central e o Estados membro que forman entidades estatais complexas (pensemos no caso de Bélxica, Italia e Reino Unido). Presentan habitualmente proxectos liberais baseados no recoñecemento territorial con vistas a dotar a súa comunidade nacional respectiva dunha maior capacidade de autonomía e de cohesión social, insistindo ao mesmo tempo para que os representantes políticos destas comunidades nacionais sexan directamente responsables ante os seus electores. Estas prescricións distínguense das políticas en uso de Canadá e de España, políticas fundadas no principio da non territorialidade para evitar as reivindicacións identitarias, por moi lexítimas que sexan, e que as consagradas fórmulas “*café para todos*” en España ou “*une province est une province*” (unha provincia é unha provincia²⁶) de Canadá explican ben. É así como os cataláns e os quebequeses presentan as súas reivindicacións en termos de equidade de trato, mentres que os membros das nacións maioritarias ofrecen respostas en termos de trato

²⁶ Nota das tradutoras: En Canadá, o nome que se lle dá a cada un dos estados federados con goberno propio.

idéntico. A procura do trato idéntico entre os cidadáns e os Estados membro no seo dos Estados nación constituídos favorece, como se comprenderá, ao grupo nacional maioritario.

O presente capítulo organízase ao redor de catro eixes principais. Primeiro exploraremos o tema da memoria e da construción nacional para comprender os límites das diverxencias políticas entre a nación maioritaria e a minoritaria. Despois bosquexamos a grandes trazos os acontecementos definidores que marcaron estas dúas nacionalidades históricas describindo a evolución catalá e a quebequesa no desenvolvemento do seu nacionalismo liberal.²⁷ Posteriormente examinaremos as cuestións da afirmación das culturas nacionais minoritarias nos Estados nación xa constituídos que parecen hoxe en día máis refractarios ás demandas de recoñecemento expresadas. Para pechar o capítulo realizamos unha breve análise das identidades plurais que reivindicán os cidadáns en contexto plurinacional con especial atención aos casos catalán, escocés e quebequés.

1.1. Memoria e construción nacional.

É preciso un enfoque sociolóxico e político, arraigado na historia, para comprender o nacemento e a evolución das nacións, xa sexa a acadiana, catalá, galega ou quebequesa. Para comezar, citamos a Fernand Dumont, un pioneiro da socioloxía en Quebec, que como Salvador Giner no caso catalán,²⁸ soubo entender todos os aspectos da alma quebequesa.

¿Como sobrevivir sen invocar o pasado, posto que unha nación que é ante todo unha cultura está vinculada a unha herdanza? O dobre recurso á esperanza e á memoria é unha xustificación. É tamén unha garantía para a continuidade. Polo poder da escritura créase unha referencia que fará que un pobo estea presente na historia.²⁹

²⁷ Encontramos nas obras especializadas en nacionalismo unha oposición a esta proposta, que chega mesmo a suxerir que esta forma de afirmación identitaria é antitética cos valores liberais herdados do período das Luces. Porén, os traballos de Yael Tamir e posteriormente doutros autores demostraron que o liberalismo e o nacionalismo cohabitan sen tensións en varios Estados contemporáneos. Véxase, Yael Tamir, *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

²⁸ Podémonos referir a Salvador Giner, (dir.) *La societat catalana*, Barcelona, Institut d'Estadística de Catalunya, 1998.

²⁹ Fernand Dumont, *Génèse de la société québécoise*, Montreal, Boréal, 1993, p. 236.

Con estas poucas frases, o sociólogo quebequés Fernand Dumont resume os desafíos das comunidades nacionais que desexan seguir na procura da afirmación. Escribir a historia dunha nación, dunha comunidade política, constitúe o acto político por excelencia e tamén constitúe un xesto de concienciación e de proxección no futuro. Para Dumont, é imperativo mirar cara atrás no tempo para comprender mellor o presente. Isto entendérono tamén os membros do movemento da Renaixença catalá, que desde mediados do século XIX, estaban imbuídos polo espírito romántico. As persoas que se xuntaron neste movemento contribuíron a implantar a lingua catalá, a lle dar un sentido histórico á nación e a facer crecer a cultura catalá.³⁰ Con todo, citando de novo a Taylor “As nacións non existen unicamente alí onde obxectivamente se fala a mesma lingua e se comparte unha historia común, senón que se afirman onde estes feitos están subxectivamente presentes para que un pobo se identifique.”³¹

A literatura non só pretende ser a expresión dunha cultura en pleno cambio, senón que expresa ao mesmo tempo a continuidade dun acto de nacemento cotián. Isto corresponde para Benedict Anderson coa encarnación dunha comunidade imaxinada.³² A literatura transformase á vez nun exercicio de creación identitaria, nunha forma de pensar, nunha forma de ver, de pensarse e de proxectarse.

Ademais, a comprensión do fenómeno nacional pasa por un mellor (re) coñecemento das institucións, e de aí a importancia concedida ao sistema educativo, á Igrexa, á familia, aos sindicatos, aos partidos políticos e aos movementos sociais. Todas estas redes posúen un grande potencial. Os procesos propios da socialización son moi importantes na construción dunha sociedade porque lle dan un sentido á historia por unha parte, e por outra, porque actúan como puntos de referencia,³³ como elementos estabilizadores.

³⁰ Os autores concordan habitualmente en recoñecer a paternidade deste movemento ao poeta Aribau, coa súa obra *La oda a la Patria* en 1833.

³¹ Charles Taylor, “Pourquoi les nations doivent-elles se transformer en Etat”, *op. cit.* p. 66.

³² Benedict Anderson, *L'imaginaire national. Reflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996.

³³ Para afondar na noción de referencias identitarias, véxase Jocelyn Maclure e Alain-G. Gagnon, (dir.) *Repères en mutation: identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*,

É menos importante idealizar o pasado que buscar situalo o máis obxectivamente posible na súa trama histórica, cos seus éxitos e os seus erros. Así, Cataluña e Quebec serán máis capaces de asumir cadanseu futuro cando asuman plenamente cadanseu pasado. Asumir este pasado, é tamén aceptar situarse respecto ao outro. A estrutura democrática do liberalismo poderase establecer verdadeiramente cando se faga posible a toma de conciencia dos trazos distintivos da comunidade política. Con demasiada frecuencia o liberalismo procedemental descoida tomar en conta o pluralismo nacional que reflicte o sentimento de pertenza e por extensión a expresión da vontade común.³⁴

Na súa obra de referencia, *Genèse de la société québécoise*, Fernand Dumont fai outra importante constatación, de gran pertinencia tamén para Cataluña, cando recorda que a sociedade quebequesa “está sobre todo estruturada na base”.³⁵ Este autor sinala acertadamente que a sociedade quebequesa é unha sociedade construída desde abaixo mediante unha vasta rede de intercambios sociais que serven de punto de referencia para as experiencias comúns nun contexto preciso. Esta tese foi retomada e enriquecida por unha nova xeración de investigadores. Pensemos, entre outros, nos traballos de Luc Turgeon sobre o lugar central da sociedade civil no momento da Revolución Tranquila, nos anos 1960, en Quebec.³⁶

Cataluña e Quebec evolucionaron de xeitos distintos respecto doutros Estados membro en España e Canadá. Xa hai sesenta anos, e parece preciso indicalo na actualidade, o historiador Pierre Vilar sinalaba no caso catalán: “unha crecente disimilitude entre a estrutura social da rexión catalá e a da

Montreal, Québec Amérique, col. “Débats”, 2001.

³⁴ CF. Tzvetan Todorov, *Dévoirs et délices. Une vie de passeur*, Paris, Seuil, 2002, especialmente o capítulo 6 titulado : “La barque humaniste”, pp. 209-248, no que o autor afirma que é preciso pensar a universalidade afondando ao tempo na diversidade.

³⁵ Fernand Dumont, *Genèse de la société québécoise*, p. 219. No caso catalán, Michael Keating observa : “Bastión dos valores e da identidade catalá, a sociedade civil é o lugar onde se elabora o proxecto nacional. Como o medio político, é testemuña da identidade plural da maior parte daqueles que a constitúen: catalá, española e cada vez máis, europea e internacional”. Véxase a súa obra: *Les défis du nationalisme moderne: Québec, Catalogne, Écosse, Montréal et Bruxelles*, Les Presses de l'Université de Montréal et Les Presses interuniversitaires européennes, 1997, p. 173.

³⁶ Luc Turgeon, “La grande absente. La société civile au sein de la Révolution tranquille”, *Globe, Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2. n°1, 1999, pp. 35-36.

maioría do resto da nación [española]”.³⁷ A sociedade civil exercía daquela un papel principal no mantemento da cohesión social e esta situación segue a ser a mesma hoxe en día. Esta mesma disonancia caracteriza as relacións entre Canadá e Quebec en relación ao momento no que estas dúas sociedades de acollida foron chamadas a integrar as diferentes vagas de inmigrantes que se estableceron despois da Segunda Guerra Mundial. Para dicilo claramente, estamos en presenza de dous réximes de cidadanía nos que os cidadáns están convidados a participar plenamente.³⁸

Cataluña e Quebec son en certo modo Estados rexións³⁹ ou empregando a descrición de Simon Langlois, “sociedades globais”⁴⁰ que posúen estruturas sociais ben establecidas, culturas historicamente diferentes, institucións políticas específicas e bases territoriais claramente identificables. Todo isto contribúe a facer destas dúas nacións sociedades de acollida singulares⁴¹ en Canadá e en España.

1.2. Acontecementos definitorios: o proceso catalán

Na historia dos pobos, pódense identificar momentos históricos que se transforman en claves de interpretación que nos permiten entender máis facilmente as transformacións económicas, sociais e políticas das que son obxecto.

³⁷ Pierre Vilar, *Histoire de l'Espagne*, Paris Les Presses Universitaires de France, 1947, 1ª ed. p. 70.

³⁸ Jane Jenson foi a primeira en identificar a existencia dun dobre réxime de cidadanía en Canadá. Véxase: “Reconnaître les différences: sociétés distinctes, régimes de citoyenneté, partenariats” en Guy Laforest e Roger Gibbins, (dir.) , *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Montreal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, pp. 235-262.

³⁹ Alain-G. Gagnon, “Le Québec entre l'Etat-nation et l'État-région ”, *Le Devoir*, 25 juillet 2000, p. A-7

⁴⁰ Simon Langlois. “Le choc de deux sociétés globales ” en Louis Balthazar, Guy Laforest, Vincent Lemieux, (dir.), *Le Québec et la restructuration du Canada*, 1980-1992, Quebec, Septentrion, 1991, pp. 99-108.

⁴¹ Para comprender mellor as cuestións relativas á inmigración en Cataluña e en Quebec, podemos citar a: Ricard-Zapata Barrero, *Multiculturalidad e inmigración*, Madrid, Editorial Síntesis, 2004 e Gemma Aubarell, Agustí Nicolau Coll i Adela Ross (dir.), *Inmigració i qüestió nacional. Minories subestats i immigració a Europa*, Barcelona, Editorial Mediterrania, 2004.

Para comezar, sinalemos a presenza dos condados cataláns que se remontan ao século IX e que subsistiron ata a chegada da dinastía dos Borbón en 1715.⁴² Estes condados presidiron os destinos comerciais e políticos da rexión desde o século XII ata o XV. “[...] os condados cataláns posuían unha forma de constitución que limitaba os poderes do “soberano” antes da famosa *Carta Magna* inglesa”.⁴³ A existencia destes condados foi moito máis importante do que se tende a imaxinar na construción da identidade catalá contemporánea.

A promulgación en 1715 por parte do réxime borbónico dos chamados decretos de Nova Planta supuxeron a castelanización da función pública na coroa de Aragón á que pertencía Cataluña e incitou os cataláns a repregárense na sociedade civil. Ata ese momento Cataluña nunca se dotara dun Estado forte, posto que baixo a monarquía dos Habsburgo as rexións non castelás eran fundamentalmente territorios autónomos. A chegada dos Borbón conducirá ademais á desaparición das institucións catalás e ao abandono dos foros medievais que favorecían a nobreza rexional catalá.

A ascensión social dos cataláns produciuse, por conseguinte, grazas á emerxencia dunha burguesía industrial propiamente catalá. Pensemos por exemplo no sector téxtil. Porén os Borbón tiveron algo que ver nos éxitos económicos cataláns, xa que contribuíron a facilitar o acceso ao mercado castelán e ao seu vasto imperio.⁴⁴ Isto contribuíu a consolidar a economía de Cataluña e facilitou a implantación dunha elite comercial.

Os cataláns tiveron daquela pouco acceso aos postos na función pública e ao exército. É revelador sinalar que contra a fin do século XVIII, por exemplo, “a metade dos funcionarios de Aragón eran casteláns, [chegando a] 60% en Cataluña...”⁴⁵ Igualmente, sinalemos que nos gobernos españois, “entre 1833 e 1900, de 900 ministros, só 25 son cataláns (2,7%, mentres que

⁴² Consúltese o traballo de Albert Balcells, *El nacionalismo catalán*, Madrid, Historia 16, 1991.

⁴³ Joël Bellivau, “Les bases plurielles des nationalismes périphériques : le cas de la Catalogne”, *Canadian Review of Studies in Nationalism*, vol. 29, 2002, p. 33.

⁴⁴ Véxase Pierre Vilar, *La Catalogne dans l’Espagne moderne*, París, Flammarion, 1977.

⁴⁵ Raphaël Carrasco, citado en Joël Bellivau, “Les bases plurielles des nationalismes périphériques : le cas de la Catalogne”, *Canadian Review of Studies in Nationalism*, vol. 29, 2002, p. 30.

a poboación representa máis do 10% da poboación de España). [...] entre esta data [1902] e 1914, non será nomeado ningún ministro catalán”.⁴⁶

Ao longo deste período, nin a función pública nin o exército foron as vías de ascenso social para os cataláns. A exclusión da que foron obxecto nas institucións centrais incitáronos a mobilizarse nos condados e nas provincias catalás. No caso das provincias, precisemos que a súa creación data da constitución de Cádiz de 1812, e que puña fin, en certo modo, á existencia dos reinos. O ideal que perseguían os seus redactores era simplemente: “reducir os elementos diferenciais, harmonizar, uniformizar”.⁴⁷ Noutras palabras, desexábase reducir ao máximo a diversidade na que se baseaba o réxime na procura da máxima cohesión posible e evitar que puidesen aparecer eventualmente focos de oposición.

O número de provincias variará dun período a outro, pero foron empregadas frecuentemente coa mesma finalidade, é dicir, impedir a mobilización das comunidades dos antigos reinos. Foi así como o Reino de Cataluña foi subdividido en catro provincias: Barcelona, Xirona, Lleida e Tarragona. Podemos pensar que a creación e o desenvolvemento das provincias se inscribía nun desexo puramente centralizador posto que isto transformaba os seus representantes en enlaces esenciais e ineludibles do poder central. Esta vontade centralizadora expresouse posteriormente de diferentes formas: mediante a tentativa de crear unha oficina de estatística centralizada, pola imposición da peseta como unidade monetaria en 1868, ou dúas décadas máis tarde, polo establecemento do Código civil español en 1889.

Non se pode esquecer o proxecto político dunha constitución federal para toda España durante a Primeira República. Foi estruturador para Cataluña, xa que viu a posibilidade de facer progresar o ideario federal. Fálase dun novo Estado nación formado por rexións historicamente constituídas e de diversas formas de autonomía para os individuos, os municipios, as rexións e as nacións, todos eles elementos constituíntes da nación española. O establecemento da Primeira República (1873-1874) foi estruturador na

⁴⁶ Joël Bellivau, “Les bases plurielles des nationalismes périphériques : le cas de la Catalogne”, *Canadian Review of Studies in Nationalism*, *op.cit.*, p. 34.

⁴⁷ Véxase Jean-Louis Guerena, “Etat et nation en Espagne au XIX siècle ” en Francisco Campuzano Carvajal, (dir.) *De l’État libéral à l’État des autonomies (1876-1978)*, Montpellier, Publications Montpellier 3, 2001, p. 24.

construción dunha identidade propiamente catalá na medida en que contribuíu a darlle ao pobo catalán un sentido da historia. Para os historiadores como Albert Bacells, foi o fracaso da Primeira República o que deu a Cataluña o seu pulo político, unha especie de elemento desencadeante da afirmación nacional catalá.⁴⁸

En 1888 os representantes cataláns pedíronlle ao rei que establecese unha asemblea lexislativa autónoma para debater as cuestións de interese para as rexións e recoñecer a lingua catalá como lingua oficial. Seguiu a creación de varios grupos de presión como a Unió Catalana en 1892 e de partidos políticos como a Lliga Regionalista en 1901, ou a coalición Solidaridade Catalana en 1907⁴⁹ que fixeron da cuestión nacional a súa punta de lanza. A formación política Solidaridade Catalana gañou nas catro provincias catalás nestas eleccións. Varios anos máis tarde, en 1913, as catro provincias fusionáronse para formar a Mancomunitat de Catalunya.⁵⁰ Esta experiencia rematou en abril de 1925 a consecuencia do golpe de estado de Miguel Primo de Rivera no 1923. Isto contribuíu por unha banda a acentuar o achegamento das comunidades das provincias catalás, mediante políticas comúns nos campos do ensino, da economía e da aprendizaxe da lingua, e por outra banda a solidarizar todas as forzas republicanas en España, o que desembocou na Segunda República española (1931-1936) durante a que os cataláns asumiron un liderado político moito máis importante. Foi neste momento cando Cataluña recuperou a súa autonomía e estableceu a Generalitat (1931-1938), autonomía de curta vida, posto que en abril de 1938 o xeneral Franco lle puña fin por decreto, mentres que España estaba en plena Guerra Civil (1936-1939). Desde ese momento as liberdades foron suspendidas e as leis ratificadas pola Generalitat foron anuladas. O uso oficial do catalán e o seu emprego en lugares públicos foi prohibido por decreto desde febreiro de 1939. Todos estes xestos políticos tiveron repercusións

⁴⁸ Segundo as palabras de Albert Balcells durante a xornada Quebec-Cataluña organizada polo Centro de Estudos de Temes Contemporáneos que tivo lugar en Barcelona o 8 de xuño de 2008.

⁴⁹ Esta data é aínda máis importante porque corresponde ao comezo do período de normativización da lingua catalá, o que contribuíu ao xurdimento da identidade catalá como a coñecemos na actualidade.

⁵⁰ Para un estudo específico da Mancomunitat, consúltase Albert Balcells, Enric Pujol, Jordi Sabater, *La mancomunitat de Catalunya i la autonomia*, Barcelona, Proa, 1996.

fundamentais na construción identitaria catalá que se viu obrigada a afirmarse na resistencia.

No período do *Estado Nuevo* foi prohibida calquera forma de oposición. Así pois Cataluña foi reducida a simple territorio español. Unha segunda *Renaixença* emerxe a finais da década de 1950, mentres que os intelectuais e os artistas impulsan gradualmente o movemento catalán do que fixeron parte María del Mar Bonet, Quico Pi de la Serra e Lluís Llach. A resistencia organízase e acentúase.

Aínda hoxe, a noción de centralismo asóciase en Cataluña coa ditadura e coa imposición dun nacionalismo maioritario, mentres que a autonomía se corresponde cunha era de liberdades individuais e das comunidades. Hai que recordar que no momento en que comeza a nova era democrática en España, o rei Juan Carlos elixiu pronunciar o seu primeiro discurso oficial en calidade de Xefe do Estado en Cataluña⁵¹, e fixo outro xesto político importante pronunciando unha parte do discurso en catalán.

Este xesto foi prometedor por dúas razóns principais: marcou o comezo da reconciliación das nacións nunha España plural e contribuíu ao recoñecemento dunha cultura e dunha nacionalidade histórica plenamente constituída. Foi tamén a implantación do Estado das autonomías o que confirmaría o carácter plurinacional de España. A Generalitat foi restaurada en setembro de 1977 como contrapartida ao recoñecemento da monarquía de Juan Carlos por parte do seu presidente, Josep Tarradellas. Afirmábase desde ese momento un importante principio do constitucionalismo, o do recoñecemento recíproco, pedra angular do achegamento entre comunidades.

En consecuencia, as forzas políticas da dereita e da esquerda españolas esforzáronse en conseguir formas de atenuar o sentido que había que darlle a esta nova España fundada sobre as comunidades autónomas ao tempo que se tentaba convencer as outras comunidades autónomas de acollerse o máis rapidamente posible ao artigo 137 da Constitución de 1978.⁵² O obxectivo buscado era claro: facer que todas as comunidades autónomas estivesen ao

⁵¹ Pódese atopar este discurso pronunciado polo rei Juan Carlos o 16 de febreiro de 1976 en Salvador Sánchez Terán, *De Franco a la Generalitat*, Barcelona, Planeta, 1988, pp. 49 e ss.

⁵² “O Estado organízase territorialmente en municipios, en provincias e nas comunidades autónomas que se constitúan”

mesmo nivel en tanto que interlocutoras no plano político e esvaece os trazos distintivos entre as devanditas comunidades. Como podería formular Miguel Herrero de Miñón, era unha forma de limitar as achegas das “sociedades diferenciais”⁵³ das que España optara por dotarse para reiniciar a vía democrática trala morte de Franco.

Con todo, é abraiante constatar como despois de todos os excesos cometidos en España contra as nacionalidades históricas, especialmente durante o século XX, fose “finalmente a nación española a que se escolleu como única depositaria da soberanía, e como garante da nova orde constitucional”.⁵⁴ Emporiso a nación española agora debe ter en conta a achega lexítima e esencial das nacionalidades históricas no proceso constitucional.⁵⁵ O novo Estatuto para Cataluña aprobado polos cataláns o 18 de xullo de 2006 leva un pouco máis aló a lóxica do recoñecemento, aínda que este proceso sexa considerado insuficiente por unha parte importante da poboación da rexión. O principal reto que se lle presenta a un Estado como España é o de conseguir establecer unha nova orde constitucional que permita obter a lealdade dos cataláns a un país, que frecuentemente, ao longo da historia, lle impuxo de xeito coercitivo as regras do xogo político e que na actualidade dá a impresión de querer empregar a súa diversidade nacional como elemento unificador.

1.3. Acontecementos definitorios: o proceso quebequés

¿Cales son as principais claves de interpretación para comprender o Quebec contemporáneo? Igual que no caso de Cataluña, non se pode facer

⁵³ Miguel Herrero de Miñón que foi un dos membros da Comisión constitucional que conduciu ao establecemento do Estado das autonomías, establece importantes distincións entre as comunidades históricas e as demais comunidades autónomas, véxase “La posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición”, *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 1995.

⁵⁴ Francisco Campuzano Carvajal, “L’article 2 de la Constitution de 1978. Une tentative de rédefinition de la nation espagnole” en Francisco Campuzano Carvajal, *Les nationalismes en Espagne. De l’Etat libéral à l’État des autonomies (1876-1978)*, Montpellier, Université de Montpellier III, 2001, p. 162.

⁵⁵ Artigo 2 da Constitución de 1978: “A Constitución fundaméntase na indisoluble unidade da Nación española, patria común e indivisible de todos os españois, e recoñece e garante o dereito á autonomía das nacionalidades e rexións que a integran e a solidariedade entre todas elas.

abstracción do pasado, das rivalidades entre os distintos protagonistas, das diferentes tradicións que se foron impondo segundo as loitas políticas.

No caso de Quebec, a Conquista de 1759, segundo unha primeira lectura, ou a Cesión de terras en América do Norte de Francia a Inglaterra en 1763 mediante o Tratado de París, segundo una segunda lectura, constitúe a primeira referencia identitaria para os quebequeses. Aínda que esta interpretación dos acontecementos dista moito de obter o consenso, proporciona, con todo, os indicadores que suxiren unha amarga desfeita para os primeiros canadenses (que se autodefinen a partir dos 1960 como quebequeses) ou un abandono igualmente desconcertante que empobrece a imaxe que os quebequeses teñen do seu pasado. Non se trata neste caso dun mito construído ao redor dun reino autónomo, como foi o caso de Cataluña, senón dunha humillante derrota e dun abandono por parte da patria de orixe.

Desgastados pola Conquista, os canadenses ían depender desde ese momento da coroa británica. Naturalmente isto tivo importantes consecuencias nos sentimentos que os canadenses expresaron respecto da antiga patria, Francia, que os abandonara para conservar as colonias consideradas máis rendibles nas Antillas e no respecto do conquistador, o imperio británico, que os vencera transformando a Quebec nunha colonia inglesa. Impúxose a renuncia á fe católica así como a *common law*, aínda que na práctica os canadenses seguiron obedecendo as leis civís francesas.⁵⁶ Desde esta época entramos *de facto* nun sistema bixurídico.⁵⁷

O segundo momento clave na construción nacional quebequés é o da promulgación da Acta de Quebec en xuño de 1774, mentres que as colonias americanas se mostran cada vez máis revoltas contra a metrópole británica e queren librarse dela. Desde ese momento as autoridades inglesas esíxenlles aos canadenses que pronuncien un xuramento de fidelidade á coroa británica. Isto permitiulles aos canadenses ter acceso aos cargos públicos e ás funcións políticas aínda que na realidade isto fose máis ben excepcional. Coa ratificación da Acta de Quebec restableceuse a liberdade relixiosa, aceptouse o uso da lingua

⁵⁶ Véxase Graeme Wynn, “Aux confins de l’empire 1760-1840” en Craig Brown e Paul-André Linteau, (dir.) *Histoire générale du Canada*, Montreal, Editions du Boréal, 1990, p. 223.

⁵⁷ Para unha historia sobre o bixuridismo en Canadá, véxase Jean-François Gaudreault-Desbines, *Les compartiments étanches du bijuridisme au Canada. Essai sur la résiliences des atavismes juridiques*, Montreal, Thémis, 2006.

francesa e mantívose o sistema señorial.⁵⁸ Foi tamén nese momento cando se autorizou oficialmente a cohabitación do dereito civil francés e do dereito criminal británico contribuíndo a que Quebec se dotase das bases necesarias para converterse en sociedade diferenciada para empregar a terminoloxía usual en Canadá, ou se preferimos, en “sociedade diferencial”.

É así como a Acta de Quebec confirma o carácter diferenciado de Quebec no vasto imperio británico. Trátase ademais do feito pouco usual de que é a primeira vez que o imperio británico acepta ratificar unha constitución que lle proporciona as bases constitucionais lexítimas a unha das súas colonias.⁵⁹ Non se trataba de ampliar dereitos, senón de reivindicalos. Para as seguintes xeracións do que se tratou foi de actualizar esas reivindicacións, segundo as condicións históricas e políticas case sempre desfavorables para os quebequeses que ademais se encontraban en situación cada vez máis minoritaria en Canadá.

A Acta de Quebec non suscita a unanimidade dos especialistas en ciencias sociais de Canadá. Algúns vilipéndiana porque a consideran un estatuto imperial abusivo, unha simple medida táctica en resposta á revolta existente na época nas trece colonias americanas.⁶⁰ Outros vena como un xesto cuxas potencialidades Quebec non soubo explotar suficientemente. Pensemos, entre outros, nos traballos de James Tully consagrados á contribución da Proclamación real de 1763 (considerada a primeira constitución canadense) no recoñecemento das reivindicacións autóctonas e na contribución da Acta de Quebec na afirmación do sentimento nacional de Quebec e na lexitimación das súas reivindicacións como pobo fundador de Canadá.⁶¹

⁵⁸ Para un desenvolvemento máis amplo, véxase Alain-G. Gagnon e Luc Turgeon, “Management Diversity in Eighteenth and Nineteenth Century Canada: Quebec’s Constitutional Development in Light of the Scottish Experience”, *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 41, n° 1, 2003, pp. 1-23.

⁵⁹ Hilda Neatbay, *The Québec Act: Portent and Policy*, Scarborough, Prentice-Hall of Canada, 1972, p. 1.

⁶⁰ Robert Lathaise e Noël Vallerand, *Le Québec sous le régime anglais*, Montreal, Lanctôt éditeur, 1999.

⁶¹ James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Quebec, Les Presses de l’Université Laval/Les Presses de l’Université de Bordeaux, 1999.

A Acta de Quebec, mesmo se foi insuficiente en moitos aspectos, constitúe un punto de partida esencial a partir do cal os actuais quebequeses poden identificar a fonte constitucional das súas reivindicacións nacionais e, sobre todo, determinar a súa lexitimidade. De feito é un documento clave, anterior á constitución canadense de 1867, pero cuxos principios deben ser respectados polos axentes políticos. Salvo, claro está, que o propio Quebec desexe non mantelos.

Noutras palabras, a Acta de Quebec desempeña para as Nacións autóctonas o mesmo papel que a Proclamación Real de 1763 para as Nacións autóctonas, ao lles proporcionar uns significativos fundamentos xurídicos ás reivindicacións históricas de Quebec. Polo feito de lexitimar os antigos costumes, as tradicións e un réxime xurídico específico, a Acta de Quebec constitúe unha referencia excepcional para os quebequeses. Malia que aínda sexa criticada por algúns,⁶² esta senta os grandes principios do constitucionalismo nas negociacións constitucionais no país e que se manteñen no momento da sinatura da Acta de América do Norte Británico en 1867 (que Quebec aceptou) e no da ratificación da Constitución de 1982, en contra da vontade da Asemblea Nacional de Quebec.

O historiador Gérard Bouchard reconece a importancia da Acta de Quebec cando escribe: “A Acta de 1774 ao recoñecer os dereitos e as especificidades dos francófonos canadenses, favorecía á súa maneira o espertar dunha conciencia nacional”.⁶³ O historiador non o podía explicar mellor. Algúns anos despois, votouse a Acta Constitucional de 1791, que consistiu en concibir Canadá desde un enfoque étnico segundo o cal os canadenses ingleses e os canadenses franceses serían cada un deles maioritarios no seu propio territorio.

As rebelións de 1837-1838 en Quebec representan un segundo momento clave na afirmación de Quebec, durante a fase de dominio da administración británica. Estas rebelións, que estouraron simultaneamente no Alto e no Baixo Canadá, puxeron o acento na defensa dos valores republicanos, combinados cun conxunto de valores liberais. Estes levantamentos foron mal recibidos en Londres, que votou en 1840 a Acta de Unión que tiña como

⁶² Véxanse, a título ilustrativo, os traballos de Claude Bariteau, en concreto: “L’Acte de Québec (1774), assise de l’*Indirect rule* toujours d’actualité”, en *Action nationale*, abril de 2000.

⁶³ Gérard Bouchard, *Genèse des nations et cultures du nouveau monde. Essai d’histoire comparée*, Montreal, Boréal, 2000, p. 96.

obxectivo fundamental fusionar o Alto e o Baixo Canadá e proporcionarlles aos anglófonos un país e un estatuto maioritario.

O terceiro momento clave da construción nacional quebequesa é o establecemento do pacto confederal de 1867. Este pacto entre dous pobos fundadores confirmaba o desexo dos Pais fundadores de facer avanzar o pluralismo identitario ao recoñeceren, aínda que implicitamente, como sinalou Guy Laforest,⁶⁴ a presenza dos canadenses ingleses e dos canadenses franceses no núcleo das institucións políticas emerxentes. A historia contemporánea recórdanos que iso foi a orixe de importantes malentendidos⁶⁵ entre os políticos segundo fosen francófonos ou anglófonos, xa que cadansúas expectativas parecían non corresponderse.⁶⁶

O goberno de Quebec invocou con frecuencia esta interpretación baseada nos dous pobos fundadores cando tiña que enviar representantes ante o Estado central. No momento das audiencias da Comisión Rowell-Sirois (1937-1940) creada en 1937 coa finalidade de revisar a repartición de poderes entre os Estados membro da federación e o goberno central, os representantes do Goberno de Quebec, tras recordar que a constitución asinada en 1867 constituía un pacto, aproveitaron para reivindicar:

[...] en 1867 certos Estados, chamados provincias, soberanos e autónomos baixo o auspicio da Coroa británica, tras decidir agruparse, acordaron formar unha federación e descartaron deliberadamente o sistema dunha unión lexislativa, porque este sistema, que comporta a centralización de poderes, non ofrecía garantía ningunha para as minorías. Para facer nacer esta federación, as provincias consentiron en cederlle á entidade federal unha parte dos seus poderes. Porén, conservaron, ademais dos poderes lexislativos non cedidos, a súa entidade política e así permaneceron como Estados soberanos, na esfera que lles é propia. [...] A Confederación é un pacto voluntariamente acordado que só pode ser modificado co consentimento de todos.⁶⁷

⁶⁴ Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Quebec, Sillery, 1992. p. 254.

⁶⁵ Fernand Dumont, *Raisons communes*, Montreal, Boréal, 1995, (cap. 2 : La fin d'un malentendu, pp. 31-48)

⁶⁶ Para máis detalles sobre este período, véxase Alain-G. Gagnon e Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship, and Quebec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, concretamente o capítulo 2, pp. 28-23.

⁶⁷ Citado en Richard Arès, *La confédération: pacte ou loi?*, Montreal, Bellarmin, 1967, pp. 61-62.

Este posicionamento dos representantes do goberno de Quebec recordoulles aos comisarios, que viñan facer recomendacións sobre o funcionamento da federación canadense, que o Estado central non pode facer caso omiso dos principios constituíntes na orixe do pacto constitucional. Estes grandes principios son tres: o principio da continuidade, o do recoñecemento mutuo e o do consentimento.⁶⁸ Malia que ás veces foron maltratados polo goberno central durante o período que se estende de 1867 ata 1982, ano en que remata a primeira orde constitucional canadense, estes principios son a esencia do pensamento federal e constitúen as bases nas que o Estado canadense sustenta a súa lexitimidade.

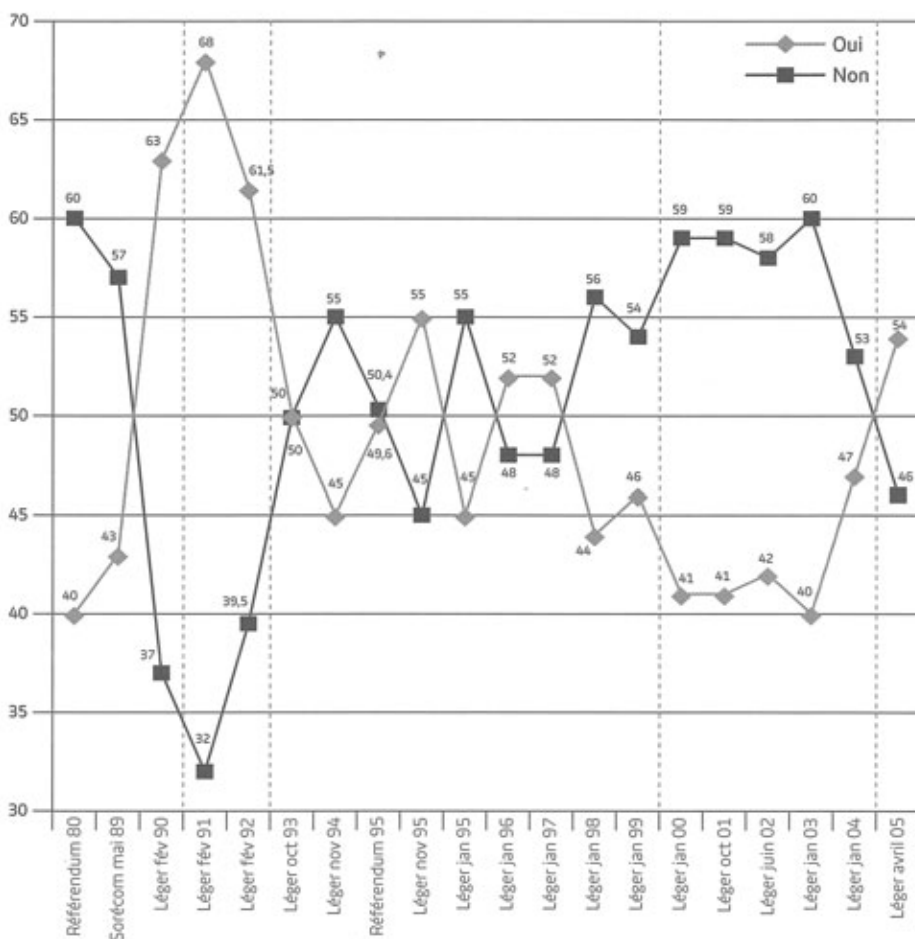
O establecemento dunha nova orde constitucional en 1982, co rexeitamento da Constitución de Gran Bretaña e a inclusión da Carta de Dereitos e Liberdades de Canadá (véxase capítulo 5) constitúen importantes ataques contra a aplicación dos tres principios básicos do constitucionalismo en Canadá. Isto provocou unha onda de choque que afectou a toda a clase política e levou a unha ampla mobilización popular en Quebec ao longo das seguintes décadas. Tamén deu lugar a numerosas iniciativas, que van desde á presenza parlamentaria do Bloc québécois (formación política que defende a independencia de Quebec) en Ottawa en 1990, á celebración do segundo referendo en quince anos sobre a cuestión da soberanía e á mobilización en favor dunha cidadanía quebequesa de seu.⁶⁹ Durante este período, as sondaxes confirmaron que as opinións favorables á soberanía de Quebec sobrepasaron o límite da maioría absoluta (véxase figura 1).

Facendo abstracción dos compromisos históricos e dos devanditos tres grandes principios que sustentan o constitucionalismo (continuidade, recoñecemento mutuo e consentimento), recordemos que o goberno central e as nove provincias anglófonas puxeron fin á primeira orde constitucional canadense (1867-1982) en contra das demandas expresadas unanimemente por todos os partidos políticos representados na Asemblea Nacional de Quebec.

⁶⁸ Véxase máis adiante un tratamento máis detallado destes tres principios.

⁶⁹ O goberno de Quebec constituíu, ademais, unha comisión nacional con vistas a sensibilizar os quebequeses coa idea de instaurar unha cidadanía quebequesa de seu, véxase: Commission des Etats généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec (Commission Larose), *Le français, une langue pour tout le monde, une nouvelle approche stratégique et citoyenne*, Quebec, Gouvernement du Quebec, 2001.

Resulta irónico sinalar que a reforma constitucional canadense iniciada a comezos da década de 1960, precisamente coa finalidade de responder ás necesidades de Quebec, realizouse en detrimento da nación quebequesa e sen ter en conta as demandas de recoñecemento expresadas polos seus voceiros. A imposición dunha nova orde constitucional canadense en 1982 rompeu coa continuidade histórica e provocou o abandono da visión dualista como elemento definitorio da federación canadense.⁷⁰



⁷⁰ Para un maior desenvolvemento da cuestión véxase Alain-G. Gagnon, “Le dossier constitutionnel Québec-Canada” en *Québec : État et société*, tome 2, Montreal, Québec Amérique, collection “Débats”, 2003, p. 153.

1.4. A afirmación das culturas nacionais

Hai que destacar que a existencia das nacións catalá e quebequés é anterior á creación dos Estados español e canadense. Malia a constatación deste feito, España e Canadá sempre tiveron dificultades en recoñecer e apoiar a expresión da súa plena personalidade política e constitucional, como revelan os debates entre 1987 e 1990 sobre o acordo do lago Meech e en 1992 o acordo de Charlottetown, no caso canadense,⁷¹ ou durante os debates relativos ao recoñecemento da nación catalá por parte do goberno español entre 2005 e 2006.

Como vimos o comezo deste capítulo, España, tal e como a coñecemos na actualidade, é o resultado dun proceso de agregación máis ca de fusión dun conxunto de reinos cristiáns da Idade Media. A devandita incorporación fixo que cada un deles puidese manter durante os séculos XVI e XVII as súas institucións e desenvolver o seu propio rexistro de decisións xurídicas. Trala Guerra de Sucesión rematada en 1714 e os decretos de Felipe V, os Borbón puxeron fin ás administracións dos antigos reinos de Aragón, Cataluña, Valencia e Baleares ao tempo que eliminaban certas características do dereito civil e suprimían certas especificidades fiscais. Navarra e o País Vasco conservaron ata o século XIX as súas responsabilidades administrativas e fiscais coñecidas como “*fueros*”.

No século XX, a represión sufrida polos cataláns durante a ditadura de Franco contribúe a reforzar a súa identidade no canto de disolvela. Foi daquela cando as forzas da dereita moderada, do centro e da esquerda fixeron fronte común. Todas as familias ideolóxicas (excepto a extrema dereita desa época) xuntáronse no proxecto de afirmación nacional. Ademais, Albert Bacells sinala en *El nacionalismo catalán* que o Partido Radical de Alejandro Lerroux, que tivo moita influencia entre os obreiros da rexión de Barcelona, mostrouse hostil en xeral ás reivindicacións catalás.⁷² O movemento anarcosindicalista da Confederación Nacional do Traballo (CNT) foi máis ben indiferente ás demandas catalás.⁷³

⁷¹ Véxase Alain-G. Gagnon, *Quebec y el federalismo canadiense*, Madrid, CSIC, 1998, p. 170

⁷² Albert Bacells, *El nacionalismo catalán*, Madrid, Historia 16, 1991. p. 45 e ss.

⁷³ Xosé Manoel Núñez Seixas, *Los nacionalismos en la España contemporánea (Siglos XIX-XX)*, Barcelona, Hipótesis, 1999, p. 54 e ss.

Nos últimos anos, a España dos antigos reinos e rexións volve aparecer e o nacionalismo español foi denunciado por múltiples voces. Así, na actualidade a implantación da democracia en España pasa pola implantación do Estado das autonomías. Paradoxalmente, é sorprendente que malia os numerosos abusos do nacionalismo español, siga a ser a nación española a que foi investida en 1978 como única depositaria da soberanía en España. A nova nación española está constituída por un conxunto de diversas nacionalidades, ou noutras palabras, por un conxunto de nacións nun Estado en vías de federalización.⁷⁴

No caso de Quebec, os principais actores na escena política desexan poñer termo a calquera estrutura de dominación mediante o restablecemento dos principios fundamentais do constitucionalismo. A historia, a memoria e a identidade deben ser postas ao servizo da clase política para que as institucións reflictan adecuadamente as bases sobre as que se erixe o país e nas que sustenta a súa lexitimidade política.

Nun texto que, sen dúbida, pasará á historia, o filósofo James Tully establece que na actualidade Quebec non é libre na federación canadense polo menos por tres razóns. A primeira, porque os cambios constitucionais poden ser incorporados ao funcionamento da federación sen precisar o consentimento de Quebec. A segunda, porque mentres que Quebec se define como nación, o recoñecemento desta realidade semella imposible de concretar posto que isto esixe o consentimento dos demais Estados membro da federación así como das institucións centrais. Noutras palabras, os cambios constitucionais están bloqueados para esta nación fundadora. A terceira razón mencionada por Tully, determina que a fórmula de emendas actuais nega o dereito á autodeterminación de Quebec.

As sociedades plurinacionais, como é o caso de Canadá e de España, serán, xa que logo, verdadeiramente democráticas “na medida en que as regras constitucionais que rexen a asociación das diferentes nacións estean abertas á contestación e ás emendas.”⁷⁵ Isto está en relación directa coa lexitimidade destes Estados nación. Os obxectivos perseguidos teñen menos que ver coa reivindicación e o recoñecemento identitario que co

⁷⁴ Luis Moreno, *The Federalization of Spain*, Londres, Frank Cass Publishers, 2001; Ferran Requejo, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Londres, Routledge, 2005.

⁷⁵ James Tully, “Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales”, *Globe, Revue internationale d’études québécoises*, vol. 2, n° 2, 1999, p. 16.

establecemento, para as nacións fundadoras, de “regras constitucionais de recoñecemento mutuo” respectadas por todos.⁷⁶ Esta busca do recoñecemento mutuo, de continuidade histórica e de consentimento segue a estar no centro de todos os debates políticos, sendo imposible obvialos malia o que pensen os representantes das nacións maioritarias.

As loitas políticas e os debates constitucionais destes últimos anos en Canadá e en España son reveladoras. En relación directa co situación canadense e quebequesa, Tully recorda que “Para unha nación, a posibilidade de presentarse baixo formas diferentes é un dos principais fermentos de lexitimidade e de estabilidade dos réximes políticos contemporáneos. [...] Os combates polo recoñecemento son tamén actividades de afirmación dun mesmo”.⁷⁷ Tanto a *Declaración de Barcelona* en 1998 na que os partidos nacionalistas cataláns, galegos e vascos reclamaban o recoñecemento formal das nacións en España, como o consenso obtido o 30 de setembro de 2005 entre os principais partidos políticos cataláns no que atinxe ao recoñecemento oficial da nación catalá, representan expresións de afirmación por excelencia. Da mesma maneira, no contexto canadense, os referendos de 1980 e de 1995 en Quebec son momentos culminantes dunha democracia deliberativa sa.

Estes debates incitan a superar o que o escocés Neil MacCormick designa “a unidade ideolóxica do Estado soberano”.⁷⁸ Na medida en que sexa posible constatar a non neutralidade do Estado canadense ou do Estado español e de recoñecer a presenza doutras expresións lexítimas, será posible imaxinar novas vías de acomodación democrática, outras formas de reconciliación do presente e do pasado, facendo un exercicio de memoria histórica. Como subliña Dimitrios Karmis en *Québec, État et société*, “defender unha concepción de identidade nacional supostamente neutra no plano cultural supón defender unha concepción monista da identidade nacional que favorece o grupo cultural e lingüístico maioritario.”⁷⁹ Tanto no caso canadense coma no caso español é importante que se recoñeza a presenza e a lexitimidade dun *demos* que ten que concretarse na pluralidade.

⁷⁶ James Tully, 1999, p. 15.

⁷⁷ James Tully, 1999, p. 14

⁷⁸ Neil MacCormick, *apud* Geneviève Nootens, *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la Paix des Braves*, Montreal, Québec Amérique, collection “Débats”, 2004, p. 52.

⁷⁹ Dimitrios Karmis, “Pluralisme et identité(s) nationale(s) dans le Québec contemporain”, en Alain-G. Gagnon, (dir.) *Québec : État et société*, p. 92.

1.5. A constelación das pertenzas⁸⁰

As demandas de recoñecemento por parte das minorías nacionais teñen como pano de fondo a reivindicación das identidades ao longo da historia, a súa actualización no tempo presente e a súa proxección no futuro. Mediante a expresión das identidades nacionais os axentes políticos conseguen facer valer os proxectos de sociedade propios da súa nación. Os cidadáns que viven en territorios culturalmente identificados, imbricados nos Estados nación plurinacionais posúen, xa que logo, habitualmente unha dobre identidade nacional. Isto suxire unha certa xerarquización da súa pertenza. Charles Taylor alude a isto cando se refire por unha banda a unha identidade de primeiro nivel que permite a todos os cidadáns recoñecerse sobre unha base común e compartida no seo dun Estado que os engloba e, por outra banda, refírese a unha identidade de segundo nivel que lles permita aos cidadáns inscribirse nun proxecto análogo mediante a súa propia identidade nacional. Así, os escoceses identifícanse en primeiro lugar como membros dunha comunidade nacional escocesa, igual que o fan os cataláns e os quebequeses no caso español e canadense, pero sentíndose tamén pertencentes a Gran Bretaña, España e Canadá.

Isto fai xurdir naturalmente a cuestión da lealdade das minorías nacionais ao Estado nación. Recordaremos que Taylor insiste no feito de que hai que permitirlles ás nacións internas existir en toda a súa plenitude e concibir institucións esenciais para a súa continuidade. De non ser así, estas nacións sentiranse alienadas e buscarán outras vías de afirmación nacional. Taylor considera que a fórmula federal é a adecuada para responder ao pluralismo nacional sempre que se basee no respecto das comunidades nacionais. Esta sería para Taylor a vía óptima de xestión de conflitos entre comunidades.

Manuel Castells, sensible ante a cuestión do pluralismo nacional, contribúe ás nosas reflexións examinando a situación da antiga Unión Soviética, precisamente onde os líderes políticos buscaron impor unha soa identidade nacional por medios ideolóxicos e militares represivos.⁸¹ Este proxecto fracasou en boa parte polo feito de que a construción nacional

⁸⁰ Tomo prestado o suxestivo título da obra de Alain Dieckhoff, *La constellation des appartenances. Nationalisme, libéralisme et pluralisme*. París, Les Presses de Sciences Po, 2004.

⁸¹ Manuel Castells, *Le pouvoir de l'identité*, París, Fayard, 1999, concretamente pp. 47-70.

imposta non se correspondía cos procesos históricos e sociolóxicos sobre os que o país se construíra ao longo da historia.

A presenza dunha identidade nacional dominante entre os membros dunha minoría nacional permítelles aos membros deste grupo ofrecer un lexítimo “contexto de elección” adicional, de empregármonos a noción de Will Kymlicka, no seo dos estados democráticos modernos. Revélaselles ao tempo deliberadamente súa presenza aos membros da comunidade nacional maioritaria, á que se lle esixe telo en conta con xustiza e equidade na elaboración de políticas públicas. A expresión política das reivindicacións que proveñen das minorías nacionais contribúe a establecer unha relación de forzas entre as minorías e a nación maioritaria coa “creación de espazos intersubxectivos nos que os suxeitos poden dialogar sobre as súas diferenzas e semellanzas identitarias”.⁸²

¿Que sucede nos casos catalán, escocés e quebequés?, ¿de que xeito se constrúen os espazos intersubxectivos dos que fala Jocelyn Maclure? Os datos máis recentes dos que dispomos corresponden aos anos 1998 e 2005. Constátase que o sentimento identitario entre os cataláns mantense estable, aínda que haxa un lixeiro incremento dos enquisados que se consideran só cataláns (de 11,5% a 14,5%) ao longo deste período, mentres que os que se definen só como españois baixan (de 13 % a 7,7%). A maior parte das persoas interrogadas posúen unha dobre identidade. En 2005, o 23,4% declárase máis catalán ca español (véxase cadro 1). Esta situación non é allea ao feito de que “a nación catalá é anterior a un Estado Español e a súa configuración actual é o resultado dun longo proceso histórico esencialmente coercitivo que impuxo a unidade política sen crear ao mesmo tempo un sentimento de unidade nacional”.⁸³ Cómpre tamén destacar que o sentimento de pertenza a Cataluña foi aumentando a medida que foi avanzando a democracia en España.⁸⁴

⁸² Véxase Jocelyn Maclure, “Pluralisme et démocratie : dialogue, décision et dissensus” en *Repères en mutation*, *op. cit.*, p. 262. Para un excelente estudo sobre o carácter heteroxéneo das identidades culturais nos autores poscolonialistas e nos especialistas do federalismo, véxase Jocelyn Maclure e Dimitrios Karmis, “Two Escape Routes from the Paradigm of Monistic Authenticity. Post-Imperial and Federal Perspectives on Plural Identities”, en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, nº 3, 2001, pp. 361-385.

⁸³ Francisco Campuzano Carvajal, “L’article 2 de la Constitution de 1978”, *op. cit.*, p. 163.

⁸⁴ Michael Keating, *Les défis du nationalisme moderne. Québec, Catalogne, Écosse*, Montreal, Les Presses de l’Université de Montréal, 1997, pp. 145-157.

A situación en Escocia, nación que como Cataluña forma parte dun conxunto político unitario, amosa a presenza de identidades compostas. En 2005, o 23% das persoas interrogadas definíanse só como escoceses, o 38% como máis escoceses ca británicos e o 4% máis británicos ca escoceses. A situación mudou pouco entre 1997 e 2005 (véxase o cadro 1). É interesante sinalar que aínda hoxe en día perdura unha identidade escocesa tan forte se temos en conta que os habitantes desta rexión levan incorporados ao Reino Unido desde o século XVIII mediante institucións políticas e militares así como mediante a burguesía comercial.⁸⁵ O papel principal que desempeñaron os escoceses no tempo da grande expansión do Imperio Británico non debe ser desdeñado, xa que contribuíu seguramente a desenvolver as complicitades entre escoceses e ingleses ao longo dos séculos. O investigador británico David Miller afirma que “Foi precisamente esta experiencia histórica compartida, acompañada dun alto nivel de intercambio comercial o que fixo xurdir un sentimento de nacionalidade común combinado cun fondo sentimento de diferenza”.⁸⁶

No caso quebequés, o sentimento identitario foi evolucionando en paralelo ás crises constitucionais que marcaron a vida política canadense. Ao longo da última década, o número de persoas que se identifican unicamente como quebequés está en alza, case unha quinta parte da poboación. Ademais o 32% dos interrogados declárase máis quebequés ca canadense, mentres que o 35% reconece ter unha identidade tan canadense coma quebequesa. As persoas que declaran un sentimento identitario unicamente canadense representan o 7%, un mínimo histórico (véxase cadro 1). Os quebequeses séntense a miúdo diluídos na federación canadense e teñen tendencia a despegarse emocionalmente de Canadá. Entre os máis novos é unha tendencia moi pronunciada como confirman os traballos de Simon Langlois e de Gilles Gagné sobre as tendencias nos apoios á soberanía de Quebec.⁸⁷

⁸⁵ Véxanse os traballos de David Miller, *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press, 1995, en particular o capítulo 5: “Nationality in Decline?”, pp. 155-182.

⁸⁶ David Miller, *On Nationality*, *op. cit.*, p. 173.

⁸⁷ Gilles Gagné e Simon Langlois, “Les jeunes appuient la souveraineté et les souveranistes le demeurent en vieillissant”, en *L'annuaire du Québec* 2006, Montreal, Fides, 2006, pp. 440-456.

Cadro 1

A cuestión da dobre identidade en Cataluña, Escocia e Quebec (1997-2005)

	Cataluña 1998	Cataluña 2005	Quebec 1998	Quebec 2005	Escocia 1997	Escocia 2005
Só*	11,5	14,5	12	19	23	32
Máis* ca**	23,4	23,4	31	32	38	32
Tan* como**	43,1	44,8	32	35	27	22
Máis** ca*	7,6	8,2	17	7	4	4
Só**	13	7,7	5	6	4	5
ns/nc	1,4	1,6	3	2	4	5

Fontes: Luis Moreno; Ana Arriba e Araceli Serrano, (1998), *Multiple Identities in Decentralised Spain: The Case of Catalonia*, Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), Working Paper 97-06; Spanish Center for Sociological Research (CSI Studies nºs 1523, 2286 e 2455); Paul Wells, “Quebecers? Canadians? We’re Proud to the Both”, *The Gazette*, 4 de abril de 1998. Estas cifras proveñen dunha sondaxe realizada pola empresa CROP para o xornal *The Gazette* entre o 2 de marzo e o 1 de abril de 1998; Sondaxe Léger Marketing, *The Globe and Mail*, *Le Devoir*, *Sondage Québécois*, comunicado de prensa dispoñible en: <http://legermarketing.com/documents/spclm/050427fr.pdf>; Scottish Social Attitudes Surveys (National Centre for Social Research: http://www.natcen.ac.uk/natcen/pages/or_socialattitudes.htm#ssa).

* catalán, quebequés, escocés. **español, canadense, británico.

Poderíase discutir extensamente o porqué desta dobre pertenza nestes tres estados, pero o que cómpre subliñar neste caso é que a unidade política e comunitaria de España, Gran Bretaña e Canadá pasa minimamente polo recoñecemento da diversidade nacional e pola súa actualización. O desafío para os estados contemporáneos caracterizados pola diversidade nacional, segundo os filósofos comunitaristas como Charles Taylor, é conxugar a unidade política coa diversidade nacional, buscando ao mesmo tempo “conciliar a universalidade do marco xurídico coa singularidade das identidades culturais” nos Estados nación existentes⁸⁸, por empregarmos os termos de Jean-Marc Ferry.

Os cataláns e os quebequeses teñen conciencia de ter identidade propia aínda que plural e diferenciada, identidade de orixe anterior á creación

⁸⁸ Jean-Marc Ferry, “L’État européen” en Riva Kastoryano, (dir.) *Quelle identité pour l’Europe ? Le multiculturalisme à l’épreuve*, París, Les Presses de Sciences Po, pp. 205-206, citado en Alain Dieckhof, *La constellation des appartenances*, op. cit., pp. 30-21.

do Estado español e do Estado canadense, que se foron transformando ao longo do tempo. Ademais, como explicamos ao longo deste capítulo, a memoria e a historia constitúen materiais esenciais tanto para a construción identitaria como para a afirmación nacional. Estes elementos danlles sentido ás reivindicacións das comunidades nacionais.

O discurso sobre a nación, e particularmente en Occidente, está impregnado dos valores herdados da Ilustración francesa. Os principais son a liberdade, a tolerancia, a igualdade e a separación de poderes (Rousseau e Montesquieu). Mais tamén se deben tomar en consideración os valores asociados á Ilustración escocesa (Adam Smith, Adam Ferguson, David Hume). En numerosos aspectos Cataluña e Quebec recoñécense nos valores propugnados pola Ilustración escocesa. Nestes dous Estados rexión, deféndese a liberdade de expresión, a liberdade de comercio, a liberdade cultural, a liberdade relixiosa, a autonomía dos sistemas xurídicos, a autonomía individual. Talvez debamos destacar unha tendencia que Adam Ferguson sinalaría e que se aplica particularmente ben aos escoceses, aos cataláns así como aos quebequeses. Trátase da idea segundo a cal os seres humanos teñen unha marcada tendencia a estar en desacordo e que a vida en sociedade conduce ás maiores paixóns e ás maiores tensións. Estes dous movementos das Luces están, con todo, de acordo en afirmar que hai que poñer fin ao absolutismo en calquera das súas formas.

Os cataláns mobilizáronse durante o século XX contra o poder ditatorial de Franco e denunciaron as forzas homoxeneizadoras do goberno central baixo diferentes réximes. Os quebequeses tamén denunciaron as inxustizas das que foron vítima na época das Rebelións de 1837-1838, ou máis recentemente cando o rexeitamento da Constitución canadense de Gran Bretaña de 1981-1982.

Porén, como recorda James Tully no caso canadense, se unha constitución debe verse como “unha forma de actividade, un diálogo intercultural no que os cidadáns soberanos e culturalmente diversos das sociedades contemporáneas negocian ao longo do tempo acordos sobre as súas formas de asociación, de conformidade coas tres convencións de recoñecemento mutuo, de consentimento e de continuidade cultural”,⁸⁹ a Constitución canadense non responde ás expectativas posto que rompe con cada unha

⁸⁹ James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, op. cit. p. 29.

das tres convencións constitucionais. Non é banal constatar que os líderes políticos canadenses abandonasen a Constitución que está na orixe do pacto fundador para proporcionarlle novas bases sen consideración pola historia a partir da que foi elaborada.

Os proxectos nacionais catalán e quebequés son lexítimos porque apostan por unha repartición das institucións comúns, porque defenden valores democráticos e liberais, porque están erixidos sobre unha historia compartida, porque promoven unha rica cultura pública común e propoñen unha cidadanía inclusiva para ter en conta as achegas dos inmigrantes, facéndooos participar na renovación da nación e das institucións que a sustentan.⁹⁰

Quebec e Cataluña teñen moito en común. Son comunidades nacionais cuxas respectivas historias evocan unha busca de afirmación cultural e nacional tan pertinente como xusta. Esta longa historia salpicada de conflitos relativos ao sentido que se lles atribúe aos proxectos políticos, á memoria, á nación, é a que lle proporciona toda a lexitimidade necesaria para a súa busca de recoñecemento en tanto que nacións plenamente constituídas. Incítaas tamén a definirse e a proxectárense como comunidades nacionais edificadas sobre os principios mesmos do liberalismo comunitarista e procedemental.

Para Ernest Renan a nación constitúe a expresión dunha vontade común á vez que o resultado dun proceso histórico.⁹¹ O obxectivo perseguido inspírase na inclusión dos cidadáns nun proxecto común para acadar maior solidariedade. Trátase en certo modo da implantación dun proxecto político de natureza ética que recibiu a adhesión dos cataláns e dos quebequeses. É algo esencial posto que o seu porvir, en tanto que sociedade liberal, depende disto.

Concluímos este capítulo citando as palabras do Conseil des communautés culturelles et de l'immigration (Consello das comunidades culturais e da inmigración): “Ser quebequés supón estar comprometido de

⁹⁰ Para unha discusión sobre a nación catalá, remitímonos con grande interese á obra de Montserrat Guibernau, *Catalan nationalism: Francoism, Transition and Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2002, e sobre a nación quebequés, Michel Venne, (dir.) *Penser la nation québécoise*, Montreal, Québec Amérique, col. “Débats”, 2000.

⁹¹ As ideas de Ernest Renan están máis desenvolvidas no capítulo 6.

feito nas escolllas da sociedade de Quebec”.⁹² Ser catalán é tamén tomar parte activa nas escolllas de sociedade da comunidade nacional en torno da historia común,⁹³ dunha identidade plural e dunha lingua cada vez máis compartida. A lingua sitúase, así, no corazón do proxecto político e conduce a unha concepción da nación tolerante e inclusiva. Como afirma Charles Taylor ao comezo do capítulo, isto fará que cada persoa poida ter un horizonte de significación que teña a súa orixe nun sentimento de pertenza, de lealdades e de tradicións culturais de tal xeito que poida falar unha lingua vernácula⁹⁴ de seu. Como veremos no seguinte capítulo, esta construción identitaria gañará se se fai sobre bases institucionais abertas ao pleno recoñecemento das minorías nacionais no seo de agrupamentos políticos máis amplos. Constataremos tamén ata que punto o federalismo lles ofrece ás minorías nacionais vías de cohabitación por explorar e permítelles ás diferentes comunidades materializar as súas expectativas no marco dun proceso de deliberación democrática.

⁹² Gouvernement du Québec. Conseil des communautés culturelles et de l’immigration (actualmente denominado : Conseil des relations interculturelles (Consello de relacións interculturais). “Culture publique et cohésion sociale : le “contrat moral” d’intégration des immigrants dans un Québec francophone, démocratique et pluraliste. Principes de fond et de procédure pour guider la recherche d’accommodements raisonnables”, 1993, p. 11.

⁹³ Podemos remitirnos aos traballos de Michael Keating citados nesta obra, e máis concretamente, *Les défis du nationalisme moderne. Québec, Catalogne, Écosse*, Montreal, Les Presses de l’Université de Montréal, 1997.

⁹⁴ Véxanse os traballos de Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

2. OS FUNDAMENTOS NORMATIVOS DO FEDERALISMO ASIMÉTRICO: A SITUACIÓN CANADENSE NUNHA PERSPECTIVA COMPARADA

Os fundamentos normativos do federalismo asimétrico: a situación canadense nunha perspectiva comparada⁹⁵

Ao longo dos anos, varios autores propuxeron elaborar acordos políticos coa finalidade de manter a estabilidade nas sociedades pluralistas, pero poucos deles se interesaron pola necesidade de xustiza nestas mesmas sociedades. Con todo, consideramos que os obxectivos perseguidos polas elites políticas non deberían nunca limitarse á estabilidade política como nolo recorda demasiado a miúdo a triste sorte dos pobos que carecen de marco democrático.

Neste capítulo, prestamos unha atención particular á noción de xustiza tal e como se aplica nos estados federados avanzados no plano democrático. Para non afastarnos do tema, concentrámonos nas federacións que están formadas por entidades políticas socioloxicamente diversas.⁹⁶ Así pois, non trataremos as federacións mononacionais ou territoriais por causa da súa homoxeneidade.

Uniremos dúas liñas disciplinarias para comprender as sociedades pluralistas (federadas): a da política comparada e a de teoría política. Porén, precisamos antes de nada realizar certas advertencias. En primeiro lugar, existe unha tendencia ben coñecida en política comparada que consiste

⁹⁵ Este capítulo desenvolve unha argumentación que presentamos inicialmente en *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, e beneficiouse dos comentarios de varios colegas: Rainer Bauböck, Raffaele Iacovino, Dimitrios Karmis, Guy Laforest, François Rocher e James Tully.

⁹⁶ Na literatura sobre o federalismo comparado, o primeiro autor en identificar a importancia deste factor é William S. Livingston, “A Note on the Nature of Federalism”, *Political Science Quarterly*, vol. 67, marzo 1952, pp. 81-95.

en insistir na homoxeneidade e presumir que os cidadáns dunha mesma cidade comparten as mesmas opinións, falan a mesma lingua e proveñen dos mesmos devanceiros⁹⁷, o que leva a certos especialistas en política comparada a asimilar homoxeneidade e estabilidade de réximes políticos. Os traballos de Alvin Rabushka e Kenneth A. Shepsle proporcionan unha excelente ilustración desta visión dominante. Segundo eles, a estabilidade das democracias non se pode manter nun contexto de diversidade cultural⁹⁸ e, polo tanto, sería erróneo pensar doutro xeito. Durante as décadas de 1970 e 1980 foise creando un corpus interesante en torno á noción de democracia consociativa (que nos remite aos acordos políticos apoiados nunha grande coalición, nunha autonomía das comunidades segmentada, nunha representación proporcional e nun dereito de veto consentido para as minorías) con vistas a atopar os modos de acomodar a diversidade e de manter con xustiza a estabilidade política. Os traballos máis influentes neste eido son os de Arend Lijphart⁹⁹ e de Kenneth McRae.¹⁰⁰

Desde unha perspectiva de teoría política, existe un claro prexuízo a favor do liberalismo procedemental no mundo occidental. O analista máis representativo na materia é Chandran Kukathas quen enuncia os tres principios fundamentais do liberalismo: primeiro, sinala, a teoría liberal é *individualista* porque afirma ou presume a primacía moral da persoa fronte ás reivindicacións de todos os colectivos sociais; segundo, é *igualitaria* porque lle concede o mesmo status moral a todos os individuos e nega a importancia dunha orde legal ou política que diferencie os valores morais; finalmente, é *universalista* porque dá fe da unidade moral da especie humana, pasando por riba do papel de todas as demais formas de expresión

⁹⁷ Kenneth McRae, “The Plural Society and the Western Political Tradition”, *Revue canadienne de science politique*, vol. 12, nº 4, 1979, pp. 675-688.

⁹⁸ Alvin Rabushka e Kenneth A. Shepsle, “Political Entrepreneurship and Patterns of Democratic Instability in Plural Societies”, *Race*, vol. 12, nº 4, 1971, p. 462.

⁹⁹ Arend Lijphart, *The politics of accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherland*, Berkeley, University of California Press, 1968; véxase tamén Arend Lijphart “Consociation: the Model and its Application in Divided Societies”, en Desmond Rea, (dir.), *Political co-operation in Divided Societies*, Dublín, Gill and MacMillan, 1982, pp. 166-186.

¹⁰⁰ Kenneth McRae, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1983; Kenneth McRae, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1986.

cultural.¹⁰¹ Ao longo destes últimos quince anos varios autores opuxéronse a esta lectura tradicional do liberalismo xulgada como demasiado restritiva. Entre estes, destacan Iris Marion Young (1990), Will Kymlicka (1995), James Tully e Ferran Requejo (1999). Todos examinan a capacidade do liberalismo para tomar en consideración “a fonda diversidade”¹⁰² e propoñen unha actualización dos principios convencionais do liberalismo para sermos capaces de comprender mellor o mundo contemporáneo.

O contexto político actual, especialmente no que se refire ás sociedades federais democráticas, cuestiona os fundamentos da política comparada e da teoría política particularmente cando se trata de homoxeneidade e de individualismo. As manifestacións de lealdade dun grupo así como a afirmación cultural das comunidades políticas nas sociedades federais demostran a incapacidade do individualismo e da homoxeneidade para delimitar e comprender os fenómenos políticos modernos.

A capacidade dos sistemas federados para acomodar a diversidade nos Estados e atopar fórmulas de acomodamento entre as nacións é obxecto de profundos estudos no mundo, e principalmente nas democracias liberais avanzadas. Aínda máis, a fórmula federal semella querer imporse nos Estados que, como Bélxica ou España, desexan enriquecer as súas prácticas democráticas ou nos Estados que desexan iniciar unha transición cara á democracia, como Etiopía ou Iraq.

O federalismo asimétrico resulta de grande importancia para o estudo do federalismo comparado. Así, un dos temas centrais do Comité de Investigación sobre as Federacións e o Federalismo Comparado da Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA) é precisamente o federalismo asimétrico. Trátase dunha prometedora vía de estudo para xestionar mellor os conflitos políticos que perduran en certos países federados e, aínda máis, nos casos daqueles de tradición democrática recoñecida. A maior parte dos

¹⁰¹ Chandran Kukathas, “Are There Any Cultural Rights”, *Political Theory*, vol. 20, 1992, pp. 105-139, incluído en Will Kymlicka, (dir.), *The Rights of Minority Cultures*, Nova York, Oxford University Press, 1995, p. 231. Pódese sinalar a influencia de John Rawls, véxase *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1972.

¹⁰² Charles Taylor, *Rapprocher les solitudes. Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Quebec, Les Presses de l’Université de Laval, 1992, pp. 211-214.

traballos deste ámbito estudan os aspectos institucionais da implantación da asimetría nos sistemas federais.¹⁰³

Ata a actualidade houbo poucas discusións sobre os valores e as ideoloxías (as paixóns humanas” das que falaba Charles de Montesquieu) inherentes ao federalismo asimétrico. Aínda que os intereses materiais e estruturais sigan a ser esenciais para a comprensión das forzas presentes no desenvolvemento das políticas constitucionais, unha parte significativa da reflexión debe explorar diferentes hipóteses sobre aquilo que é bo ou válido para unha sociedade. O estudo deste aspecto, que denominamos enfoque normativo, para moitos autores queda relegado con frecuencia a unha posición secundaria.

Neste capítulo, facemos unha comparación entre os diferentes argumentos normativos empregados en Quebec e en Canadá, aínda que sexan tamén facilmente aplicables a Cataluña e España ou a Valonia e Bélxica, que sosteñen as diferentes concepcións do federalismo asimétrico, e exploramos a natureza desta estrutura de valores. Deste xeito, desexamos mostrar que a adhesión ou a oposición ao federalismo asimétrico non ten que ver simplemente co pragmatismo, no sentido en a quen lle está xustificado arrogarse o poder ou previr directamente a secesión, senón que ambas as dúas son máis ben de natureza normativa, xa que encarnan diferentes concepcións do ben.

Exploraremos a continuación tres explicacións normativas do federalismo asimétrico. Primeiro, a concepción comunitarista do ben descansa no feito de que en principio as persoas non actúan en tanto que individuos, senón que estes son produto da súa propia comunidade política, a expresión dunha historia específica. Nesta perspectiva, os Estados deben organizarse para poder protexer a comunidade, o que esixe unha estrutura asimétrica nos estados pluralistas. No caso de Quebec, a asimetría xustifícase porque permite unha mellor protección da comunidade, definida en termos de lingua, de cultura, de institucións e de proxectos comúns. Deste xeito, o federalismo asimétrico pode asociarse coa importancia da comunidade nacional minoritaria como provedora de cultura. Noutras palabras, Quebec é a primeira fonte de cultura

¹⁰³ Para máis detalles véxase Ronald Watts, *Comparaison des régimes fédéraux*, 2ª ed., Kingston, *Institut des relations intergouvernementales*, 2002. Véxase tamén Bertus de Vielliers (dir.), *Evaluating Federal Systems*, Cape Town/Dordrecht, Juta&Co./Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

para os quebequeses, así pois o Estado de Quebec debería poder exercer máis poderes ca unha entidade política que non sería máis que a subdivisión dunha vasta entidade cultural. A xustificación comunitarista da asimetría implica claramente unha política de recoñecemento e rexeita, por exemplo, a aplicación non modulada da Carta (pan)canadense dos dereitos e liberdades en todos os Estados membro da federación canadense (véxase o capítulo 4) porque pode ter efectos desestruturantes para unha comunidade dada.

Unha segunda explicación normativa da implantación de prácticas asimétricas consiste en afondar na concepción liberal clásica da igualdade de todos os cidadáns. Se se considera que o federalismo de natureza non territorial pode levar aos Estados membro a legislar de xeito específico nos ámbitos de competencia provincial e que os cidadáns dun mesmo país poden recibir servizos particulares e ser tratados de forma distinta dun Estado membro a outro, entón o federalismo asimétrico no faría máis que acentuar esta comprensión das cousas. Neste contexto, a noción de cidadanía favorece o trato equitativo (máis que o tratamento igual) entre as comunidades e, por extensión, entre os individuos. O que interesa é a igualdade de resultados e non o tratamento idéntico. Por exemplo, o que os españois denominan políticas gobernamentais baseadas na aplicación do principio de *café para todos*, aínda que pareza dar unha imaxe de equidade, no é máis ca unha forma de atenuar o papel das nacionalidades históricas na construción da España contemporánea.

Unha terceira explicación normativa reside menos na protección das culturas diferentes que na necesidade de enriquecer as condicións dunha ampliación do marco democrático. A idea consiste en xerar as condicións que poidan favorecer o mantemento dun debate público común durante moito tempo. Tal obxectivo é máis fácil de levar a cabo en comunidades culturais ben circunscritas, a expresión moderna do que Montesquieu nomeaba como a “pequena república”. De novo o federalismo asimétrico interprétase como a resposta apropiada para a plena realización dun marco federal pluralista e democrático.

Cada unha destas tres concepcións contén unha explicación normativa do federalismo asimétrico que leva a extraer certas conclusións importantes (diferentes interpretacións do que é unha vida boa) propias de cada sociedade. É necesario afondar na noción de asimetría para observar se pode servir mellor aos fins das *polités* federais modernas. Porén, hai que facer unha distinción no que se refire aos conceptos de sociedades federais

mononacionais e multinacionais. O presente capítulo trata esencialmente destas últimas.

2.1. Aclaración de conceptos

Os especialistas do federalismo non sempre definen os conceptos cos que traballan. Dan por feito que estes se comprenden. Tal ausencia de definición pode levar a unha fonda incompreensión do obxecto de estudo. De feito, as obras de estudo sobre o federalismo estiveron desproporcionadamente influídas pola representación estadounidense dominante que consiste en concibir todas as demais clases de federalismo como a excepción á regra. A imaxe dominante do federalismo en política comparada foi pois definida en termos territoriais, facendo dos Estados Unidos a referencia principal. ¿Pero que facer cos casos de Bélxica, Canadá, Suíza e, recentemente, España que semella votar a vía federal? Con frecuencia, a fórmula federal tal e como foi concibida en cada un destes países non se corresponde co modelo territorial defendido polos estadounidenses aínda que os grupos maioritarios en Canadá e en España poidan invocalo a miúdo.

As federacións mononacionais das que forman parte Australia, Alemaña ou os Estados Unidos tenden a ser máis estables, pero os seus desafíos no plano social semellan menos importantes ca aqueles aos que se enfrontan as federacións multinacionais emerxentes como Canadá, India ou España. Con todo, trátase dunha lectura rápida, porque no caso alemán e estadounidense a presenza cada vez máis importante dunha poboación de orixe turca ou hispanofalante debería ter tamén unha incidencia significativa sobre a implantación de políticas de ensino, de integración social e de acceso ao mercado laboral nos grandes centros urbanos.¹⁰⁴

Juan Linz formula unha cuestión interesante cando se refire ás federacións democráticas. Distingue os Estados federais en dous grupos. Están os que teñen como obxectivo principal xuntar as entidades políticas separadas nunha mesma e única entidade política (definición esencialmente territorial, neste caso, mononacional), e están os que teñen como obxectivo principal manter as entidades políticas que posúen concentracións lingüísticas, relixiosas, culturais ou nacionais propias (definición esencialmente multinacional).

¹⁰⁴ Véxase Bernard Jouve e Alain-G. Gagnon (dir.), *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Grenoble, Les Presses Universitaires de Grenoble, 2006.

Os exemplos máis claros de federalismo mononacional inclúen Australia, Austria despois de 1918, Alemaña despois de 1821 e os Estados Unidos. Os de federalismo multinacional son Bélxica, Canadá, India e España. Suíza é considerada por Linz como un Estado nación mononacional, xa que os cidadáns se identifican primeiro co conxunto da federación máis que con algún cantón.¹⁰⁵

Os exemplos de federalismo mononacional non resultan particularmente útiles porque non están caracterizados polo pluralismo cultural. Ademais, poucas veces se refiren á noción de federalismo asimétrico, o cal, no marco tradicional do liberalismo democrático é percibido como unha rareza, e mesmo para certos políticos, como algo que hai que conter.¹⁰⁶ As referencias ao federalismo asimétrico limítanse normalmente a un estudo dos Estados membro, das súas economías relativas, da súa influencia política respectiva. Os investigadores tenden a ocuparse máis ben das cuestións de forma que das de fondo. Nun contexto de federalismo multinacional os elementos non son da mesma natureza posto que os Estados membro destacan as definicións da vida boa. Examinando o caso estadounidense Ferran Requejo afirma con razón que:

De quedarmos na esfera do federalismo americano, a resposta á pregunta sobre as posibilidades de regular a cidadanía democrática nas sociedades [multinacionais] é esencialmente negativa. Trátase un modelo fundamentalmente “territorial” gobernado por interpretacións homoxeneizadas do concepto democrático de “soberanía popular”, interpretacións que evitan a cuestión elemental que segue sen resposta na teoría democrática sobre quen forma parte dos pobos e quen decide por quen están formados, e tamén por ideas sobre a igualdade entre a cidadanía e a igualdade entre as entidades federadas.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Juan Linz, *Democracy, Multinationalism and Federalism* (Estudios/Working Paper nº 103), Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, 1997, pp.13-20.

¹⁰⁶ Para desenvolver este punto, véxase Alain-G. Gagnon, “Le fédéralisme assymétrique au Canada” en Alain-G. Gagnon (dir.) *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montreal, Les Presses de l’Université de Montréal, 2006, pp. 287-304.

¹⁰⁷ Ferran Requejo, “Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: a Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States”, documento de traballo, Barcelona, Universidade Pompeu Fabra, 1997. E tamén para un enfoque análogo e complementario, véxase Ramón Máiz e Ferran Requejo, (dir.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres, Routledge, 2005.

As cuestións relativas á igualdade entre a cidadanía e á igualdade entre as entidades federadas son particularmente útiles para a análise do federalismo asimétrico. Existen diferentes formas de asimetría, pero unicamente as asimetrías política e constitucional teñen consecuencias directas para as comunidades políticas. As diferenzas entre os membros da federación en termos de superficie, de poboación e de riqueza desempeñan un papel no exercicio dos poderes, porén o máis importante para a federación é a repartición da autoridade e da soberanía.

Unha estrutura federal asimétrica esixe que o carácter federal do Estado estea incluído na Constitución, mediante a división de poderes entre os gobernos centrais e rexionais ou pola composición das institucións centrais de toma de decisión coas que os Estados membro teñen relacións variadas, sobre as súas competencias, as súas institucións ou a súas leis.¹⁰⁸ Insistindo na inclusión constitucional, esta definición exclúe os acordos asimétricos *de facto*, do que resulta a asimetría, é dicir, os particularismos propios dunha poboación, as tradicións culturais diferentes, a diversidade das actividades económicas ou as opcións políticas propias dalgunha das comunidades nacionais. Máis adiante procedemos a examinar o federalismo asimétrico prestando especial atención ao exercicio das competencias dos diferentes Estados membro, pero sen examinar as formas de expresión supranacional do federalismo.

No contexto canadense, os acordos asimétricos entre provincias e o goberno central caracterizaron a evolución da federación segundo os diferentes fins e obxectivos dos estados constituíntes. Coa Revolución Tranquila¹⁰⁹ que alimentou a Quebec ao longo de 1960 e os profundos cambios ideolóxicos que a acompañaron, incrementáronse de xeito significativo as demandas de recoñecemento constitucional desta provincia que se define como distinta. Durante a Revolución Tranquila, o primeiro recoñecemento oficial concreto da dualidade por parte de Ottawa foi incluído nun informe de 1968 da Comisión Laurendeau-Dunton (Comisión real sobre bilingüismo e biculturalidade) e defínea claramente como un principio constitutivo do Estado canadense. Por outra banda, o goberno central buscou limitar o seu

¹⁰⁸ Preston King, *Federalism and Federation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982.

¹⁰⁹ Véxase Alain-G. Gagnon e Mary Beth Montcalm, *Au-delà de la révolution tranquille*, Montreal, VLB, éditeur, 1992.

ámbito de influencia ás institucións federais poñendo en cuestión o liderado asumido ata ese momento por Quebec para os francocanadenses.

As demandas de descentralización asimétrica dos poderes do goberno de Quebec foron percibidas no exterior de Quebec como unha potencial ameaza á propia supervivencia da federación, volvendo mesmo sospeitosas as peticións de federalismo asimétrico. Así, instalouse no resto de Canadá o sentimento de que o federalismo asimétrico non era máis ca unha manobra estratéxica por parte das elites quebequesas para obter máis poderes. Sinalemos ademais que se constatou¹¹⁰ a existencia dunha asimetría *de facto*¹¹¹ na federación canadense en termos de acordos administrativos ou en función de trazos xeodemográficos e que esta contribuíu a lexitimar certas reivindicacións con vistas a unha asimetría *de iure* para os quebequeses e para as Nacións autóctonas. Debido ao pasado, os cidadáns suxeriron favorecer a asimetría para encontrar unha solución á crise constitucional canadense que aínda perdura. Esta foi unha das conclusións ás que chegou en 1991 o *Forum dos cidadáns para o porvir de Canadá*, celebrado no marco do proceso de consulta pancanadense que conduciría ao fracasado Acordo Constitucional de Charlottetown.¹¹² No que se especifica:

Dado que as provincias entraron na confederación en momentos diferentes e que foron obxecto de disposicións constitucionais específicas, pensamos que as conclusións de acordos especiais que corresponden a necesidades particulares é un principio fundamental do federalismo canadense. Este principio podería aplicarse, segundo as necesidades, a todas as provincias.¹¹³

¹¹⁰ David. E. Milne, "Equality or Assimetry: Why Choose?" en Ronald L. Watts et Douglas M. Brown (dir.) *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, pp. 285-307.

¹¹¹ Para un estudo máis detallado sobre a repartición de poderes *de facto* e *de iure* véxase Alain-G. Gagnon e Joseph Garcea, "Quebec and the Pursuit of Special Status", en R.D. Olling e M.W. Westmacott, (dir.), *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1988, pp. 304-325.

¹¹² Para un estudo deste proxecto de reforma constitucional véxase Claude Bariteau *et alii*, *Les objections de 20 spécialistes aux offres fédérales*, Montreal, Éditions Saint-Martin, 1992.

¹¹³ Le forum des citoyens sur l'avenir du Canada, *Le forum des citoyens sur l'avenir du Canada : Rapport à la population et au gouvernement du Canada*, Ottawa, Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1991, p. 139.

Os autores do informe proseguen afirmando que os canadenses debería “privilexiar a equidade dada a existencia de certas necesidades particulares” e aceptar que “Quebec dispón de medios necesarios para ser el mesmo; noutras palabras, unha sociedade que posúe identidade de seu e que ocupa o lugar que lle corresponde na renovada familia canadense.”¹¹⁴ Estas afirmacións son familiares para os vascos, os cataláns e os galegos na nova España das autonomías.

O federalismo asimétrico é eloxiado por certos autores posto que permite diminuír o potencial secesionista. Os traballos de Will Kymlicka¹¹⁵ apoian a nosa comprensión deste fenómeno, ao establecer que a existencia das comunidades autónomas permite dotar as comunidades minoritarias de bases reais a partir das que poden proxectarse no futuro sen adoptar formas estranxeiras. O federalismo transfórmase nunha vía de xestión honorable para cada un dos membros da federación que antes que facer rebentar o pacto constitucional pon en relación as entidades existentes na orixe do devandito pacto.

Porén, Reginald Whitaker identificou un fenómeno polo cal a popularidade do federalismo asimétrico tende a diminuír nos canadenses anglófonos na medida en que se disipa a ameaza de soberanía de Quebec.¹¹⁶ E coma se o federalismo asimétrico só puidese ser tomado en serio como último recurso polos actores políticos cando se albisca risco de secesión. O federalismo asimétrico ofrece certamente novas posibilidades de xestión dos conflitos entre comunidades que calquera estado democrático debería explorar a fondo. Con todo, os axentes políticos a miúdo teiman en parapetarse tras posturas irreconciliables facendo ilusoria calquera saída da crise. Con demasiada frecuencia estes mesmos axentes políticos botan un pulso na lóxica “de todo ou nada”, o que ten como consecuencia a exclusión de vías de solución máis conciliadoras. Deste xeito, a menos que exista unha

¹¹⁴ Le forum des citoyens sur l’avenir du Canada, *ibid*, p. 140.

¹¹⁵ Will Kymlicka, “Is federalism a Viable Alternative to Secession” en Percy B. Lehning (dir.) *Theories of Secession*, Londres, Routledge, 1998, pp. 111-150. Will Kymlicka e Jean-Robert Raviot, «Vie commune, aspects internationaux des fédéralismes», *Études internationales*, vol. 28, 1997, p. 791.

¹¹⁶ Reginald Whitaker, “The Dog Never Barked: Who killed Asymmetrical Federalism?” en Kenneth McRoberts e Patrick Monahan (dir.), *The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1993, pp. 107-114.

solidariedade nacional resistente a calquera proba,¹¹⁷ imporase a razón do máis forte favorecendo entón o poder central.

Por moito que as visións pragmáticas do federalismo asimétrico (como acababan de ser bosquexadas) conteñan unha visión normativa, difiren das categorías máis englobadoras de valores e ideoloxías aludidas ao comezo deste capítulo porque non formulan directamente a cuestión: ¿que é o bo para unha sociedade determinada? Á luz das consideracións normativas, xustificacións como a eficiencia administrativa, o rendemento¹¹⁸ ou a unidade nacional tomada coma un fin en si mesmo, teñen unha importancia menor. Examinemos agora a primeira destas categorías normativas. O principio comunitarista.

2.2. O principio comunitarista

A primeira explicación normativa evocada para favorecer a adopción do federalismo asimétrico provén da importancia da comunidade para facer a vida en sociedade. Como resposta á pregunta: “¿que é fundamentalmente bo para unha sociedade determinada?”, deberíamos esperar unha resposta baseada nos valores normativos que iría na seguinte dirección: “a nosa comunidade, a nosa cultura, a nosa identidade e a nosa herdanza”.

Todos os individuos son basicamente individuos sociais que precisan dunha bagaxe cultural como por exemplo un conxunto de símbolos e unha lingua viva que poida ser empregada en todos os aspectos das relacións sociais e que permitan reforzar o sentimento de pertenza e de identidade. A vida en sociedade esixe o desenvolvemento cultural da comunidade política e esta última debe ser protexida e promovida polo Estado para garantir a súa continuidade a longo prazo.¹¹⁹ Nesta óptica é desexable que un goberno,

¹¹⁷ Puidemos constatar que a dinámica partidista no momento da celebración do referendo para o Novo Estatuto de autonomía de Cataluña cambiou completamente entre setembro de 2005 e marzo de 2006, pasando da solidariedade en acción a unha forte loita entre cada unha das familias políticas con vistas á próxima cita electoral.

¹¹⁸ Véxase a título ilustrativo o colectivo dirixido por Herman Bakvis e Grace Skogstad (dir.), *Canadian Federalism, Performance, Effectiveness and Legitimacy*, 1ª edición, Don Mills ON., Oxford University Press, 2002.

¹¹⁹ Somos en parte debedores dos traballos dun dos máis ilustres filósofos da escola comunitarista, véxase Michael Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, 2ª edición, Nova York, Cambridge University Press, 1989.

supoñendo que exerza un certo liderado en nome da comunidade política, teña poderes esenciais para poñer en marcha as políticas públicas correspondentes para asegurar a súa continuidade.

A defensa das comunidade ten a súa orixe na filosofía grega e xa aparece nas ideas políticas desde a Idade Media. Máis adiante, filósofos europeos como Johan Althusius ou Montesquieu, no séculos XVII e XVIII enlazan con esta tradición como reacción ás nocións absolutistas de soberanía da época, para darlles contestación aos desexos centralizadores propios dos réximes monárquicos. No momento da Convención Federal de América (Constitución dos Estados Unidos) de 1787, a implantación dunha estrutura descentralizada na constitución foi defendida por aqueles que idealizaban as pequenas comunidades como forma de organización social e por aqueles que querían crear para as colonias unha organización política que se correspondese co ideal dunha república pequena e bucólica. Aínda que estes antifederalistas, como foron estrañamente cualificados, deixaran de procurar a soberanía no nivel estatal, varios autores suxiren que a súa postura contribuíu ao tipo de estrutura federal que foi adoptada finalmente polos Estados Unidos de América.¹²⁰

En Canadá, a adopción dunha estrutura federal no momento da Acta de América do Norte Británica en 1867 foi eloxiada, e particularmente polos dirixentes políticos e o clero católico de Quebec. Era vista como unha defensa para protexer a relixión, a lingua, as institucións legais e escolares da nova provincia de Quebec. Samuel V. LaSelva, cando estuda este período, recorda que daquela, “A tensión canadense non está ligada á liberdade, senón á identidade e á relación (ou confrontación) entre as identidades locais e as identidades nacionais. [...] Canadá transformaríase nunha nación na que se desenvolverían múltiples lealdades e identidades plurais.”¹²¹

Esta forma de entender o federalismo canadense, que descansa sobre as identidades múltiples, tivo moitos seguidores en todo o país, aínda que fose minada, desde a súa creación polos canadenses unitaristas. De feito, a comezos do século XX, os autonomistas dirixidos polo antigo primeiro

¹²⁰ Ralph Ketcham, (dir.), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, Nova York, Penguin, 1986.

¹²¹ Samuel V. LaSelva, *The Moral Foundations of Canada Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Montreal e Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996, pp. 38 e 41.

ministro de Ontario, Oliver Mowat, opuxéronse á imposición de “normas nacionais culturais, relixiosas e lingüísticas uniformes” para todas as provincias.¹²² Esta posición autonomista tivo moito éxito en Quebec onde se concentra boa parte da nación francocanadense que está na orixe do pacto federativo.¹²³

Para os partidarios dun “estatuto particular” constitucional para Quebec, o feito de que o federalismo tomase partido en favor da comunidade é un progreso altamente positivo. Con frecuencia considerouse que Quebec debería ser recoñecido constitucionalmente como unha nación, posto que isto traduce unha realidade fundamental da federación canadense: as formas de obediencia e de identidade en Quebec son diferentes das que prevalecen no resto de Canadá. A noción de sociedade diferenciada pode entenderse desde o ángulo dos símbolos profundamente arraigados e pola súa contribución enormemente significativa á construción do sentido de comunidade política.

Un argumento máis concreto en favor do federalismo asimétrico reside no feito de que esta noción constitúe un ben propio de Quebec e resulta descoñecido para as demais provincias canadenses. Trátase en concreto da obriga moral de velar pola protección e a promoción da lingua e da cultura francófona en América do Norte, posto que Quebec é a única xurisdición desta área onde os francófonos son maioritarios. O goberno de Quebec busca, pois, asumir responsabilidades que van máis aló das que se lles conceden aos demais Estados membro da federación, para que poidan defender os intereses da nación quebequesa, das minorías francófonas do resto de Canadá e da francofonía en América do Norte.¹²⁴ Para Fernand Dumont, isto equivale ao papel necesario do Estado na protección das nacións nun territorio dado. Afirma que: “Se lle corresponde ao Estado promover a

¹²² Robert Vipond, “From Provincial Autonomy to Provincial Equality (Or Cycle Wells and the Distinct Society)”, en Joseph Carens (dir.), *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*, Montreal e Kingston, McGill-Queen’s University Press, 1995, p.102.

¹²³ Richard Arès, *La confédération, pacte ou loi?*, nova edición, Montreal, Bellarmin, 1967.

¹²⁴ O informe Trembaly encargado polo goberno de Quebec en 1953 foi o primeiro documento oficial que formulou claramente o papel do goberno de Quebec no que atinxe ás súas propias responsabilidades. Os traballos de Gérard Bouchard son moi pertinentes para este aspecto, véxase *Genèse des nations et cultures du nouveau monde. Essai d’histoire comparée*, Montreal, Boréal, 2000.

igualdade dos cidadáns da xustiza distributiva, esta responsabilidade, xa que logo, concirne en particular ao mantemento do desenvolvemento das comunidades nacionais.¹²⁵

Os argumentos para a implantación de políticas públicas asimétricas concibidas para protexer ou promover a cultura quebequesa poden tamén descansar na continuidade histórica. Defendemos aquí que a preservación da lingua, da tradición, das institucións e dos símbolos das xeracións precedentes e dos membros da comunidade política representa un ben común. Cataluña, País de Gales ou Quebec deben, xa que logo, actuar non só como herdeiros, senón tamén como depositarios da protección das culturas e dos legados políticos.

A Constitución Española de 1978 afirma que é importante manter esta continuidade, e fai dela unha cuestión de solidariedade. No preámbulo da Constitución, estipúlase que a constitución busca “Protexer todos os españois e pobos de España no exercicio dos dereitos humanos, das súas culturas e tradicións, das súas linguas e institucións”. Tamén confirma no artigo 3 que: “A riqueza das distintas modalidades lingüísticas de España é un patrimonio cultural que será obxecto de especial respecto e protección.” Esta referencia á historia é crucial posto que lles permite aos cidadáns en xeral e aos membros das nacionalidades históricas recoñecerse no pasado e proxectarse ao tempo no futuro.

En Canadá, James Tully é o investigador que achegou a maior contribución ao estudo da política constitucional, apoiando xustamente o seu discurso na continuidade histórica. Inspirándose nos grandes principios do liberalismo contemporáneo, Tully establece que unha relación federal entre os gobernos pode asemellarse á relación existente entre os individuos. Do mesmo xeito que os individuos posúen unha cultura de dereitos, deberes e responsabilidades, os gobernos están vinculados cos seus homólogos nas súas relacións. Esta solidariedade é esencial para a construción e o mantemento da relación de confianza. Tully identifica tres clases de acordos que traducen o ideario federal: recoñecemento mutuo, continuidade e consentimento que son as bases do constitucionalismo.¹²⁶

¹²⁵ Fernand Dumont, *Raisons communes*, Montreal, Boréal, 1995, p. 54.

¹²⁶ James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionalisme à une époque de diversité*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 1999, pp. 114-136.

Segundo Tully, a repartición de poderes entre o goberno federal e o goberno provincial, incluído na Acta de América do Norte Británica estableceuse en función dos dous primeiros acordos: o recoñecemento da cultura dos Estados membro fundadores da Confederación e a continuidade destas culturas no novo marco constitucional. No caso de Quebec, a cultura do Baixo Canadá estaba recoñecida, preservada e perpetuada polo código civil, os dereitos de propiedade, a presenza da lingua francesa, os costumes e a relixión. Para el, o respecto destes tres acordos pode lexitimar as reivindicacións en favor da asimetría, no caso de que se produza na federación unha centralización das competencias propias dos Estados membro.¹²⁷

A decisión do goberno central, apoiada polas nove provincias anglófonas, de romper con estes tres acordos constitucionais rexeitando en 1981-1982 a Constitución sen o consentimento de Quebec, e por empregarmos un concepto de Arend Lijphart, veu minar as lealdades transcendentales (*overarching*) entre Quebec e o resto de Canadá. Isto contribuíu a erosionar a lealdade federal, o que os alemáns denominan *Bundestreue*, xa que se puxo fin á práctica constitucional que ata ese momento esixía o apoio de Quebec para todas as modificacións significativas da Constitución.¹²⁸

A primeira categoría de argumentos normativos en favor do federalismo asimétrico céntrase na importancia dos grupos nacionais como provedores de cultura. ¿Que sucede cos individuos?, ¿pódense defender individuos á vez que se promoven dereitos colectivos? Este será o tema central do seguinte apartado.

¹²⁷ No caso do rexeitamento da Constitución Canadense de Gran Bretaña en 1981-1982, Tully sinala que non se respectou ningún destes tres acordos. Véxase James Tully, “Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales” en *Globe. Revue internationale d’études québécoises*, vol. 2, nº 2, 1999, pp. 13-36.

¹²⁸ Para consultar unha explicación máis detallada sobre o tema, véxase Bertus de Villiers, *Bundestreue, The Soul of an Intergovernmental Partnership*. Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung, Occasional Papers, 1995. Véxase tamén Will Kymlicka e Jean-Robert Raviot, “Vie commune, aspects internationaux des fédéralismes”, *Études Internationales*, vol. 28, 1997, pp. 779-843. Este último é un ensaio que sintetiza una serie de artigos presentados na conferencia celebrada na Universidade de Laval e na Universidade de Columbia Británica, do 30 de setembro ao 2 de outubro de 1996, baixo o título : “Les identités, la participation et la vie commune dans les États fédérés”.

2.3. O principio igualitario

Unha segunda categoría de valores subxacentes á defensa do federalismo asimétrico atópase na expresión de igualdade entre os pobos e esixe que se lles preste especial atención aos conceptos de liberdade, de igualdade e de xustiza co obxecto de delimitar mellor a relación trilóxica entre os grupos, os individuos e o Estado. Os asuntos que con máis frecuencia xorden neste debate atinxen ás cuestións relativas ao concepto de cidadanía e á natureza do tratamento igualitario entre os individuos. Os detractores do federalismo asimétrico son da opinión de que este pode levar aparelado o risco de desequilibrios e prácticas inxustas. Con base nel pode crearse un status de segunda clase para os cidadáns que non se consideran plenamente membros da comunidade política. Cidadáns que, con frecuencia, están preparados a opoñerse a este tipo de federalismo incluso ferozmente.

Por exemplo, no contexto canadense, Alan C. Cairns é da opinión de que a aplicación asimétrica da Carta canadense dos dereitos e das liberdades pode conducir á implantación dunha cidadanía asimétrica e que, por extensión, isto podería implicar varios problemas no que se refire ao seu compromiso verbo do proxecto de construción nacional.¹²⁹ Esta interpretación descansa esencialmente sobre un modelo normativo monista que se aplica a un conxunto de valores e de dereitos incluídos na constitución, a unha soberanía única e a unha nacionalidade transcendental. Os retos contemporáneos, ¿non deben levarnos a substituír esta lectura para propor unha nova máis sensible ás diversas achegas das comunidades que están na propia orixe dos Estados nación, por exemplo para determinar o seu papel no seo das organizacións internacionais? ¿Ou incluso no seo das institucións supranacionais? A organización das Nacións Unidas para a Educación, a Ciencia e a Cultura (UNESCO), a Organización Mundial do Comercio (OMC), a Organización Mundial da Saúde (OMS), a Organización Mundial do Traballo (OIT), ¿non poderían revisar as súas políticas de adhesión para permitiren a incorporación das minorías nacionais?

Nesa liña afírmase que, adoptando un discurso normativo alternativo que considerase que Canadá está constituído por un conxunto de comunidades políticas distintas, contribuíríase ao mesmo tempo a defender unha visión

¹²⁹ Alan C. Cairns, “Constitutional Change and the Three Equalities”, en Ronald L. Watts e Douglas M. Rown, (dir.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 88.

da cidadanía canadense e a que todos os canadenses fosen iguais. Desde esta perspectiva, non existe oposición ou rivalidade entre a cidadanía e a obediencia a unha comunidade política federal. Como ilustración, a mesma situación dáse en España onde as comunidades autónomas e *a fortiori* as nacionalidades históricas participan plenamente na construción federal de España.¹³⁰

Richar Vernon afirma que a cidadanía dos Estados autenticamente federados son *cidadáns federados*, no sentido en que a súa lealdade se divide entre os niveis de goberno, sendo cada un soberano no seu ámbito de competencia. Trátase, en certo modo, da posibilidade de que os cidadáns aproveiten plenamente as súas identidades plurais. Nesa mesma liña, Pierre Joseph Proudhon, citado por Vernon, suxire que “na medida en que o *principio federal* non regule a cuestión da prioridade, permíteselles aos individuos equilibraren o seu compromiso entre ambas, polo que se lles concede unha maior marxe”.¹³¹ No seo dos réximes democráticos federados e multinacionais coexisten diversas concepcións da cidadanía que merecen ser apoiadas, na medida en que sexan respectuosas coas esixencias liberais de igualdade entre os cidadáns dentro de cada un dos estados membros da federación.

O federalismo, especialmente o federalismo multinacional, implica que os cidadáns dos Estados membro poden estar suxeitas a diferentes leis. Reginald Whitaker chega mesmo a afirmar que o “federalismo moderno consiste en institucionalizar os límites formais á vontade da maioría nacional en tanto que única base lexítima para legislar”.¹³² Cada sistema federal, polas súas regras de funcionamento, actúa de modo que a maioría nacional non é a expresión eficiente da soberanía do pobo. Esta dificultade foi amplamente resolta pola teoría federalista e os especialistas en federalismo que axiña aceptaron a lexitimidade da soberanía compartida nas federacións.

¹³⁰ Enric Fossas, “Asimetría y plurinacionalidad en el estado autonómico”, en Enric Fossas e Ferran Requejo, (dir.) *Asimetría federal y estado plurinacional*, Barcelona, Editorial Trotta, 1999, pp. 275-301

¹³¹ Richard Vernon, “The Federal Citizen” en M.W. Westmacott e R.D. Olling, (dir.), *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1988, p. 10.

¹³² Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea*, Montreal e Kingston, Mc Gill-Queen’s University Press, 1992, p 167.

O federalismo asimétrico segue a mesma liña ca o federalismo na súa conceptualización da igualdade dos cidadáns inspirado no modelo unitario (ou uniformador)¹³³ do Estado, segundo o cal todos son tratados de modo idéntico pola lei, pero vai un pouco máis aló no razoamento. Para ese fin, acepta a hipótese de que as diferenzas en termos de competencias e de leis poidan ser perfectamente apropiadas para cada estado membro dunha federación.

O federalismo é un medio polo que se permite que o concepto de igualdade sobrepase a interpretación restritiva que se fai do tratamento igualitario para substituíla por unha interpretación máis sutil da igualdade de oportunidades ou mesmo dunha igualdade global entre as comunidades nacionais. De xeito que as diferentes medidas de acción positiva previstas para instaurar unha maior igualdade entre os grupos foron concibidas para eliminar os tradicionais atrancos á súa plena realización. Unha vez situadas no seu contexto histórico, social e económico, estas medidas poden xustificarse facilmente dado que se adoptan co obxecto de corrixir situacións de desigualdade.

Para James Tully, cando está en cuestión o principio de igualdade, cómpre facer unha distinción entre tratamento idéntico e tratamento equitativo. Afirma que a práctica do monismo legal está en correlación co primeiro concepto, mentres que o pluralismo moderno se vincula ao segundo.¹³⁴ Do mesmo xeito, o liberalismo procedementa é tipicamente monista, namentres que o liberalismo comunitarista está relacionado coa segunda variante. Con frecuencia, cítase o federalismo asimétrico como un instrumento de equidade máis que de estrita igualdade e como unha ferramenta comunitarista antes que de federalismo procedementa. Nesta perspectiva, a igualdade entre os individuos e as nacións dunha federación debería ser considerada en función das súas necesidades particulares e do seu desenvolvemento histórico e non tanto sobre a base dunha relación idéntica, intercambiable, cos outros individuos ou cos outros Estados membro nunha federación.

¹³³ Véxase a ese respecto, José Ignacio Lacasa-Zabalda, *España uniforme*, Gobierno de Navarra, Departamento de Educación e Cultura, 1998.

¹³⁴ James Tully, "The Crisis of Identification: the Case of Canada", *Political Studies*, vol. 42, 1992 pp. 77-96. O xurista escocés, Stephen Tierney, afonda na vía aberta polo filósofo James Tully, véxase entre outros, *Constitutional Law and National Pluralism*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Nos últimos anos, varios estudos sobre a política canadense e española subliñaron a importancia da igualdade e da equidade nos debates sobre o lugar que lle corresponde ao federalismo asimétrico a prol dun mellor funcionamento das institucións políticas. En *Canada: la voie médiane*, Donald Lenihan, Gordon Robertson e Roger Tassé afirman, como exemplo, que Canadá debe enfrontarse á vez ás diferentes concepcións do liberalismo procedemental e comunitarista que caracterizan habitualmente os Estados federados multinacionais.¹³⁵ As cuestións políticas procuran delimitar qué separa aos individuos da súa colectividade (e dos seus dereitos colectivos) e cómo estes dereitos deberían ser avaliados conservando unha dimensión sociocultural profunda, estas cuestións deben ser ponderadas en función dos diferentes contextos culturais.

Mentres que o liberalismo clásico impón unha igualdade formal entre todos os cidadáns, Lenihan e os seus colegas afirman que esta situación non ten en conta as moi diferentes consecuencias que a igualdade de tratamento pode implicar para as diferentes rexións e, neste caso, para as diferentes nacións no referido á implantación de políticas gobernamentais. A consecución dun tratamento igualitario non debería impedir a conquista dos obxectivos de igualdade no capítulo dos resultados.¹³⁶ Esta cuestión é tanto máis pertinente en tanto que se trata de manter a igualdade dos Estados membro no seo dunha federación multinacional dada a pesar das diferenzas sociais, económicas e culturais. Lenihan, Robertson e Tassé escriben:

A idea de que a igualdade das rexións implica a igualdade de trato é susceptible das mesmas obxeccións que a concepción formal de igualdade das persoas. Os defensores desta doutrina parecen confundir a pretensión (admisible) de que o goberno federal debe tratar os intereses de todas as provincias coa mesma bondade e respecto, coa pretensión (inadmisible) de que as rexións

¹³⁵ Para afondar sobre a importancia dunha diferenciación suplementaria entre os dereitos nacionais e os dereitos colectivos, pódese consultar Ferran Requejo, “Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: a Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States”, en *European Journal of Political Research*, vol. 35, nº 2, 1999, pp.: 255-286. Repárese en que no contexto canadense, un estudo de Avigail Eisenberg revela que os xuíces do Tribunal Supremo de Canadá non poden obviar os dereitos colectivos cando emiten as súas sentenzas, véxase Eisenberg “The politics of Individual and Group Difference in Canadian Jurisprudence”, *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, 1994, pp. 3-21.

¹³⁶ Para un debate sobre as expresións diversas e complexas da igualdade, véxase Angel Castineira “Identitat, reconeixement. Un debat al voltant de Ch. Taylor” en Ferran Requejo, (dir.), *Pluralisme nacional i legitimitat democrática*, Barcelona, Proa, 1999, pp. 111-114.

deben ser tratadas de igual modo. Finxen ignorar que as provincias (como os individuos) poden ter necesidades específicas ou vérense sobrepasadas polas circunstancias.¹³⁷

A cuestión da igualdade de resultados vólvese máis complexa cando se ten en conta a natureza das leis ou dos dereitos que serven precisamente para definila. A distinción entre os dereitos individuais e os dereitos colectivos remóntase á antigüidade, pero resulta sempre moi pertinente para a análise desta cuestión. Varios autores suxeriron que as tensións entre Quebec e Canadá, do mesmo xeito que as que caracterizan as relacións entre Cataluña e España ou entre Escocia e Reino Unido, proveñen de diferentes perspectivas sobre o recoñecemento dos dereitos. Así pois, alí onde Canadá inglés é máis familiar cos dereitos individuais, os quebequeses subliñan os dereitos colectivos para facer progresar os dereitos individuais; acontece o mesmo nos tres casos citados.

André Burelle defende que o dilema político de Canadá se deriva da incapacidade do Estado canadense para recoñecer os diferentes valores que moldean a sociedade quebequesa. Definiu esta estrutura de valores irreconciliables como o *dereito á diferenza*, do pobo quebequés. Invita a quebequeses e canadenses de fóra de Quebec a percorreren a metade do camiño para atopar un punto de encontro. Para Burelle, os que teiman para que a estrutura de valores distintos se manteña en Quebec deben estar preparados para aceptar a necesidade de preservar a unión social e económica de Canadá e permitirlle, neste último caso, ao goberno central exercer un maior papel nesa cuestión. Pola súa vez, os que defenden só a opción dos dereitos individuais deben recoñecer e garantirlle ao goberno quebequés as ferramentas necesarias que lle permitan afirmar o seu dereito á diferenza.¹³⁸

Entre estas ferramentas figura a Carta canadense dos dereitos e liberdades que, en opinión de autores como James Tully, non debería imporse a escala pancanadense sen que antes se respecte o feito de que o país se desenvolveu

¹³⁷ Donald Lenihan, Gordon Robertson e Roger Tassé, *Canada: La voie médiane*, Montreal, Quebec Amérique, 1995, p. 166.

¹³⁸ André Burelle, *Le mal canadien: essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Montreal, Fides, 1995, p. 105.

a partir de convencións e de culturas diferenciadas,¹³⁹ unha interpretación compartida pola meirande parte dos politólogos en Quebec. Un dos máis destacados especialistas nesta materia é Guy Laforest que non se privou de manifestar que o anterior primeiro ministro canadense Pierre Elliot Trudeau utilizara a Carta canadense dos dereitos e liberdades como un instrumento ao servizo dun “nacionalismo tipicamente anglo-canadense”, procurando así construír unha nación canadense sen lle prestar atención á existencia da nación quebequesa. Cómpre salientar o poder do primeiro ministro con potestade para nomear unilateralmente os xuíces non só do Tribunal Supremo de Canadá, senón tamén dos tribunais provinciais superiores e dos tribunais de apelación.¹⁴⁰ Laforest sostén e resalta que “a Carta, por mor da xudicialización do sistema político, traballa contra a natureza federal de Canadá. O poder xudicial é o que peor reflicte a realidade federal do noso país”.¹⁴¹ Para corrixir esta situación, pode imaxinarse inicialmente unha solución política que esixiría unha aplicación asimétrica da Carta canadense dos dereitos e das liberdades, de modo que Quebec e as comunidades autóctonas non se visen sometidas á tendencia homoxeneizante que implica a súa aplicación.

Ata o momento, sostemos que os argumentos normativos subxacentes ao federalismo asimétrico nas federacións democráticas multinacionais son atribuíbles aos principios xerais relativos á comunidade e á consecución da igualdade. O terceiro e derradeiro principio, e o máis importante de todos, é o relativo ao afondamento nas prácticas democráticas.

2.4. O principio democrático

En resposta á pregunta: “¿que é o fundamental para unha sociedade?” os que utilizan argumentos normativos a prol do federalismo asimétrico

¹³⁹ James Tully, “Diversity’s Gambit Declined” en Curtis Cook, (dir.), *Constitutional Predicament Canada after the Referendum of 1992*, Montreal e Kingston, McGill-Queen’s University Press, 1994, pp.: 157-178.

¹⁴⁰ Nota das tradutoras: En Canadá o sistema xudicial está estruturado en Cour Suprême (3ª instancia), Cour d’appel (2ª instancia) e Cours provinciales supérieures (1ª instancia). Existen ademais outros tribunais de primeira instancia como Cours provinciales (p. ex. Cour du Québec) ou Cours municipales.

¹⁴¹ Guy Laforest, *Trudeau et la fin d’un rêve canadien*, Quebec, Les Éditions du Septentrion, 1992, pp. 183,185.

responden: a expresión democrática da cidadanía. En Canadá, afírmase con frecuencia que o federalismo asimétrico reforza o sistema democrático en tanto que valoriza a participación popular no proceso de toma de decisións e que procura acomodar as diferenzas entre as comunidades políticas, o que contribúe a reforzar a lexitimidade democrática do Estado federal. Pola contra, os partidarios da visión territorial do federalismo sosteñen que, de afondarse nesa vía, as concepcións tradicionais da cidadanía nacional están ameazadas.¹⁴²

Un argumento normativo en favor da vía federal suxire que o federalismo maximiza a participación pública dos individuos a prol da mellora da vida democrática nunha sociedade determinada. No tocante a este argumento, Jeffrey Spinner subliña o feito de que,

O Estado liberal debería asegurarse de que todos os cidadáns falasen acotío a lingua oficial... Prohibídelles aos fillos e fillas dos inmigrantes falar a lingua dominante e, sen dúbida, conservarán varios aspectos da súa cultura étnica e, en consecuencia, ficarán subordinados economicamente. Os alófonos de Quebec que queren preservar todos os elementos da súa cultura, impedíndolles aos seus fillos e fillas aprender ben o francés e que os animan a continuar falando a súa lingua materna, condenan os seus fillos a vivir situacións nas que as oportunidades no plano económico son limitadas.¹⁴³

Nesta perspectiva, a cidadanía está máis interesada e mellor informada sobre as cuestións relativas especificamente á súa comunidade política, á súa rexión e á súa localidade. Son máis susceptibles de comprenderen os problemas locais e de consideraren responsables das súas propias accións aos representantes electos. Os funcionarios autonómicos e estatais están directamente implicados e están obrigados para coa poboación, namentres que o goberno central se ocupa das políticas gobernamentais denominadas de interese común.

A utilización deste argumento favorable ao federalismo pode retrotraerse mesmo ata o barón de Montesquieu. Ademais, varios fragmentos da obra *De l'esprit des lois* están consagrados ao valor da pequena república en tanto que

¹⁴² Este tipo de argumentos foron igualmente utilizados, aínda que no nivel do Estado das autonomías en España, polos defensores e os opositores dun novo Estatuto de autonomía para Cataluña en España na primavera de 2006.

¹⁴³ Jeffrey Spinner, *The Boundaries of Citizen: Race, Ethnicity, and Nationality in the Liberal State*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, p. 154.

garante da liberdade da cidadanía. Montesquieu recoñecía que os individuos non actúan só como entidades diferenciábles, senón tamén como membros dun grupo cultural, dunha sociedade, dun pobo ou dunha nación. A cultura do pobo, denominada co termo *espírito xeral*, está condicionada por “o clima, a relixión, as leis, os preceptos do goberno, os episodios históricos, os costumes e as condutas”.¹⁴⁴ Na actualidade, remitímonos máis ben á identidade da comunidade política. Este espírito xeral guía a acción cívica dos individuos; de igual xeito ca no plano político, podemos identificar os “bens públicos” que descansan sobre ese espírito xeral. Montesquieu sostén que as leis que rexen os individuos deberían seguir o espírito da cultura do pobo e deberían traballar para a consecución do ben público axeitado a esa mesma comunidade.¹⁴⁵

Para Montesquieu, o cidadán dunha pequena república experimenta un maior sentimento de pertenza con respecto a esta última que no caso de pertenza a un Estado máis extenso e máis distante e, polo tanto, a pequena república contribúe mellor a protexer a soberanía popular. No entanto, os escritos de Montesquieu revelan que tamén se interesaba polas vantaxes que ofrece a unión de pequenas repúblicas. Segundo el, as grandes monarquías serían máis aptas para defender o seu territorio e para manter relacións internacionais ca as pequenas repúblicas, polo demais, as pequenas repúblicas representan un compromiso en termos de liberdade e de autonomía.¹⁴⁶ Montesquieu considera o sistema de goberno federal como unha solución a esta dicotomía perpetua entre os valores concorrentes, isto é, a liberdade e a autoridade.

Unha teoría similar atópase igualmente nos escritos de Pierre Joseph Proudhon, teórico francés do século XIX, que escribiu que os pequenos

¹⁴⁴ Montesquieu [1849] (1989), *De l'esprit des lois*, Parte III, libro XIX, cap. 4, p.319.

¹⁴⁵ Montesquieu (1989), *De l'esprit des lois*, Parte I, libro VIII, cap. 16.

¹⁴⁶ É interesante sinalar que este mesmo argumento foi recentemente utilizado polos economistas políticos Enrico Sporaole e Alberto Alesina en *The Size of Nations*, Cambrigde, Massachussets Institute of Tecnology, 2003. Para Sporaole e Alesina, o tamaño das nacións é o resultado dunha arbitrase entre os beneficios do tamaño (economía de escala) en relación cos custos xerados pola xestión gobernamental da heteroxeneidade (a diversidade) das eleccións dun Estado nación poboado (a nación en sentido extenso). En resumo, unha pequena nación está en disposición de responder máis facilmente ás demandas da súa poboación de modo “democrático”, namentres que unha grande nación está en disposición de responder ás necesidades dos seus cidadáns con custos vantaxosos.

governos ou os governos locais son sempre máis susceptibles de actuaren como defensa contra os abusos de poder ca os grandes governos. A burocracia fortemente centralizada, necesaria para regular algúns elementos da vida social, erosiona a liberdade dos cidadáns afastándoos da soberanía popular. Proudhon defende que o principio federal debería verse como un equilibrio entre os conceptos concorrentes que son a autoridade e a liberdade —o goberno central asegura o primeiro e o goberno rexional o segundo.¹⁴⁷

O desexo de protexer a liberdade garantindo a soberanía local, como expresaron Montesquieu e Proudhon, está integramente vinculado ao concepto de comunidade política e permite lexitimar a implantación do federalismo asimétrico. Para Jeremy Webber, todas as comunidades políticas están estruturadas en función dunha lingua común que serve de marco no debate público e que permite así desenvolver un consenso xeral sobre os obxectivos e os deberes nunha comunidade. Afirmar que “cando os canadenses seguen un debate público, ségueno na súa versión lingüística. Cando os resultados do debate os incomodan, debaten nos termos, relativos á discusión, que eles coñecen”.¹⁴⁸ En resumo,¹⁴⁹ as linguas poden penetrar nas comunidades políticas, mais non á inversa.

Imponse a lingua de cada comunidade en tanto que se interpreta unha constitución nun marco federal multinacional. No seu estudo do caso español, Ferran Requejo defende que, contrariamente á crenza dominante segundo a cal, o Estado é neutro nas sociedades liberais democráticas, a realidade é moi diferente na práctica. Afirmar que,

A excepción do recoñecemento dos dereitos de cidadanía, as institucións liberais introducen un vasto conxunto de trazos hexemónicos lingüísticos e culturais na esfera pública co obxecto de crear unha identidade “nacional” homoxénea en primeiro lugar (...)

¹⁴⁷ Pierre Joseph Proudhon, *The Principle of Federation*, traducido por Richard Vernon, Toronto, Universidade de Toronto, 1979, pp. 43-9.

¹⁴⁸ Jeremy Webber, *Reimagining Canada: Language, Culture and the Canadian Constitution*, Montreal e Kingston, McGill-Queen’s University Press, 1994, p. 204.

¹⁴⁹ Á vista desta observación custa crer que se poida establecer un diálogo sereo entre os canadenses estatistas e os quebequeses soberanistas. A mesma dinámica aplícase a moitos outros casos; pénsese por exemplo nas relacións entre as nacionalidades históricas e os representantes do Estado español.

Os fundamentos normativos do liberalismo non foron nunca “neutros” en tanto que a identidade individual está tocada, dado que os dereitos e as regras democráticas inclúen toda unha mostra de valores culturais específicos que están implícitos (como a lingua, a reconstrución da historia, as tradicións “comúns”, etc.) que rebordan os simples conflitos procedementais e universalistas.¹⁵⁰

A ausencia de neutralidade causada pola expresión dos dereitos e das normas dominantes nos Estados federados multinacionais lembra, unha vez máis, a importancia da posta en marcha do federalismo asimétrico. A contribución de Charles Taylor é especialmente pertinente neste caso. Para Taylor, como puidemos ver ao comezo do capítulo, o reto dos Estados multinacionais é o recoñecemento da diversidade profunda. Igualmente advirte:

Para construír un país aberto a todos, Canadá debería permitir a existencia da diversidade do segundo grao ou diversidade profunda, dentro da cal se recoñecese e aceptase unha pluralidade de modos de pertenza. Un torontés de orixe italiana, por exemplo, ou un cidadán de Edmonton de orixe ucraína ben poderían sentirse canadenses en tanto que titulares de dereitos individuais nun mosaico multicultural. A súa pertenza non pasaría por outra comunidade, aínda que a identidade étnica podería ter importancia para eles de diferentes modos. Con todo, estas persoas poderían aceptar que un quebequés, un cri ou un dene conciban a súa pertenza de modo distinto a aqueles que se consideran canadenses, sendo todos eles membros da súa comunidade cultural.¹⁵¹

Taylor avanza tamén a idea de que a sociedade canadense está influenciada por un modelo de participación contrario ao modelo americano que só pon énfase nos dereitos individuais. Segundo Taylor, é esencial que os cidadáns respecten as institucións públicas que determinan as normas da vida social e política, que teñan un interese persoal na definición común do benestar e que os membros dunha comunidade plurinacional teñan unha identidade compartida. No entanto, a heteroxeneidade de Canadá conduciu a Taylor a concluír que “non temos e non podemos desenvolver unha identidade

¹⁵⁰ Ferran Requejo, “Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: a Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States”, *European journal of Politics Research*, vol. 35, nº 2, 1999, pp.: 260-261.

¹⁵¹ Charles Taylor, *Rapprocher les solitudes*, pp. 211-214 citado a partir de “Le pluralisme et le dualisme” en Alain-G. Gagnon, (dir.), *Québec. État et société*, tomo 1, Montreal, Quebec Amérique, 1994, pp.:81-82.

nacional común”,¹⁵² dada a existencia de Quebec. O que levou a Taylor a propoñer unha descentralización substancial da federación canadense e o federalismo asimétrico debería activarse plenamente cando as necesidades con respecto á repartición de competencias e ás prioridades das provincias anglo-canadenses non se correspondesen coas de Quebec. O argumento de Taylor inscríbese, en todo caso, no enunciado do principio democrático dado que a súa principal preocupación reside na participación política, que determina e moldea á súa vez a identidade cultural.

Os escritos de Jeremy Webber, Charles Taylor e Ferran Requejo, inscritos na teoría federal, revelan que estes autores, así como outros que propoñen unha solución asimétrica para Canadá¹⁵³ ou para España,¹⁵⁴ adoptan unha visión de Estado federal en tanto que *comunidade de comunidades*, na que os estados membros constitúen a expresión política principal da vontade popular. Un punto suplementario, que é importante salientar a propósito do federalismo asimétrico, é o relativo aos principios normativos derivados do principio democrático, o que nos leva á cuestión da lexitimidade. A lexitimidade nunha sociedade federal depende á vez da pertenza e do respecto das preferencias políticas libremente expresadas pola poboación.

O sistema federal adoece dunha falta de lexitimidade en Quebec e esta situación adquiriu proporcións preocupantes despois do rexeitamento da Constitución. Segundo Janet Ajzenstat, “O que cambiou é que a Acta Constitucional de 1982 non é simplemente un programa de goberno federal,

¹⁵² Charles Taylor, *Rapprocher les solitudes*, pp. 118.

¹⁵³ Algúns autores provenientes do Canadá inglés propuxeron retirarlle o status de *province* a Quebec para resolver as dificultades que lle presenta a asimetría ao principio de igualdade das comunidades. (Véxase a este respecto Alan C. Cairns, “Constitutional Change and the Three Equalities” en Ronald L. Watts e Douglas M. Brown, dir. *Options of a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 89). Outros autores defenden que Quebec, de acordo con outros Estados membro da federación, podería obter importantes novos poderes acaídos ás súas necesidades, incluíndo o concepto de competencia que lles daría predominio ás provincias. (Véxase, David E. Milne, “Equality of Asymmetry: Why Choose?” En Ronald L. Watts e Douglas M. Brown, (dir.), *Options of a New Canada*, p. 302). Normativamente, Quebec sería recoñecida, na primeira proposta, como unha comunidade política distinta, namentres que na segunda, debería ser considerada como un simple constituínte dun Canadá descentralizado.

¹⁵⁴ Enric Fossas, “Asimetría y plurinacionalidad en el estado autonómico”, en Enric Fossas e Ferran Requejo, (dir.), *Asimetría federal y estado plurinacional*, Barcelona, Editorial Trotta, 1999, pp. 275-301.

senón que fai parte da Constitución, a lei suprema do país”.¹⁵⁵ Ajzenstat constata que a decisión de rexeitar a Constitución sen o consentimento da Asemblea Nacional de Quebec minou severamente a lexitimidade do sistema federal canadense no referido aos quebequeses. Para estes, a crise de lexitimidade derívase do feito de que, desde 1982, os principios que dominan o marco democrático liberal víronse seriamente debilitados.

Afirmouse que o liberalismo procedemental non podía tolerar unha idea prefixada do ben en política – a constitución, o sistema de goberno, debe ser neutro no tocante ás ideoloxías e ao interese público. A constitución é o manual que enuncia as normas do torneo político. O feito de que non se favoreza un modo de vida, unha ideoloxía política ou un programa é o que lles permite aos partidos políticos alternárense no goberno, asegurar o respecto do papel de oposición en política e o que lles permite aos grupos marxinais tentar exercer a súa influencia. Suponse que a constitución procedemental está por riba da política, allea a calquera manipulación política, dándolle así o seu sentido á política.¹⁵⁶

Todo isto quedou á marxe despois do rexeitamento de 1982. É un período que anuncia o empobrecemento da política de xeito que as accións de natureza política tomarán a forma de contenciosos xurídicos entre as nacións que están na orixe do caso canadense. Na actualidade, atopámonos nunha situación na que os grupos (mulleres, ecoloxistas, homosexuais, grupos relixiosos e comunidades étnicas, etc.) parecen perseguir un único e mesmo obxectivo, mellorar a súa sorte a custa dos outros. Como pon de relevo o sociólogo Jacques Beauchemin, estamos en vías de entrar de cheo na *sociedade das identidades*.¹⁵⁷ Os actores desta sociedade, estimulados con frecuencia polos poderes centrais,¹⁵⁸ buscan impoñerse evitando as institucións democráticas das comunidades nacionais e tamén os seus representantes electos. A idea dunha constitución neutra foi, simplemente, abandonada. En consecuencia, a xustiza en Canadá evoluciona á vontade das forzas políticas existentes e

¹⁵⁵ Janet Ajzenstat, “Decline of Procedural Liberalism: the Slippery Slope to Secession”, en Joseph H. Carens, (dir.), *Is Quebec Nationalism Just? Perspective from Anglophone Canada*, Montreal e Kingston, McGill-Queen’s Press, 1995, p. 127.

¹⁵⁶ Janet Ajzenstat, “Decline of Procedural Liberalism: the Slippery Slope to Secession”, p. 127.

¹⁵⁷ Jacques Beauchemin, *La société des identités: éthique et politique dans le monde contemporain*, Montreal, Éditions Athéna, 2004.

¹⁵⁸ Véxase, Leslie Pal, *Interest of State. The Politics of Language. Multiculturalism and Feminism in Canada*, Montreal e Kingston, McGill-Queen’s Press, 1993.

xa non se basea nos principios do constitucionalismo que lle deran sentido á federación canadense na orixe.¹⁵⁹ Así mesmo, asistimos á unha mutación profunda do político dado que se bloquea o debate, en favor da defensa dos intereses identitarios ben inscritos na Carta dos dereitos e liberdades. Elimínase tamén a discusión sobre os conflitos plurinacionais que deberían ser centrais en todo debate sobre a construción dunha cidadanía común e compartida nunha federación multinacional.

“Descoidar os fundamentos morais do federalismo non presenta problemas en canto que se acepte a práctica do federalismo”. Samuel LaSelva.¹⁶⁰

Vimos que as teses filosóficas e as posicións ideolóxicas que promoven os réximes federais multinacionais e democráticos poden ser reagrupados en torno a tres grandes principios. O principio democrático que persegue poder garantir a presenza dun goberno responsable, dunha participación política máis activa e dunha maior sensibilidade coa cidadanía. O principio comunitario cuxa especificidade é á vez valorizar a riqueza das culturas, asegurar a súa continuidade histórica e velar por unha maior equidade entre as comunidades. E, finalmente, o principio igualitario que fai seus os discursos sobre a igualdade e a liberdade. Na medida en que se respecten estes tres principios, será posible para os Estados nación garantir a súa estabilidade política durante moito tempo.

O federalismo, especialmente o federalismo asimétrico é un instrumento que ofrece unha vasta gama de solucións para responder ás necesidades dos Estados plurinacionais.¹⁶¹ Na medida en que o principio federal poida implantarse en tanto que forza dinámica e flexible e conducir a innovacións

¹⁵⁹ Segundo Ajzenstat, no contexto canadense “a querela non versa verdadeiramente sobre as necesidades que satisfará a xustiza, senón sobre qué é a xustiza. Ser tratado de modo equitativo debe agora ser a primeira esixencia de orde constitucional e cada grupo presenta a súa definición da xustiza, é dicir, o sistema de clasificación que lle dá preeminencia”. Véxase Ajzenstat, p. 132.

¹⁶⁰ Samuel LaSelva, *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Montreal e Kingston, McGill-Queen’s University Press, 1996, p.171.

¹⁶¹ Alain-G. Gagnon, “The Political Uses of Federalism” en Michael Burgess e Alain-G. Gagnon, (dir.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Toronto e Londres, University of Toronto Press e Harvester and Wheatsheaf, 1993, pp. 15-44; Graham Smith, “Mapping the Federal Condition: Ideology, Political

creativas, afastándose de determinadas características uniformizantes propias das federacións máis tradicionais, poderá converterse nun potente instrumento de acomodación nas sociedades plurinacionais e democráticas.¹⁶²

Como xa se mencionou ao comezo deste capítulo, na actualidade cómpre sobre todo poñer o acento na xustiza, na equidade e na igualdade co obxecto de atopar respostas acaídas ao reto da profunda diversidade. Os Estados democráticos contemporáneos deberán, cada vez máis, facer súa a vía plurinacional (véxanse os capítulos 3, 4 e 6), se queren estar en disposición de cumprir as súas obrigas respecto das nacións que deron lugar ao seu nacemento. As experiencias actuais en Bélxica e en España no referido aos episodios da transición dun Estado de natureza unitario cara a un Estado federal revélanse prometedoras. As negociacións constitucionais de 2005-2006 en España para acadar un novo Estatuto de autonomía para Cataluña indican tamén unha certa flexibilidade no proceso político e o desbloqueo da vía democrática.¹⁶³ Isto constitúe un indicio favorable de cara a unha eventual aproximación entre o Estado español e o País Vasco, así como para explorar novas vías para os estados federais ata o momento pouco proclives a responderen as demandas autonomistas das minorías nacionais.

Parece que España retomou, na actualidade, o reto da diversidade profunda no punto en que Canadá fracasara. No caso canadense, o espírito federal debilitouse nestes últimos anos e as consecuencias destes erros non están aínda claras. O caso da emerxente Bélxica federal podería ser de grande axuda, dado que, tal e como nolo lembra o constitucionalista Francis Delpérée, “a forma máis elemental de lealdade federal, é certamente o respecto pola Constitución federal. O que implica o respecto polas regras do

Practice and Social Justice”, en Graham Smith, (dir.) *Federalism: the Multiethnic Challenge*, Londres, Longman, 1995, p. 16

¹⁶² Will Kymlicka salienta unha cuestión conexas, “Pola contra, creo que a única maneira de promover un sentido da solidariedade e do obxectivo común nun Estado multinacional, pasa pola toma en consideración das identidades nacionais e non pola súa subordinación”. Véxase, Will Kymlicka, *La citoyenneté multiculturelle*, París e Montreal, La Découverte e Boréal, 2001, p. 267.

¹⁶³ Para un tratamento desta noción de indeterminación do proceso político en España, véxase Ramón Máiz, “Nación de naciones y federalismo”, en *Claves de Razón Práctica*, nº 157, decembro de 2005, pp. 18-23.

xogo”.¹⁶⁴ Así pois, no caso canadense, a decisión de rexeitar a Constitución en 1981-1982 conduciu ao empobrecemento da relación de confianza entre os quebequeses e o conxunto político canadense. Entrementres, Canadá rompeu as regras do xogo e impuxo novas condicións de vida común con pouca consideración cara ás reivindicacións políticas lexítimas de Quebec.¹⁶⁵ Isto deu lugar a maiores tensións entre os protagonistas do liberalismo procedemental, favorable ao grupo nacional maioritario, e aos defensores do liberalismo comunitarista que desexa manter a estabilidade dos réximes políticos pondo en primeiro lugar o recoñecemento comunitarista. Así pois, trataremos no capítulo seguinte esas dúas escolas de pensamento, encarnadas en Canadá respectivamente por Pierre Elliot Trudeau e por Charles Taylor.

¹⁶⁴ Véxase, Francis Delpérée, “Le fédéralisme sauvera-t-il la nation belge?” en Jacques Rupnick, (dir.), *Le déchirement des nations*, París, Éditions du Seuil, 1995, p. 13.

¹⁶⁵ Os traballos de Kenneth McRoberts tratan sen ambigüidade os *acontecementos* que se produciron na época e que levaron a Quebec ao illamento no seo da familia política canadense. Véxase, *Un pays à refaire: l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montreal, Les Éditions du Boréal, 1999. Tamén en James Tully, “Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales” en *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, nº 2, 1999, pp. 13-16.

3. O FENÓMENO EMERXENTE DA MULTINACIÓN

O fenómeno emerxente da multinación¹⁶⁶

Os traballos de John Rawls sobre o liberalismo, entre os que figuran os de Ronald Dworkin, probablemente contribuíron moito a que avansasen os debates en Norteamérica, ao establecer unha ecuación entre o respecto dos dereitos da persoa e o afondamento das democracias liberais.¹⁶⁷ Rawls, seguido por outros autores, centrouse na protección dos dereitos individuais, alegando que unha vía procedemental permitiría protexer con maior igualdade a cidadanía, tamén insistindo sempre (especialmente no caso de Rawls) na idea da distribución da riqueza co fin de acudir en axuda dos grupos desfavorecidos. A contribución dos investigadores norteamericanos é tamén importante no referido ao recoñecemento dos movementos de afirmación das comunidades de orixe afro-americana, as persoas homosexuais, os movementos feministas ou as políticas de igualdade en materia de emprego (Iris Marion Young; Amy Gutmann; Nira Yuval-Davis).¹⁶⁸ Estas loitas polos dereitos civís nos Estados Unidos e noutros países de Occidente foron

¹⁶⁶ Unha primeira versión deste capítulo foi presentada no marco do Coloquio internacional sobre “Os lazos que unen. Xestionar a diversidade en Canadá e na Unión Europea” organizado por iniciativa da Rede europea de estudos canadenses, Bruxelas, Université Libre de Bruxelles, 17-19 de novembro de 2005. Agradécense os comentarios de Francisco Colom-González, John Erik Fossum, Jane Jenson, Geneviève Nootens, Johanne Poirier e de Philip Van Parijs.

¹⁶⁷ Consúltase John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1972 e ao seu libro máis avanzado *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993. Consúltase o capítulo 6 para un debate sobre a herdanza de Rawls.

¹⁶⁸ Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990; Amy Gutmann, *Identity and Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2003; Nira Yuval-Davis, “Theorizing Gender and Nation” en Nira Yuval-Davis, (dir.), *Gender and Nation*, Londres, Sage, 1997, pp.: 1-25.

estruturantes e non poden silenciarse dado que supuxeron un salto cualitativo na concepción que temos dos dereitos políticos e sociais.

Varios filósofos canadenses buscaron desmarcarse dos seus colegas angloamericanos. Podemos citar entre outros os traballos de Charles Taylor, que lle dá a réplica a Ronald Dworkin,¹⁶⁹ referíndose á distinción establecida entre os principios procedementais e os principios substantivos dentro do liberalismo. Taylor quere demostrar que unha sociedade non deixa de ser liberal polo simple feito de adoptar unha perspectiva moral substantiva, antes ben ao contrario. Taylor defende a idea de que “ Unha sociedade con grandes obxectivos colectivos pode ser liberal desde ese punto de vista, a condición de que respecte a diversidade, en concreto no que se refire ás persoas que non comparten os seus obxectivos e a condición de ofrecer unha protección adecuada dos dereitos fundamentais”.¹⁷⁰ Os traballos de Taylor e de varios pensadores da mesma liña van dar nacemento a unha reflexión moi rica no tocante á diversidade, ao recoñecemento e á consecución de autenticidade. Coa distancia necesaria, pódese constatar actualmente que se trata nada menos que da aparición dunha escola de pensamento que exerce unha grande influencia nos círculos universitarios e nos ambientes políticos no momento en que nacen novos estados no oeste e no leste.

Este capítulo estrutúrase en torno a catro polos. Primeiramente, cómpre volver sobre a perspectiva das dúas nacións que durante moito tempo caracterizou as relacións entre Quebec e Canadá para delimitar mellor a importancia da historia na construción identitaria. En segundo lugar, é necesario revisitar a noción de diversidade profunda tal como foi enunciada por Charles Taylor e pola súa escola. Así pois, veremos ata qué punto o filósofo Taylor e o político Pierre Trudeau ofrecen distintas visións da realidade canadense. O primeiro viu recoñecidas as calidades conciliadoras do seu modelo na escena internacional namentres que o segundo parece ter gañado ata o momento a batalla política en Canadá e en certos estados proclives a recoñecer só os dereitos individuais. Finalmente, na cuarta parte, é necesario debater sobre a urxencia de pasar a outra etapa, a da

¹⁶⁹ Para Ronald Dworkin, unha sociedade é liberal namentres non adopte ningunha perspectiva substantiva con respecto aos obxectivos perseguidos na vida, só os dereitos procedementais deben ser tomados en consideración.

¹⁷⁰ Charles Taylor, “Le pluralisme et le dualisme” en Alain G. Gagnon, dir., *Québec: État et société*, tomo 1, Montreal, Québec Amérique, 1994, pp.: 61-84.

afirmación da multinación como vía de renovación, retomando a experiencia canadense sobre bases máis democráticas e sobre todo máis respectuosas cos fundamentos das comunidades nacionais existentes. Os éxitos obtidos ou non por Quebec no referido ás súas reivindicacións en tanto que nación son extremadamente importantes para as chamadas nacións sen Estado (pensemos, por exemplo, en Cataluña, no País Vasco, en Escocia, en Córsega, etc.) dado que abren o camiño á posibilidade dun recoñecemento auténtico e ao establecemento de institucións políticas que poidan responder ás aspiracións do conxunto das comunidades nacionais que viven experiencias de dominación dentro dos Estados nación plurinacionais.

3.1. Dualismo e pluralismo

Quebec e o resto de Canadá (CHQ)¹⁷¹ ignoráronse mutuamente durante boa parte do período que vai entre 1867 e 1960. Os “dous pobos fundadores”, como se percibían na época, evolucionaron respectivamente no seu propio territorio inspirándose na orixe dos principios subxacentes á democracia consensual.¹⁷² Catro grandes principios figuran na base desta democracia: unha grande coalición que une os diversos elementos da sociedade; un veto mutuo ou a concorrencia dunha maioría eficiente; a proporcionalidade na asignación dos recursos e do goberno; e, un alto nivel de autonomía co fin de que cada parte poida asumir a xestión dos seus propios asuntos.

A idade de ouro da democracia consociativa en Canadá correspóndese co período que vai de 1848 a 1867 namentres que os actores políticos procuraban construír co Alto Canadá e o Baixo Canadá un único país. Unha vez que se constituíu a Confederación canadense en 1867, os grandes principios característicos da democracia consociativa esvaéronse para deixar lugar a unha democracia maioritaria con diferentes graos de atención verbo das aspiracións de Quebec dentro da federación canadense. Cada un dos

¹⁷¹ Nota das tradutoras: en francés CHQ (Canadá hors Québec).

¹⁷² Véxase, Kenneth McRae, “Le concept de la société fragmentaire de Louis Hartz son application à l'exemple canadien », *Revue canadienne de théorie politique et sociale*, vol. 3, n.º 3, 1979, pp. 69-82 et Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven, Yale University Press, 1977, p. 25 onde o autor identifica os catro principios “consociativos” e que nós cualificamos aquí de democracia consensual. Véxase tamén para máis información o capítulo 1.

catro principios antes citados evolucionou de modo diferente ao longo dos anos, influenciado nisto pola conxuntura político-económica.

Os principais partidos políticos activos da escena federal xogaron un papel importante, por veces determinante, no referido á toma en consideración das reivindicacións rexionais na construción canadense.¹⁷³ Estes mesmos partidos tiveron moito menos éxito á hora de responder ás reivindicacións das nacións minoritarias no seo da federación canadense, o que levou a fortes tensións e a varias crises políticas ao longo dos anos. As principais liñas de fricción producíronse entre os anglocanadenses e os francocanadenses e despois entre os canadenses de fóra de Quebec e os quebequeses. Pensemos, por exemplo, nas visións diametralmente opostas destas dúas comunidades nacionais no citado caso de Louis Riel, ou con respecto á participación canadense nas guerras de 1914-1918 e de 1939-1945 ou máis recentemente, ao rexeitamento da Constitución canadense en 1982.¹⁷⁴

A década de 1960 estivo marcada por unha vontade de apertura cara ás reivindicacións dos quebequeses no conxunto canadense. A maior parte dos líderes políticos federais amosáronse favorables á idea da dualidade canadense como solución ás tensións que caracterizaron as relacións Quebec-Canadá ao longo dos anos 60. A creación da Comisión Laurendeau-Dunton por parte do primeiro ministro canadense Lester B. Pearson en 1963, a maior sensibilidade do Novo Partido Democrático na época de liderado de Tommy Douglas, a promoción dos dous pobos fundadores entre os conservadores de Robert Stanfield en 1968, confirman o apoio dos líderes dos principais partidos políticos á idea das dúas nacións. A situación cambiou coa chegada ao poder de Pierre Elliot Trudeau que tomaba o relevo de Lester B. Pearson á cabeza do Partido Liberal de Canadá (PLC) en 1968. A partir dese momento, o PLC dálles as costas ás demandas de integración de Quebec no seo da

¹⁷³ David E. Smith, "Party Government, Representation and National Integration in Canada" in Petr Aucoin, (dir.), *Party Government and Regional Representation in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1985, pp.: 1-68. Para unha discusión máis detallada, pódese consultar James Bickerton, Alain-G. Gagnon e Patrick, Smith, *Partis politiques et comportement électoral au Canada. Filiations et affiliations*, Montreal, Boréal, 2002.

¹⁷⁴ John Meisel e Guy Rocher, (dir.), *As I recalled. Si je me souviens bien. Regards sur l'histoire*, Montreal, Institut de recherche en politiques publiques, 1999.

federación e empeñouse en rexeitar as conclusións do informe da Comisión Laurendeau-Dunton no referido á dualidade canadense.¹⁷⁵

Pierre Trudeau, aínda que aberto á defensa do bilinguismo no seo das institucións federais, mostrouse sempre remiso ao recoñecemento da dualidade como base da vida política canadense.¹⁷⁶ Neste asunto, librou unha batalla sen tregua contra a aqueles que se erixiron en defensores dos dereitos provinciais e contra aqueles que arelaban o recoñecemento dun status particular para Quebec dentro da federación canadense. Estas diferenzas están na base das friccións das catro últimas décadas entre Quebec e o resto de Canadá.

Co fin explícito de opoñerse aos defensores da dualidade canadense, o primeiro ministro Trudeau, no poder en Ottawa entre 1968 e 1979 e entre 1980 e 1984, erixiuse en defensor dos dereitos individuais, inclinándose cara ao multiculturalismo para amortecer ao máximo calquera demanda de recoñecemento nacional esixido por Quebec. No que polo demais, os quebequeses francófonos eran considerados representantes dun “grupo étnico” entre outros. Para Ottawa e para as provincias anglófonas non existe a posibilidade de recoñecer Quebec como comunidade de pertenza (unidade política) nin de aceptar favorablemente as reivindicacións quebequesas de afirmación das súas propias competencias na escena internacional, tal e como propuña o ministro de educación e vicepresidente de Quebec na época, Paul Gérin-Lajoie.¹⁷⁷

Polo demais, os avances do multiculturalismo e a consolidación da Carta canadense dos dereitos e das liberdades nestes últimos anos constituíron un rexeitamento ao comunitarismo liberal tal e como o enunciara, por exemplo, Charles Taylor. No esencial, a Carta¹⁷⁸, en tanto que nova icona canadense, recoñecía unha diversidade de primeiro grao. Esta diversidade establece

¹⁷⁵ Véxase, Alain-G. Gagnon e Daniel Latouche, *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres. Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montreal, Québec Amérique, 1991.

¹⁷⁶ Para unha discusión máis detallada dos anos de Trudeau, pódese consultar James Bickerton, Stephen Brooks e Alain-G. Gagnon, *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, pp. 129-157 (capítulo 5: Le libéralisme universaliste de Pierre Trudeau).

¹⁷⁷ Véxase a discusión sobre as relacións internacionais no capítulo 5.

¹⁷⁸ Avigail Eisenberg salientou que a Carta podía defender á vez os dereitos individuais e os dereitos colectivos cando os destinatarios están espaxados por todo o territorio. Véxase:

que Canadá está constituído por varias culturas integradas na federación canadense de modo idéntico. Lémbranos que “Existen grandes diferenzas en materia de cultura, de perspectiva e de historia entre a poboación que tampouco comparte a mesma idea sobre o significado da obediencia a Canadá. O seu patriotismo ou modo de pertenza é uniforme, polo que pouco importan as outras diferenzas”.¹⁷⁹

Mentres que o resto de Canadá (CHQ) desprega a súa estratexia de integración pancanadense prestando moi pouca atención ás reivindicacións quebequesas, Quebec, pola súa banda, persegue a construción do seu propio modelo de interculturalismo como elemento clave da súa propia cohesión social en resposta ao multiculturalismo canadense, así como aos avances rápidos e constantes do proceso procedemental citados anteriormente.

En reacción á ausencia de vontade canadense de recoñecer Quebec nos seus propios termos e inspirado por unha intención de converter os residentes de Quebec en quebequeses de pleno dereito, o goberno de Quebec, a sociedade civil e os intelectuais¹⁸⁰ investiron o seu espazo público en debater a propia natureza da nación quebequesa e a súa contribución aos avances dos Estados democráticos liberais. Estes debates incitaron a numerosas pequenas nacións a volveuse cara a Quebec para atopar respostas aos seus propios problemas dentro dos Estados nacionais unitarios, por exemplo, Valonia, Escocia ou Cataluña,¹⁸¹ por non citar máis ca algúns casos.

Quebec afírmase cada vez máis como unha sociedade pluralista no referido ás ideoloxías e como unha sociedade plural no tocante á súa composición cultural, sen renunciar á idea de inscribirse algún día no grupo dos Estados nación. Este proxecto continúa a ser alimentado pola ausencia

“The Politics of Individual and Group Difference in Canadian Jurisprudence”, *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, nº3, pp. 3-21.

¹⁷⁹ Charles Taylor, “Le pluralisme et le dualisme”, en Alain-G. Gagnon, (dir.), *Québec: État et société*, tomo 1, *op.cit.*, p. 81.

¹⁸⁰ Véxanse, entre outros, Michel Venne, (dir.), *Penser la nation québécoise*, Montreal, Québec Amérique, colección “Debats”, 2000.

¹⁸¹ Pódese consultar con interese o número especial de *Scottish Affairs*, *Stateless Nations in the 21st Century: Scotland, Catalonia and Quebec*, 2001 baixo á dirección de John MacInnes e David McCrone, de igual xeito que o colectivo baixo a dirección de Gemma Aubareil, Agustí Nicolau Coll e Adela Ross, *Inmigració i qüestió nacional, Minories subestatals i immigració a Europa*, Barcelona, Editorial Mediterrània, 2004.

do recoñecemento que unha grande parte da poboación quebequesa desexa, o que anima ás cabezas visibles do movemento soberanista a continuar o seu proxecto de afirmación nacional.¹⁸² As súas reivindicacións fanse eco da reflexión de Taylor sobre o modelo homoxeneizante canadense que se revelan como un estado perigoso para o futuro de Quebec. Seguindo a Charles Taylor, cómpre pois preguntarse por qué os líderes políticos canadenses, dándolles as costas ás principais reivindicacións quebequesas, contribúen en tal medida á causa secesionista, namentres que deberían facer mostra dunha maior empatía¹⁸³ como acontece en Reino Unido cos escoceses, en Bélxica con Valonia ou mesmo en Francia con Nova Caledonia.

“Mellor que aceptando a ruptura en nome dun modelo uniforme, fariámonos un gran favor a prol dos intereses dos demais, se explorásemos a vía da diversidade profunda. Para quen acepta que se lle conceda á xente a liberdade de ser ela mesma, esta solución constituiría un avance para a civilización.

Non estaríamos sos á hora de nos lanzar a semellante aventura. Os analistas da escena europea viron como a creación da Unión Europea lles deixou máis liberdade ás sociedades rexionais, bretóns, vascos e cataláns, que anteriormente estiveran ameazados de desaparición baixo o peso do Estado nacional”.¹⁸⁴

Aínda que foi Quebec, en tanto que entidade política, quen proxectou a partir de aí unha imaxe positiva e estimulante para as pequenas nacións en busca de recoñecemento. Tamén hai que recoñecer que tras corenta anos de reivindicacións, de comisións de estudo de todo tipo, Quebec está sempre forzado a xogar a carta do independentismo a falta de facerse oír correctamente por parte dos seus interlocutores no seo da federación canadense.

¹⁸² Véxase, Christian Roux, *Voyage à l'intérieur des petites nations*, Montreal, Boréal, 2000 no que o autor se centra sobre este fenómeno no caso de varias comunidades nacionais como Cataluña, Escocia, Eslovenia, ambos Países Vascos, Irlanda, Valonia, Flandres, Eslovaquia e as dos indios navалlos.

¹⁸³ Algúns analistas obxectaron alegando que o goberno conservador de Stephen Harper, chegado ao poder en xaneiro de 2006 coa promesa de establecer un “federalismo de apertura” dándolle a cada un dos Estados membro da federación unha maior marxe de manobra o que ben podería satisfacer a Quebec. Agora ben, os acontecementos do último ano veñen a botar sombra sobre este proxecto inicialmente entusiasta para unha parte do electorado quebequés que levaron ao poder a 10 deputados de 75 despois da última cita electoral.

¹⁸⁴ Charles Taylor, “Le pluralisme et le dualisme”, *op.cit.*, p.82.

Resulta útil lembrar que foi o Tribunal Supremo de Canadá, na sentenza sobre o dereito de Quebec á secesión, quen volve introducir na axenda política a lexitimidade do principio de dualidade como fundamento da federación canadense. Agardando un voto favorable dos quebequeses a unha pregunta clara en canto ao seu futuro constitucional, o Tribunal Supremo precisa no apartado 93 da sentenza que deberá establecerse unha negociación de igual a igual, revitalizando a fórmula utilizada canda o referendo de 1980. O tribunal esixe: “a conciliación dos diversos dereitos e obrigas por parte dos representantes das dúas maiorías lexítimas, isto é unha maioría da poboación de Quebec e unha clara maioría do conxunto de Canadá, en todo caso. Non se pode admitir que unha ou outra destas maiorías sexa superior á outra”. En definitiva, a sentenza do Tribunal Supremo dálles unha lexitimidade evidente ás reivindicacións quebequesas e invita aos actores políticos a amosar sabedoría e sentido común nas súas actuacións.

Así pois, ¿cal foi a reacción do goberno canadense a esta apertura por parte do Tribunal Supremo de Canadá sobre o dereito de Quebec a renegociar os acordos constitucionais co Estado central canadense? O goberno canadense teimou en aprobar a Lei C-20 na primavera de 2000 para retomar a iniciativa política e coidándose de estipular que era só el o que estaba en condicións de determinar se a pregunta presentada potencialmente nun futuro referendo é abondo clara e de determinar despois da celebración da consulta popular cál sería a porcentaxe requirida para acadar a secesión. En resposta a esta intrusión do goberno canadense no proceso político, protagonizada polo goberno canadense, o goberno de Quebec non quixo quedar impasible e votou en segunda volta na sesión do 30 de maio de 2000 o seu propio *Proxecto de lei sobre o exercicio dos dereitos fundamentais e as prerrogativas do pobo quebequés e do Estado de Quebec*. Este que establece no seu artigo 13: “Ningún outro parlamento ou goberno pode reducir os poderes, a autoridade, a soberanía e a lexitimidade da Asemblea nacional nin contradicir a vontade democrática do pobo quebequés para decidir en por si o seu futuro”.

Isto significa que o goberno de Quebec aceptaba en certo modo favorablemente a sentenza do Tribunal Supremo de agosto de 1998 e que aceptaba igualmente os catro grandes principios constitucionais que están na base do pacto federal canadense. Trátase da concorrencia do federalismo, da democracia, do principio que dá potestade por igual á norma de dereito e ao constitucionalismo e, en definitiva, do respecto polos dereitos das minorías. Polo demais, é sobre estes catro principios sobre os que a maior parte dos

filósofos, dos politólogos e dos xuristas centraron a súa atención para acadar unha saída honorable e plenamente democrática á crise constitucional canadense.¹⁸⁵

3.2. Da diversidade profunda á multinación

O contexto canadense é rico en ensinanzas sobre a diversidade de primeiro grao, a referida ás múltiples orixes dos canadenses, pero moito menos no que atinxe á diversidade de segundo grao, a das traxectorias culturais fundadoras. A diversidade de segundo grao foi tida en conta polos líderes políticos de Ottawa na elaboración de políticas gobernamentais do mesmo xeito que na identificación das características culturais, sociais e políticas ou no momento das reformas constitucionais. Un pouco a imaxe dunha república que se pretende “única e indivisible”, o goberno de Canadá procura impoñerlles as súas condicións aos Estados membro da federación, actuando neste asunto coma se fose o único actor pertinente de xeito que podía impoñer a súa hexemonía sen a menor resistencia. Esta actitude levou a todos os partidos políticos de Quebec a mobilizarse con frecuencia e a propor cambios políticos de profundidade no funcionamento da federación canadense con vistas a atopar vías de solución nos planos constitucional, económico e político.

A multinación abre novas vías para o debate democrático e lexitima as reivindicacións das comunidades nacionais existentes dentro dun Estado nacional determinado, enriquecéndoo e vivíndoo en conxunto e democratizando os usos políticos. Os principais defensores da multinación realizaron unha forte crítica ao Estado nacional unitario. Como ilustración podemos citar os traballos de Stéphane Pierré-Caps que afirma que o Estado nacional está:

gobernado polo principio maioritario, no que as relacións entre o Estado e a nación se organizan en función da concepción “atomista-centralista” a partir da cal os individuos están illados e espidos ante o Estado centralizado e o seu poder secular, a Administración. Aínda máis, o Estado nacional confúndese na súa integridade cun territorio bordeado por fronteiras nas que reina a lei do máis forte, a da maioría da poboación, a do grupo nacional dominante.

¹⁸⁵ Véxase, entre outros, James Tully, “The Unattained Yet Attainable Democracy.” *Canada and Quebec Face the New Century, Les Grandes Conférences Desjardins*, Programme d’études sur le Québec, Université McGill, 23 de marzo de 2000.

Por iso a igualdade e a liberdade política, aínda que reivindicadas pola democracia maioritaria clásica, só se poderán acadar no marco dunha federación multinacional.¹⁸⁶

Un estado tal de dominación conduce con frecuencia a situacións de grave inxustiza e de incomodidade e, aínda máis especificamente no caso das nacións minoritarias, a situacións para as que cumpriría atopar solucións xustas co fin de minguar os riscos de conflitos etno-culturais e mesmo de ruptura. Esta procura da xustiza con vistas a acadar unha estabilidade política constitúe un dos obxectivos centrais perseguidos entre outros polos membros do Grupo de Investigación sobre as Sociedades Plurinacionais (GRSP)¹⁸⁷ desde 1995.¹⁸⁸

Polo xeral, os analistas están de acordo en distinguir dúas grandes tradicións federais en Canadá, a do federalismo territorial e a do federalismo multinacional¹⁸⁹. A primeira tradición, a do federalismo territorial, que sería máis xusto definir como federalismo “mononacional”, está moi implantada en Canadá fóra de Quebec e consiste en aplicar as políticas gobernamentais de modo uniforme no conxunto do territorio, na hipótese de que o país se constituíu sobre a base dunha única nación política. Esta visión implica que os Estados membro son intercambiáveis, esquecendo as obrigas asumidas por cada un deles ao longo da historia e os acordos que conduciron aos axustes constitucionais iniciais.

A maior manifestación desta tradición produciuse en 1982 canda o rexeitamento da Constitución, no momento en que as provincias canadenses e o goberno central lle negaban a Quebec o seu dereito de veto sobre os cambios constitucionais, dereito que a xurisprudencia mantivera ata

¹⁸⁶ Stéphane Pierré-Caps, *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, París, Éditions Odile Jacob, 1995, pp. 265-266. As revoltas de outono de 2005 nos arrabaldes urbanos franceses confirman o feito de que arrogarse o poder sen compartir só pode durar un tempo, non sempre.

¹⁸⁷ Nota das tradutoras: En francés Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP).

¹⁸⁸ Para coñecer os traballos do GRSP, pódese consultar o sitio: <http://www.creqc.uqam.ca/grsp/grsp.html>

¹⁸⁹ Philip Resnick, “Toward a Multinational Federalism: Asymmetrical and Confederal Alternatives” en Leslie Seidle, (dir.), *À la recherche d'un nouveau contrat politique, options asymétriques et options confédérales*, Montreal, Institut de recherche en politiques publiques, 1994, p. 71.

daquela. Os éxitos desta tradición contribúen a afastaren os quebequeses das institucións canadenses e, poderíamos engadir, ás Nacións autóctonas, privándoas de autenticidade verdadeira en tanto que primeiro fogar de identificación nacional. As principais críticas formuladas a propósito do federalismo territorial son que lles resta credibilidade aos proxectos dos defensores do principio federal¹⁹⁰ así como no referido aos proxectos defendidos polos partidarios do federalismo por tratados.¹⁹¹

Quebec, na súa oposición ao federalismo territorial canadense, actúa, de entre os Estados membro, de modo unilateral. Os partidos con representación na Asemblea Nacional de Quebec presentan habitualmente unha visión binacional do país. Esta lectura binacional recibiu importantes apoios ao longo dos últimos corenta anos. A Comisión Laurendeau-Dunton (1963-1968) proporcionoulle certa base na escena internacional. En Quebec, a Comisión Tremblay (1953-1956), os referendos de 1980 e de 1995, a Comisión Bélanger-Campeau sobre o futuro político e constitucional de Quebec (1990-1991) inscríbense na mesma liña, esixindo o respecto pola diversidade profunda, a igualdade entre os dous pobos fundadores e o papel predominante de Quebec no mantemento dunha lingua, dunha cultura en lingua francesa no país.¹⁹² Polo demais, esta concepción contribúe a levantar a ira do Canadá inglés que ve nela o perigo de ter cidadáns desiguais, ao lles conceder aos quebequeses privilexios que non serían accesibles para o

¹⁹⁰ Sobre o principio federal, véxase André Burelle, *Le droit à la différence à l'heure de la globalisation: le cas du Québec et du Canada*, Montreal, Fides, 1996. Tamén en Alain Noël, "Le principe fédéral, la solidarité et le partenariat" en Guy Laforest e Roger Gibbins, (dir.), *Sortir de l'impasse: les voies de la réconciliation*, Montreal, Institut de la recherche en politiques publiques, 1998, pp. 263-295.

¹⁹¹ Sobre o federalismo por tratados, véxase o artigo seguinte: Graham White, "Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal-Government Land Claims Boards", en *Publius*, vol. 32, n.º 3 verao 2002, pp. 89-114; Martin Papillon, "Vers un fédéralisme postcolonial? La difficile redéfinition des rapports entre l'État canadien et les peuples autochtones", en Alain-G. Gagnon, (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montreal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp. 461-485.

¹⁹² Para máis detalle, pódese consultar Alain-G. Gagnon e Daniel Latouche, *Allaire, Bélanger, Campeau et les Autors. Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montreal, Québec Amérique, 1991, pp. 23-90.

resto dos canadenses. Esa preocupación é patente durante os debates sobre os proxectos de Meech e de Charlottetown.¹⁹³

As distintas tradicións do federalismo en Canadá incidiron sobre o modo de concibir e de interpretar os debates políticos e as relacións intercomunitarias. Agora ben, máis que procurar maneiras de crear un achegamento entre estas dúas tradicións ou de elaborar un novo *modus operandi*, os defensores destas dúas escolas centráronse máis ben en non aceptar un rexeitamento categórico dos seus respectivos proxectos. Esta constatación incítame a afirmar que no caso canadense existe inadecuación entre a existencia de varias nacións por unha banda e, pola outra, do modelo uniformizante que caracteriza a elaboración e a implantación das políticas públicas por parte de Ottawa e en torno ás que se agrupan con facilidade os Estados membro da federación a excepción de Quebec.

Os quebequeses, polo xeral contrarios ao federalismo territorial, deben tomar de novo a iniciativa para propor un federalismo multinacional capaz de ter en consideración tamén as Nacións autóctonas,¹⁹⁴ dado que, pase o que pase co federalismo constitucional, Quebec estaría á súa vez composto por once nacións.

No tratamento que fai das minorías nacionais en Europa, Stéphane Pierré-Caps invítanos a distinguir entre a unidade política do Estado e a unidade nacional.¹⁹⁵ Esta distinción é moi importante. Resulta pertinente, mesmo esencial, a unidade política en tanto que lles permite ás diversas comunidades nacionais compartir un futuro común, no punto en que a unidade nacional buscaba silenciar os opositores ou dificultarlles a súa existencia.¹⁹⁶ Quizais, a causa da existencia de dúas tradicións ben distintas do federalismo en Canadá, os conceptos que utilizamos aquí son algo

¹⁹³ Alain-G. Gagnon, “Le dossier constitutionnel Québec-Canada” en Alain-G. Gagnon, (dir.) *Québec: État et Société*, tomo 2, Montreal, Québec Amérique, 2003, pp. 151-174.

¹⁹⁴ Véxase, Michel Seymour, *La nation en question*, Montreal, L’Hexagone, 1999, para unha interesante discusión prospectiva das relacións intercomunitarias en Quebec, consúltase especialmente os capítulos 11 a 13.

¹⁹⁵ Stéphane Pierré-Caps, *La multination. L’avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, op. cit.

¹⁹⁶ Esta idea retómaa Ramón Máiz para o caso de España en “Nación de naciones y federalismo”, *Claves de Razón Práctica*, nº 157, novembro de 2005.

diferentes dos utilizados por Pierré-Caps en tanto que procuran referirse a unha cidadanía federal diferenciada máis que a unha cidadanía uniforme.

Os quebequeses, por exemplo, están máis predispostos a debater sobre a autonomía gobernamental e sobre a non subordinación dos poderes namentres que o resto de Canadá fala de poñer en común modelos uniformes de goberno. Ambos conceptos, que se apoian en tradicións diferentes, son válidos e respectables tanto un coma o outro, aínda que as súas aplicacións introducen a cuestión da lexitimidade dos actores políticos e conducen a frecuentes pulsos entre a minoría nacional quebequesa e a maioría anglocanadense.

3.3. Trudeau contra Taylor

Coa chegada da modernidade, os conceptos de nación e de nacionalismo non perderon pertinencia, antes ben o contrario. Polo demais, as nocións de multinación e de multinacionalismo¹⁹⁷ parecen querer tomar o relevo para responder ás reivindicacións nacionalistas sempre en oposición, e mesmo con hostilidade, palpable tanto na arena política coma nos ambientes universitarios.¹⁹⁸

Tal como nos lembra Philip Resnick, “Namentres sigamos afirmando que existe unha nación canadense única, fundada en 1867 e da que fan parte os quebequeses e os autóctonos, quedará relativamente pouco espazo para o debate”.¹⁹⁹ Varios pensadores canadenses e quebequeses, co obxecto de neutralizar este movemento, buscaron repensar institucionalmente Canadá baixo a forma dunha federación multinacional visible, precisamente para atenuar a feble lexitimidade do Estado canadense con respecto ás

¹⁹⁷ Cómpre aquí citar a Michael Keating, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 19-20 no que Keating propón distinguir o multinacionalismo (i.e. Varias comunidades nacionais que cohabitan no seo dun mesmo Estado nación) e o plurinacionalismo (varias identidades nacionais que poden exercer un grupo de cidadáns).

¹⁹⁸ Véxase, Hudson Meadwell, “Is a “True” Multinational Federation a Cure for Our Ills?” en Patrick James, Donald E. Abelson, M. Lusztig, (dir.), *The Myth of the Sacred: The Charter, the Cours, and the Politics of the Constitution in Canada*, Montreal e Kingston, McGill-Queen’s University Press, 2003, pp. 219-238; Jack Jedwab, “The Myth of Canada as a Multinational Federation” en *Canadian Diversity*, vol. 3, nº 2 primavera de 2004.

¹⁹⁹ Philip Resnick, *Thinking English Canada*, Toronto Stoddard, 1994, p. 7.

Nacións autóctonas e aos quebequeses e para permitirlles a estas nacións autogobernárse.²⁰⁰

Neste debate central na vida política canadense, Trudeau e Taylor defenderon posicións distintas e opostas.²⁰¹ De ambos, Pierre Trudeau é seguramente o que máis marcou a vida política de Canadá e foi fonte de inspiración para toda unha xeración de xente nova canadense aínda que, pola contra, conduciu a moitos quebequeses, a unha grande parte dos membros das Nacións autóctonas, así como aos defensores dos dereitos provinciais a desacreditaren as súas iniciativas. Pola súa banda, Charles Taylor é seguramente o filósofo máis coñecido en Canadá e no estranxeiro pola formulación do liberalismo comunitarista como vía de solución para a falta de recoñecemento das nacións minoritarias dentro dos Estados nacionais existentes.

No que respecta a Trudeau, a noción da dignidade implica en menor medida as relacións entre o ser humano e os grupos do que o diálogo do ser humano consigo mesmo. O horizonte moral en Trudeau é individualizante, o que implica que a súa concepción da liberdade e da dignidade humana non está influenciada polos valores dos proxectos colectivos. Para sermos máis precisos, “Trudeau rexeita a idea colectivista (que el atila de reaccionaria) segundo a cal os valores, as tradicións e as linguas merecen respecto e protección por razóns de dereito e de xustiza. Afirmo que un exceso de proteccionismo cultural dexenera inevitablemente en intolerancia e, a fin de contas, nunha negación absoluta da liberdade individual en nome da dignidade do grupo”.²⁰² Trudeau era coñecido polas súas posicións tallantes

²⁰⁰ Alain-G. Gagnon e Guy Laforest, “The Future of Federalism: Lessons from Quebec and Canada” en *International Journal*, vol. 48, 1993, pp. 470-491; Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire: l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montreal, Boréal, 1999; James Tully, “Introduction” en Alain-G. Gagnon e James Tully, *Multination Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 1-33.

²⁰¹ Véxase o capítulo 6 “Le libéralisme communautarien de Charles Taylor” e o capítulo 7 “Le libéralisme universaliste de Pierre Trudeau” en James Bickerton, Stephen Brooks e Alain-G. Gagnon, *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté: Grant, Innis, Laurendeau, Rioux, Taylor et Trudeau*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, pp. 99-128 e 129-157.

²⁰² James Bickerton, Stephen Brooks e Alain-G. Gagnon, *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté. op. cit.*, p.139. Ademais, Trudeau era un firme defensor da identidade canadense fronte aos Estados Unidos. Ironicamente, mentres atacaba o nacionalismo quebequés, erixíase en herdeiro do nacionalismo canadense.

e pouco proclives á aproximación intercultural. Tiraba a súa lexitimidade dos resultados nas contendas electorais e se acadaba un mandato forte, pouco lle importaba o apoio recibido por parte das principais comunidades políticas, actuaba sen se preocupar demasiado polas repercusións sociais e políticas que ocasionaban as súas políticas gobernamentais.

A actitude intransixente de Trudeau produciu fortes tensións no momento do depósito do Libro branco sobre os autóctonos en xuño de 1969 (o libro branco foi axiña retirado a causa das clamorosas protestas) e tamén no momento do rexeitamento da Constitución unilateral da Constitución de Gran Bretaña sen o consentimento da Asemblea Nacional de Quebec en 1982. En ambos os casos, os líderes políticos que eventualmente tiveron importancia estiveron obrigados a lles dar prioridade a proxectos de integración para responder de mellor xeito ás reivindicacións destas dúas comunidades nacionais.

Podemos citar aquí iniciativas como as de Brian Mulroney, primeiro ministro canadense entre 1983 e 1993, que impulsou dúas grandes iniciativas en materia constitucional, nomeadamente o proxecto do lago Meech en 1987-1990 e o de Charlottetown en 1992. Estas dúas iniciativas resultaron fracasadas e animaron o goberno de Quebec a celebrar un segundo referendo quince anos despois do primeiro sobre o seu futuro dentro da federación canadense. En canto ás Nacións autóctonas, producíronse unha grande cantidade de avances no plano institucional, como por exemplo a creación en 1999 do territorio de Nunavut e o caso Delgamuukw.²⁰³ Pero non é menos certo que, aproximadamente dez anos despois da entrega do informe da Comisión Erasmus-Dussault (1993-1996), as principais recomendacións están hoxe lonxe de se ter executado.²⁰⁴

En oposición a Trudeau, Taylor defende que a noción da dignidade humana é indisociable da identidade comunitaria. Ademais, para Taylor a pertenza a unha nación constitúe a expresión dunha busca de autenticidade verdadeira, incluso emancipadora, e representa a expresión dun sentimento comunitario que permite responder ao atomismo rampante que caracteriza

²⁰³ Delgamuukw c. Columbia Británica (1997) 3 R.C.S. 1010.

²⁰⁴ Á luz dos lamentables acontecementos que tiveron lugar a fins de outubro de 2005 en Kashechewan onde foi necesario evacuar entre 1200 e 1700 residentes da reserva, porque a auga estaba contaminada, cómpre preguntarse cando terán os autóctonos dereito a vivir con dignidade nas súas propias terras.

a época contemporánea e que incluso sementou a ameaza de implosión.²⁰⁵ Ao longo da súa carreira académica, Taylor buscou novas fórmulas de acomodación para as comunidades en vías de afirmación, de liberdade e de dignidade. De modo innovador para o seu tempo, foi quen de identificar os problemas inherentes ao funcionamento dos Estados nacionais caracterizados por nacionalismos maioritarios e procurou vías de reconciliación portadoras de humanidade e de xustiza. A época actual confirma a veracidade da súa análise e a urxencia de amosar unha maior apertura cara ás nacións minoritarias no marco dos Estados nacionais se se queren evitar rupturas entre os pobos, como foi o caso de Checoslovaquia, de Xeorxia, do Líbano e de Chipre ou de Iraq.²⁰⁶

Trudeau contribuíu a transformar o feito de “ser canadense” de modo significativo e quizais duradeiro. En certo modo e, de modo paradoxal, Trudeau contribuíu a alimentar o nacionalismo canadense opóndose ás reivindicacións formuladas polos nacionalistas quebequeses e polos autóctonos. Presentoulles o seu proxecto aos canadenses coma un xogo sen elección, no que a xente debía obrigatoriamente realizar unha escolla identitaria e establecer unha xerarquía de pertenza. Aínda que denunciase os nacionalistas, Trudeau era un temible nacionalista. En *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, podemos ler: “Un dos medios para compensar o atractivo do separatismo é investir un tempo, unha enerxía e grandes sumas de diñeiro ao servizo do nacionalismo federal. [...] Cómpre destinar unha parte dos recursos a cousas como a bandeira nacional, o himno nacional, os consellos de artes,²⁰⁷ as sociedades de difusión radiofónica e de televisión e a potenciar o cine”.²⁰⁸

²⁰⁵ Pódese citar aquí o importante texto de Taylor, “Atomist” en *Philosophy and the Human Sciences: Philosophical Papers*, vol. 2, Cambrigde, Cambrigde University Press, 1985, pp. 187-210.

²⁰⁶ Sobre o asunto, pódese consultar a interesante obra colectiva de Jacques Rupnik, *Le déchirement des nations*, París, Seuil, 1995.

²⁰⁷ Nota das tradutoras: Os *conseils des arts* en Canadá son entidades promovidas polos gobernos federal, provincial ou municipal para a xestión e promoción cultural. Podería equivaler a unha axencia de xestión cultural ou a un consorcio cultural.

²⁰⁸ Pierre Elliott Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montreal, Éditions HMH, 1967, pp. 204-205.

Tanto as ideas de Trudeau como as de Taylor impuxéronse nas sociedades liberais e incitaron os creadores de opinión, os intelectuais e os cidadáns a tomar posición aliñándose cun ou co outro. Aínda que Taylor e os seus adeptos da filosofía comunitarista gozaron dunha grande influencia, non conseguiron canalizar os avances do liberalismo procedemental e do federalismo territorial. Boa proba diso é a adopción da Carta canadense dos dereitos e das liberdades en 1982.²⁰⁹

A Carta, aínda que supón beneficios políticos en varios aspectos, non deixou de presentar problemas na cuestión da afirmación da diversidade social e do respecto do pluralismo xurídico. En palabras do politólogo Alan C. Cairns, “produce un canadianismo normativo obstinado, impermeable aos límites provinciais [...] un canadianismo construído sobre a base dunha Carta na que os dereitos que dela derivan son homoxeneizantes”.²¹⁰ Ademais, a inclusión da Carta na Constitución canadense inscríbese nun proxecto de construción nacionalista de grande calado. En certo modo, trátase da encarnación dunha política nacional co obxecto de establecer unha única identidade xuridicopolítica para Canadá.²¹¹

O filósofo James Tully lémbra-nos que “Desde 1982, tanto Quebec como as Nacións autóctonas e as provincias sinalaron que a Carta omite o recoñecemento e o respecto polas antigas e complexas tradicións federais.[...] Para estes últimos, a Carta aparece en certo modo como unha voz por riba de todo e de todos. Parece coma se procurase converter a súa terminoloxía no modelo para todas as conversas, no canto de concibirse como unha nova voz nunha federación que conta xa cun grande número delas, cada unha coa súa particular forma de expresión”.²¹² Tully, especialista en constitucionalismo británico, deplora que os quebequeses non aceptasen a inclusión da Carta

²⁰⁹ Véxase, Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Sillery, Septentrion, 1992.

²¹⁰ Alain C. Cairns, “Constitutional Change and the Three Equalities” en Ronald Watts e Douglas M. Brown, (dir.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 80. A tradución é nosa. Para un maior desenvolvemento en canto ás consecuencias da Carta sobre o empobrecemento do federalismo en Canadá, pódese consultar o capítulo 5.

²¹¹ Véxase o esclarecedor texto de James Tully, “Le fédéralisme à voies multiples et la Charte”, en Alain-G. Gagnon, (dir.), *Québec: État et société*, tomo 1, Montreal, Québec Amérique, 1994, p. 128.

²¹² James Tully, “Le fédéralisme à voies multiples et la Charte”, en Alain-G. Gagnon, (dir.), *Québec: État et société*, tomo 1, *op.cit.*, p. 127.

canadense, violando “así o máis vello principio do federalismo e un dos máis antigos principios do dereito occidental, sobre o que descansa a xustiza das nosas institucións políticas: *Quod omnes tangit ab omnibus tractari et approbari debet*, o que afecta a todos, debe ser aprobado por todos”.²¹³

O pulso entre as ideas políticas de inspiración en Trudeau e os principios filosóficos de Taylor tivo consecuencias na cohabitación dos grupos nacionais dentro dos Estados existentes. En Canadá, moitos tiveron a sensación de que Pierre Trudeau gañara. Polo demais, no ámbito internacional, os estados nacionais, presionados frecuentemente por crises políticas e constitucionais maiores, non dubidan en apelar aos principios comunitaristas para atopar solucións aos problemas de representación e de repartición xusta do poder. Veremos no seguinte epígrafe como isto contribuíu ao xurdimento dunha escola de pensamento baseada na diversidade, mais cuxos obxectivos non sempre foron converxentes.

3.4. O dificultoso nacemento dunha nova escola canadense da diversidade

Habitualmente, Canadá proxecta unha imaxe idílica no escenario internacional, de modo que as personalidades políticas de Ottawa pretenden exportar o modelo a todos os confíns do mundo. Esta imaxe de éxito que é indiscutible e que se dá como xa adquirida presenta Canadá como un modelo pechado, sen fisuras. En palabras de John Holmes, trátase dunha “nación inmaculada”.²¹⁴ Constantemente amósaselle ao estranxeiro este retrato de Canadá como un “país perfecto”, pero iso non axuda a comprender os problemas existentes.

Pero, ¿de que país se trata exactamente?, ¿do de Trudeau ou do de Taylor? Na nosa opinión no mundo existe unha maior necesidade de recoñecemento que de afirmación individual. Os conflitos do Curdistán, do País Vasco español e francés, de Cósovo, de Costa de Marfil, de Suráfrica, de Sri Lanka, de Taiwan, do Tíbet, ou por poñer un exemplo máis próximo,

²¹³ James Tully, “Le fédéralisme à voies multiples et la Charte”, en Alain-G. Gagnon, (dir.), *Québec: État et société*, tomo 1, *op.cit.*, p. 130.

²¹⁴ Esta expresión foi utilizada por John Holmes, na súa etapa de director do Instituto Canadense de Asuntos Internacionais, citado por Peter Russell, “Conclusion” en *Nationalism in Canada*, Toronto McGraw Hill, 1966, p. 369.

dos arrabaldes franceses, esixen en primeiro lugar o recoñecemento da diversidade profunda antes que a atomización das poboacións.

Existe unha grande cantidade de obras de estudo sobre a acomodación das relacións intercomunitarias elaboradas en Canadá e difundidas en varias linguas por todo o mundo. Podemos citar en primeiro lugar a Taylor, pero tamén a Will Kymlicka, James Tully, Margaret Moore, John McGarry, Kenneth McRoberts, Michel Seymour ou os traballos do Grupo de Investigación sobre Sociedades Plurinacionais.²¹⁵ No cerne destes traballos, figuran os principios de xustiza, de igualdade, de reciprocidade, de continuidade histórica e de diversidade profunda.²¹⁶ Na nosa opinión, trátase do respecto polos principios que lles proporcionarán aos réximes políticos a súa estabilidade política e a cohesión social desexable para os Estados nación que albergan varias minorías nacionais.

Os autores que antes compartían as ideas universalistas de Pierre Trudeau, distanciáronse máis recentemente da súa concepción para adherirse ao comunitarismo. Un deles, Michael Ignatieff, en *Las révolutions des droits*, suxire que se tenta evitar “tirar da corda das ameazas e das concesións” propias do “maioritarismo” para encetar a vía da “reciprocidade, é dicir, do recoñecemento mutuo no que cadaquén reconece a especificidade do outro”.²¹⁷

Os autores da escola canadense da diversidade realizan avances mais non sen oposición. As reaccións desfavorables ás súas análises foron numerosas. Pensemos, por exemplo, nos traballos de Tom Flanagan sobre a cuestión autóctona, do que salientamos *First Nations? Second Thoughts*,²¹⁸

²¹⁵ Véxase o sitio web do GRSP: <http://www.creqc.uqam.ca/spip.php?rubrique8>.

²¹⁶ Véxase, entre outros, Alain-G. Gagnon e James Tully, (dir.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, e Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau e François Rocher (dir.), *The conditions of Diversity Multinational Democracies*, Montreal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.

²¹⁷ Michael Ignatieff, *La révolution des droits*, Montreal: Boreal, 2001, p. 111.

²¹⁸ Tom Flanagan, *First Nations? Second Thoughts*, Montreal e Kingston, McGill-Queen's University Press, 2000. Ademais, Flanagan fai parte dos intelectuais que influenciaron a carreira política do primeiro ministro canadense, Stephen Harper. O que pode explicar en parte a viraxe de 180 graos do goberno central que na actualidade se rexeita, ao respectar o acordo de Kelowna firmado uns meses antes das eleccións federais de 2006 entre o goberno liberal de Paul Martin e as Nacións autóctonas.

obra que non lle ve utilidade a tomar en consideración as reivindicacións dos autóctonos na construción canadense. Flanagan prefere complementar políticas orientadas á asimilación e á homoxeneización de culturas a prol da cultura dominante. Solidarizándose co nacionalismo maioritario canadense, a súa postura conduciu a unha posición irreconciliable entre os autóctonos e os alóctonos. Outros autores, como Alan Cairns²¹⁹ toman distancia con respecto á posición defendida por Tom Flanagan, propondo políticas gobernamentais máis conciliadoras e sensibles á diferenza. No entanto, son incapaces de chegar ao fondo do seu razoamento mediante unha fórmula multinacional para Canadá. Polo demais, o que máis lle importa a Cairns é a obriga de proxectarse no conxunto (canadense) e de servir en primeiro lugar ás institucións centrais. Isto presenta igualmente o problema do recoñecemento das comunidades nacionais no seo do Estado nacional (aínda que con frecuencia falseada polos actores políticos do momento) pero constitúe, sen dúbida, un avance significativo verbo da posición de Flanagan.

Os lazos que unen aos canadenses de fóra de Quebec cos autóctonos e cos quebequeses deben poder desenvolverse no seo dun novo marco, un novo marco que tería en conta o mutuo recoñecemento, a reciprocidade, a continuidade das tradicións legais, a consecución dos debates múltiples e a libre vontade das partes para acadaren acordos reactuados. Tal como nos lembra Tully: “Coas súas tradicións e convencións consagradas, son precisamente estas relacións as que constituíron a estraña multiplicidade canadense no plano histórico e preservaron a diversidade política, legal e cultural dos membros da federación [canadense]”.²²⁰

Para finalizar este capítulo, centramos a nosa atención sobre unha cuestión sobre a que cómpre estar alerta. Existe na actualidade unha grande tentación entre os defensores dos dereitos procedementais (os que formulan con frecuencia as súas pretensións baixo a forma do principio de igualdade) de integrar o seu discurso no da multinación, o que contribúe a agochar a natureza dos auténticos problemas. Salientamos dous fragmentos de dúas obras publicadas en 2005: *In deference of Multinational Citizenship*²²¹ e

²¹⁹ Alan Cairns, *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2000.

²²⁰ James Tully, “Le fédéralisme à voies multiples et la Charte”, p. 127.

²²¹ Siobhan Harty e Michael Murphy, *In Deference of Multinational Citizenship*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005.

*Multicultural Nationalism, Civilizing Difference, Constituting Community*²²².

A primeira delas é unha defensa do Estado nacional baixo o argumento do recoñecemento da diversidade profunda e da maior determinación do nacionalismo maioritario. A segunda é unha cartografía dos debates políticos do resto de Canadá (agás Quebec) con escaso interese pola nación quebequesa e polas Nacións autóctonas.

En *Multicultural Nationalism*, o autor celebra a existencia dunha escola de pensamento canadense fundada sobre a igualdade e doutra inspirada no dereito á diferenza. O desexado debate limítase principalmente a unha discusión entre canadenses anglófonos e préstalles pouca atención ás outras comunidades nacionais que fan de Canadá unha federación multinacional. En resumo, a hipótese destas dúas obras é simple, incluso simplista, *unity for the sake of unity*, isto é, *a unidade simplemente polo amor á unidade*, poderíamos concluír.

De igual xeito ca os pensadores norteamericanos que pretenderon tomar distancia con respecto aos pensadores ingleses, varios dos pensadores canadenses desexaron realizar unha síntese entre estas dúas grandes liñas de pensamento. Dunha banda, conservaron dos autores ingleses a súa vontade de pensar na unidade con base na diversidade profunda. Doutra banda, os pensadores canadenses conservaron dos pensadores norteamericanos o principio da diferenciación identitaria para a emancipación da cidadanía. Estes avances producíronse non sen grandes oposicións como se pode comprobar ao longo desta obra, sobre todo no momento de recoñecer a existencia das nacións fundadoras dentro dos Estados nacionais existentes.

O mito canadense dun Estado nacional que conseguiu recoñecer a diversidade de primeiro grao é forte, pero as frecuentes resistencias expresadas polas Nacións autóctonas e a ameaza dos soberanistas de celebrar un terceiro referendo para obter un pleno recoñecemento son reveladoras de grandes tensións no Estado canadense.

Difícilmente se pode concibir un desenlace honorable na cuestión canadense sen que o federalismo por tratados proposto polas nacións autóctonas e sen que o federalismo multinacional defendido polos teóricos da diversidade profunda en Canadá e en Quebec, figuren no centro dos

²²² Gerald Kernerman, *Multicultural Nationalism, Civilizing Difference, Constituting Community*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005.

debates. Como conclusión, debemos preguntarnos se non pasou xa o tempo dos proxectos uniformadores e das ambicións homoxeneizadoras. Merecen ser máis coñecidos os modelos belga, británico e suízo co obxecto de que os lazos que unen os canadenses non lles neguen a súa liberdade²²³ ás comunidades nacionais e fundadoras.

²²³ James Tully, nun texto de grande clarividencia, chega á conclusión de que Quebec non é libre na federación canadense, véxase: “Liberté et dévoilement dans les sociétés plurinationales” en *Globe. Revue internationale d’études québécoises*, vol. 2, n.º 2, 1999, pp. 13-36.

4. O FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN E O EXERCICIO DA DEMOCRACIA EN CANADÁ

O federalismo de concertación e o exercicio da democracia en Canadá²²⁴

Con frecuencia nos axentes políticos bótase en falta non tanto a súa vontade de representar os diversos *demoi* coma o seu compromiso sobre o respecto dos principios de base subxacentes ao propio federalismo. Na actualidade cómpre avanzar unha teoría democrática do federalismo. Os investigadores cataláns e quebequeses son quizais os que máis contribuíron nos últimos anos a elaborar esta teoría. Podemos citar aquí os traballos de Enric Fossas, Montserrat Guibernau e Ferran Requejo sobre a España plurinacional, así como os traballos dos membros do equipo do Grupo de investigación sobre as sociedades plurinacionais²²⁵ sobre Canadá en tanto que multinación que tratamos nos capítulos precedentes.

Nos capítulos que pechan esta obra, teremos en conta dúas vías. Neste capítulo, exploramos os valores intrínsecos ao federalismo de concertación

²²⁴ Unha primeira versión deste texto foi presentada no Coloquio internacional sobre as federacións democráticas organizado polo Centro de Estudos Federais da Universidade de Kent, Canterbury, Inglaterra, do 2 ao 6 de abril de 2006. Agradecemos as achegas de Michael Burgess, Paolo Dardanelli, Luis Moreno, Ferran Requejo e de Ronald Watts, así como a de Chales-Antoine Sévigny sobre a identificación e a interpretación das fontes bibliográficas.

²²⁵ Enric Fossas e Ferran Requejo, *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999; Ferran Requejo, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Londres, Routledge, 2005; Alain-G. Gagnon e James Tully, (dir.), *Multinational Democracies*, Cambrigde, Cambrigde University Press, 2001; Gagnon, Alain-G.; Guibernau, Montserrat e Rocher, François, (dir.), *The conditions of Diversity Multinational Democracies*, Montreal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003. Os traballos do GRSP pódense consultar no sitio web <http://www.er.uqam.ca/nobel/creceqc/>

en tanto que expresión dunha perspectiva, que se podería cualificar de minimalista, para a xestión dos conflitos dentro dos Estados liberais contemporáneos nos que se dan diversidades nacionais profundas e poden abrir a vía de implantación dunha fórmula multinacional de primeiro grao. A continuación, no capítulo seguinte examinaremos a multinación como a vía privilexiada para permitir a aproximación das comunidades nacionais afondando sobre o federalismo de segundo grao dentro das institucións estatais. Esta segunda vía que denominamos maximalista preséntasenos como a máis prometedora para o futuro das nacións históricas en España, as Nacións autóctonas e a nación quebequesa en Canadá e as nacións escocesa e galesa en Gran Bretaña, así como para Flandres e Valonia no novo e heteroxéneo Estado belga.

O presente capítulo estrutúrase arredor de catro polos de interese. Primeiramente, revisamos a propia noción de federalismo de concertación e avaliamos a súa utilidade política para a xestión dos conflitos políticos. A seguir, en segundo lugar, avaliamos os retos máis importantes que as institucións do federalismo de concertación teñen que resolver no momento en que os estados nación gradualmente se miden coa globalización.²²⁶ En terceiro lugar, cómpre apreciar o potencial antihexemónico do federalismo de concertación para as nacións minoritarias, no momento en que varios estados contemporáneos buscan dotarse de institucións cada vez máis centralizadas, co pretexto de que son esenciais para lles facer fronte aos retos da globalización. Polo demais, estes Estados gardan silencio sobre a edificación de proxectos nacionais de carácter monista e tamén sobre a desvalorización da diversidade nacional como un ben público que permite abrir a uns e a outros contextos de escolla diversificados e auténticos.

Aínda que a práctica do federalismo de concertación poida certamente mellorarse no plano democrático, veremos neste capítulo que lonxe de constituír unha seria ameaza para o exercicio da democracia, tende máis ben a enriquecela. De modo máis preocupante e máis importante, observamos a emerxencia dunha política identitaria monista en varios Estados contemporáneos plurinacionais, con Canadá á cabeza. Isto vén confirmar unha flagrante falta de vontade dos líderes políticos deste país á hora de tomar en serio os fundamentos culturais e sociais da *polité*. Este

²²⁶ Linda Weiss, “Is the State Being ¿Transformed by Globalisation?” en Linda Weiss, *States in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 293-317.

estado de situación esixe unha atención inmediata e continuada dado que vén laminar a confianza dos actores políticos nas súas propias institucións e fai derrubar as bases nas que a *polité* asenta a súa cohesión e afirma a súa pertinencia.

4.1. As consideracións conceptuais e os desenvolvementos históricos

Os especialistas en federalismo utilizaron unha grande cantidade de definicións para describir o federalismo canadense. Utilizáronse varios epítetos para describir as interaccións que tiveron lugar entre os executivos dos gobernos en materia de relacións intergubernamentais. Aínda que o federalismo canadense poida ser descrito como colonial, imperial, clásico, administrativo, cooperativo, colaborativo, constitucional ou competitivo,²²⁷ non é menos certo que os principais actores, responsables do goberno na federación, proveñen case sempre da parte executiva dos respectivos gobernos instaurados. Todos estes cualificativos reflicten os diversos tipos de federalismo que agromaron en diferentes épocas. Por exemplo, Richard Simeon e Ian Robinson salientan que entre os anos 1950 e 1960, o federalismo de concertación foi gradualmente substituído polo federalismo administrativo nun momento en que os funcionarios do Estado eran presionados para atoparen respostas satisfactorias ao crecente provincialismo do Oeste, ao nacionalismo de Quebec, así como ás disparidades rexionais e ás desigualdades de clases. Así pois, Canadá experimentou un forte movemento de crecemento estatal ao longo deste período, caracterizado en xeral pola afluencia de movementos. Estes retos contribuíron a politizar as relacións intergubernamentais e levaron a importantes pulsos entre os Estados membro da federación e o goberno central, o que deixa ver que a Acta de América do Norte Británica (AANB) deixou de ter vixencia. Richard Simeon e Ian Robinson salientan que ao longo da década de 1960:

O cambio constitucional que se revela como necesario imprímelle ás relacións federais-provinciais un ton intensamente político antes que técnico

²²⁷ Véxase, Richard Simeon e Ian Robinson, “The Dynamics of Canadian Federalism” en James Bickerton e Alain-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 4ª edición, Peterborough, Broadview Press, 2004, pp. 101-126.

ou burocrático. O federalismo debe pregarse a estas novas esixencias e así é como nace a era do federalismo de concertación.²²⁸

Simeon e Robinson teñen razón cando argumentan que o federalismo canadense evolucionou considerablemente ao longo dos anos, pero opoñer, como eles o fan, o federalismo de concertación ao federalismo administrativo, parécenos un erro de interpretación. O federalismo administrativo é simplemente outra manifestación do federalismo de concertación e o mesmo podería dicirse sobre as nocións de federalismo colonial, imperial, clásico, administrativo, cooperativo, constitucional, colaborativo ou competitivo que eles utilizan para designar as relacións federais e provinciais. Trátase de variantes do federalismo de concertación antes que de modelos institucionalmente distintos que sexan mostra dun cambio nas características fundamentais do federalismo canadense. Noutros termos, o federalismo de concertación é unha constante na vida política canadense. A xestión da federación canadense sempre se asumiu por medio das institucións do federalismo de concertación.

A creación da federación canadense remóntase a 1867 e naceu sen a implicación da poboación, xa que é máis ben o resultado dun acordo entre as elites que a consecuencia dun desexo de subverter o réxime político. Reg Whitaker salientou que a AANB de 1867, o documento fundacional de Canadá, contrariamente á redacción das constitucións americana, francesa e alemá, “ignora case totalmente calquera recoñecemento do pobo como obxecto de exercicio constitucional” e que a constitución canadense constitúe máis ben “un acordo entre as elites, en concreto, entre as elites políticas”.²²⁹ Isto contribuíu a diferenciar a versión canadense do federalismo da versión norteamericana que sobrancea a soberanía popular, tal como sinala Peter Russell.²³⁰ Esta versión do federalismo guiado polas elites tivo, sen dúbida, unha grande influencia sobre o modo en que os canadenses concibiron as relacións que están na orixe do pacto federativo e o modo en que lles deron seguimento.

²²⁸ Richard Simeon e Ian Robinson, *L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, Ottawa, Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1990, p.226.

²²⁹ Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, Montreal e Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992, p.207, p.206.

²³⁰ Véxase, Peter Russell, *Constitutional Odyssey Can Canadians Become a Sovereign People*, 2ª edición, Toronto, University of Toronto Press, 1993, p. 5.

Ata a Segunda Guerra Mundial, os dous niveis de goberno [federal e provincial] funcionaron de modo relativamente illado. Con excepción da época da Gran depresión de 1930, déronse poucas ocasións nas que tivesen necesidade de consultarse e de establecer prioridades conxuntas. Así é como Canadá desenvolveu unha versión clásica do federalismo baseado nunha perspectiva de respecto integral das competencias. No entanto, cando foi necesaria a cooperación no eido das competencias compartidas, coma no caso de inmigración e agricultura, os executivos dos gobernos acordaron reunirse para lles atopar solucións aos eventuais conflitos que conduciron, a partir de 1868, á celebración da primeira conferencia intergubernamental.²³¹

No curso das primeiras décadas da Confederación, o goberno central tendeu a establecer unha estratexia denominada *nation-building*. A súa mellor ilustración foi a aplicación da política nacional de 1879 cuxos tres esteos eran a inmigración, a construción do ferrocarril e a política tarifaria, o que permitiu ofrecerlle á burguesía comerciante un mercado controlado. Esta tendencia viuse amplificada polos privilexios imperiais que herdara Canadá e pola cultura política colonial que alí se implantara. Ao longo de todo o século XX, os poderes adquiridos pola metrópole británica (pénsese, por exemplo, no nomeamento do *lieutenant-gouverneur* e do *gouverneur général*,²³² no poder de arbitrase nos conflitos entre as entidades da federación ou na política exterior) fóronlle atribuídos ao poder central.²³³ Isto contribuíu a establecer colaboracións de segundo nivel. A potestade de desacordo e de reserva tamén contribuíron a acentuar o papel principal do goberno central.²³⁴

²³¹ Kathy Brock, “Executive Federalism: Beggar Thy Neighbour?” in François Rocher e Miriam Smith, (dir.), *New Trends in Canadian Federalism*, 2ª edición, Peterborough, Broadview Press, 2003, pp. 70-71.

²³² Nota das tradutoras: O *lieutenant-gouverneur* é o representante da Coroa en cada unha das provincias canadenses e o *gouverneur général* é o representante persoal de Reino Unido.

²³³ Véxase Guy Laforest, “Se placer dans les souliers des autres partenaires dans l’union canadienne”, en Guy Laforest e Roger Gibbins (dir.), *Sortir de l’impasse*, Montreal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, pp. 55-84. Tamén se pode consultar Alain-G. Gagnon e Laurent-Mehdi Chokri, “Le régime politique canadien: histoire et enjeux”, en Réjean Pelletier e Manon Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien contemporain*, Montreal, Les Presses de l’Université de Montréal, 2006, pp. 147-182.

²³⁴ Jean François Caron, Guy Laforest, Catherine Vallières-Roland, “Le déficit fédératif au Canada” en Alain-G. Gagnon, (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montreal, Les Presses de l’Université de Montréal, 2006, pp. 147-182.

“Antes de 1930 tiveron lugar só nove reunións que hoxe serían “Conferencia de primeiros ministros (CPI)”. Todas estas reunións, que tiveron lugar antes da Primeira Guerra Mundial, son conferencias interprovinciais, sen gran participación do goberno federal”.²³⁵ Aínda que as relacións entre o goberno provincial e os federais fosen escasas nesta época, a non participación do goberno central foi unha decisión consciente tomada polo seu executivo, o que, polo demais, contribuíu a reforzar as relacións interprovinciais. Foi ao longo das dúas primeiras décadas do século XX cando comezou a cuestionarse con frecuencia o modelo dos “compartimentos estanco” do federalismo. Afírmase, igualmente, que este modelo foi incapaz de afrontar a crise desencadeada pola Gran depresión,²³⁶ Os contactos entre o goberno central e as provincias foron a partir dese momento máis frecuentes e de tipo máis formal.²³⁷ O federalismo de concertación volvíase, a partir de aí, máis visible.

Foi co desenvolvemento do Estado providencia cando a situación comezou a evolucionar máis rapidamente e cando os empregados públicos se inclinaron a intercambiar cada vez máis información. A época que seguiu confirma o aumento da burocracia moderna en Canadá, así como o desempeño de funcións reguladoras nos gobernos. Sectores políticos, como as telecomunicacións, o transporte, a enerxía, a explotación dos recursos naturais, a protección dos consumidores e do medio son, polo xeral, ámbitos de competencia mixtos entre as competencias provinciais e federais.²³⁸ Deste xeito os gobernos fixéronse interdependentes.

Ademais, o desenvolvemento do Estado providencia esixiu unha maior presenza das provincias dado que os sectores da sanidade, a educación e o transporte, todos eles ámbitos de competencia exclusiva das provincias, estaban na base de todas as estratexias de desenvolvemento económico. Igualmente, era tamén necesario fixar unha definición mellor dos roles e das

²³⁵ Simeon e Robinson, *L'État, la société, et l'évolution du fédéralisme canadien*, *op.cit.*, p.53.

²³⁶ Simeon e Robinson, “The Dynamics of Canadian Federalism”, *op.cit.*, pp. 109-110. Pero, para ser xustos, ningunha outra economía occidental estivo en condicións de atopar rapidamente respostas satisfactorias a este reto sen precedentes.

²³⁷ Kathy Brock, “Executive Federalism”, *op.cit.*, p.71.

²³⁸ Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3ª edición, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980, p. 102.

responsabilidades de cada nivel de goberno no momento en que a burocracia estaba en plena expansión. Ao comezo da década de 1970, as institucións que sostíñan o federalismo de concertación estaban ben situadas e os ministerios especializados dos que dependían as relacións internacionais instauráranse para responder ás necesidades do goberno central e mais os gobernos dos Estados membro da federación canadense. A CPM converteuse nunha das principais ferramentas na xestión das relacións federais e provinciais.

Donald Smiley é un dos primeiros politólogos en conceptualizar o federalismo de concertación. Para Smiley, este concepto refírese ás “relacións entre os electores e os representantes dos dous niveis de goberno no referido ás interaccións entre o goberno federal e os gobernos provinciais e entre os executivos das provincias no ámbito das interaccións interprovinciais”.²³⁹ Este proceso de toma de decisión implica principalmente os membros do goberno e os altos funcionarios no deseño dos programas e das políticas gobernamentais. Neste proceso, quedan ao descuberto importantes cuestións de goberno, desde o momento en que o executivo debe renderlle contas á poboación por medio da súa asemblea lexislativa. Stephan Dupré enriqueceu posteriormente esta definición excluindo a práctica do interprovincialismo. Para Dupré, estas últimas relacións deberían ser definidas como a expresión do “interprovincialismo executivo”, dado que con frecuencia estas non son máis ca unha resposta ao federalismo de concertación. Así pois, o federalismo de concertación límitase ás relacións intergubernamentais pondo en relación os dous niveis de goberno co obxecto de permitirlles aos executivos federal e provinciais (primeiros ministros, ministros, altos funcionarios) dominar a súa propia arena política.

O federalismo de concertación é unha institución moi coñecida por todos os observadores da política canadense. Trátase dun actor central imprescindible na elaboración de propostas constitucionais e de acordos económicos, que inclúen o rexeitamento da Constitución canadense de Gran Bretaña (1982), o Acordo do lago Meech (1987-1990), o Acordo de Charlottetown (1992), así como o Acordo sobre o comercio interior (1994). Ademais destas negociacións entre o goberno federal e os gobernos provinciais, o federalismo de concertación xogou un papel clave en moitas outras circunstancias. Ronadl Watts describe o fenómeno deste xeito:

²³⁹ Donald V. Smiley, *Canada in Question*, p. 91.

A importancia deste modelo de federalismo de concertación non só atinxe á frecuencia coa que os primeiros ministros, os ministros e os representantes oficiais interactuaron, senón que tamén afecta ao papel crítico que estas interaccións xogaron. Primeiramente, a panoplia de programas e de servizos que lles ofrece o goberno canadense aos seus cidadáns. En segundo lugar, na discusión de políticas económicas que inclúen as relacións comerciais cos Estados Unidos. E, en terceiro lugar, na revisión da propia constitución, sobre todo no período que levou á Lei constitucional de 1982 e ao Acordo constitucional de 1987.²⁴⁰

Máis recentemente puidemos ver o federalismo de concertación en acción en Canadá nas negociacións sobre a implantación do Acordo marco sobre a unión social (1999), o Acordo sobre a sanidade (2004) e o Acordo sobre a redistribución (2004). Os primeiros ministros, os membros do goberno e os altos funcionarios dos dous niveis de goberno reuníronse frecuentemente para matizar as súas diferenzas. Segundo Marc-Antoine Adam, tiveron lugar máis de 117 encontros entre estas diferentes instancias en 2003,²⁴¹ o que confirma que o federalismo de concertación é sempre unha institución indispensable para a xestión da federación canadense.

O federalismo de concertación é unha institución que tivo tantos defensores como detractores en Canadá. A avaliación dos seus méritos varía considerablemente entre os politólogos anglófonos e os francófonos, de igual modo que entre estes dous grupos lingüísticos. Varios éxitos se asocian ao federalismo de concertación,²⁴² entre outros: a maior mobilidade de persoas entre as provincias canadenses, a mellora do sistema asistencial de saúde, o establecemento de dous réximes de pensións, un de Quebec e outro para o resto de Canadá, a mellora das relacións entre o goberno federal e os provinciais e a loita por evitar as disparidades rexionais. Desde unha perspectiva quebequesa, o federalismo de concertación contribuíu a atenuar as tensións entre Quebec e Ottawa. Como mostra, podemos citar a fórmula de retirada de certos programas federais con compensación fiscal baixo o mandato do primeiro ministro canadense Lester B. Pearson. Tamén grazas ao federalismo de concertación, Quebec puido xogar un papel importante

²⁴⁰ Ronald L. Watts, *Executive Federalism. A Comparative Analysis*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Democracy Series, nº1, 2005, p. 2.

²⁴¹ Marc-Antoine Adam, "The Creation of the Council of the Federation", *Working Paper*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Democracy Series, nº1, p. 2.

²⁴² No discurso tamén se cita o federalismo executivo.

en materia de inmigración baixo os mandatos de Pierre Elliot Trudeau e de Brian Mulroney. Cómpre dicir que este último se amosou máis aberto co seu predecesor, ao concederlle a Quebec unha participación en tanto que goberno integrante da *francofonía*.

A implantación do federalismo de concertación no proceso de toma de decisións levou consigo, ao longo dos anos, unha considerable tensión entre os niveis de goberno. Cada un deles actuou con prevención para preservar a integridade dos seus propios ámbitos de competencia.²⁴³ Ambas as partes buscan obter crédito para as súas actuacións e procuran depreciar a participación real do outro nivel de goberno na execución das diferentes medidas gobernamentais. Co tempo, tamén tomaron forma dúas visións da repartición de poder: unha que favorece a dominación do goberno central sobre o estados membros da federación e outra que favorece os líderes das provincias.²⁴⁴

Hai xa vinte e cinco anos, o reputado especialista en federalismo canadense Donald Smiley, iniciou un desagradable ataque contra o federalismo de concertación, a súa crítica continúa aínda hoxe a ter eco. Smiley identificou seis defectos principais do federalismo de concertación que a) conduce a prácticas de indebido segredo na xestión dos asuntos públicos; b) produce un baixo nivel de implicación cidadá no proceso de toma de decisións; c) xera un deficiente grao de implicación no funcionariado responsable do poder lexislativo e do público en xeral; d) prexudica o exame público das políticas gobernamentais; e) favorece o intervencionismo gobernamental; e f) alimenta as relacións conflitivas entre os niveis de goberno co único obxecto de satisfacer os intereses dos políticos e dos burócratas.²⁴⁵

A crítica de Smiley chegou no momento en que o federalismo de concertación contaba cun amplo respaldo doutros especialistas canadenses desta área de coñecemento. Smiley deu voz aos intelectuais de esquerda

²⁴³ Ronald L. Watts, *op.cit.*, pp. 4-5.

²⁴⁴ Para máis detalles sobre a dominación do goberno central, véxase, Alain-G. Gagnon e Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship and Quebec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto, 2007.

²⁴⁵ Donald V. Smiley, "An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults", in Richard Simeon, (ed.), *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto, The Institute of Public Administration of Canada, 1979, pp. 105-106.

que consideran que o federalismo de concertación non facía abondo polos traballadores e pola poboación en xeral. Os traballos de John Porter, desenvolvidos ao longo dos anos sesenta e retomados nos setenta e nos oitenta por varios especialistas canadenses en economía política, eran moi críticos con respecto ao federalismo de concertación. Inspirou os segmentos máis progresistas da sociedade canadense que se opunían a el. Porter defendía na época que en Canadá “o federalismo ... só tivese significado para os políticos e os altos funcionarios que traballan no seo destas institucións complexas que eles mesmos crearon, así como para os especialistas que continúan dando a súa opinión sobre elas, que, non obstante, teñen moi pouca resonancia concreta para o conxunto da poboación”.²⁴⁶ Porter chegou mesmo a suxerir que en Canadá a autonomía provincial equivale a unha “usurpación federal”,²⁴⁷ proporcionándolles munición aos detractores do federalismo clásico. Todo isto contribuíu a alimentar a oposición dos que cren que as discusións sobre a división dos poderes son unha perda de tempo e de enerxía.

4.2. Os principais desafíos do federalismo de concertación

4.2.1. A emerxencia dun sistema

¿Que explica esta forte tradición de federalismo de concertación en Canadá? No libro publicado en 2004 baixo o título de *Federalism* de Jennifer Smith ofrécesenos catro razóns que paga a pena citar aquí. En primeiro lugar, para Smith, “as provincias son xogadores máis poderosos dentro do sistema do que pensara quen elaborou a Constitución”.²⁴⁸ A súa forza derívase do feito de que as competencias sobre as que teñen responsabilidade, isto é, a asistencia sanitaria, a educación e o transporte, adquiriron unha grande importancia co tempo. A súa responsabilidade nestas áreas levou ás provincias a negociar co goberno, co obxecto de obter unha maior porcentaxe dos impostos de Ottawa, tendo en conta que o goberno central ten maior competencia na fiscalidade. En segundo lugar, malia a existir unha segunda

²⁴⁶ John Porter, *The Vertical Mosaic. An Analysis of Social Class and Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, p. 384.

²⁴⁷ Porter, *op.cit.*, p. 384.

²⁴⁸ Jennifer Smith, *Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2004, p. 101.

cámara que podería ter exercido un papel central en tanto que cámara de representación das provincias en Ottawa, as responsabilidades do Senado son limitadas, circunscribíndose a súa actuación a un segundo exame de proxectos de lei que proveñen da Cámara dos Comúns.²⁴⁹ Segundo Smith, isto ten como resultado que “no seo do goberno central non se designou ningunha institución para representar as provincias ou para intervir no seu nome nos comités federais, de modo que os gobernos provinciais son os únicos representantes dos intereses das provincias, tanto nas capitais provinciais coma no plano federal”.²⁵⁰ Noutras palabras, no contexto canadense, o federalismo intraestatal nunca tivo éxito e iso tivo como resultado que se favorecese o federalismo interestatal.

A terceira razón identificada por Smith lévanos a crer que o sistema parlamentario canadense sentou as bases do federalismo interestatal. É de todos coñecido que nos sistemas parlamentarios domina o brazo executivo. “O motor do sistema é o executivo, é dicir, o primeiro ministro e o seu equipo de goberno que, no seu conxunto, dominan case sempre a Asemblea lexislativa”.²⁵¹ Ademais, a natureza do sistema partidista en Canadá, baseado na disciplina de partidos, contribúe a protexer o partido ministerial dos importantes retos que poidan xurdir na lexislatura. Cando o goberno é maioritario, o xefe sabe que pode contar co soporte dos seus membros. O federalismo interestatal non pode, a pesar de todo, ser considerado o máis democrático do sistema, tendo en conta que lle permite ao poder executivo escapar da súa obriga de responsabilidade perante os parlamentarios.

A estes factores institucionais, Smith engade unha explicación cultural para dar conta da forza do federalismo de concertación en Canadá. As regras e as convencións xa establecidas, así como a perpetuación das tradicións débense desde hai tempo ao “dominio das elites gobernamentais no proceso da toma de decisións e á aceptación dos resultados por parte da poboación”.²⁵² A dicir verdade, a poboación canadense foi consultada directamente ao longo dos séculos, como por exemplo, nos plebiscitos canda os recrutamentos obrigatorios na Primeira e na Segunda Guerra Mundial respectivamente,

²⁴⁹ Jennifer Smith, *Federalism*, op.cit., p. 102.

²⁵⁰ Jennifer Smith, *Federalism*, op.cit., p. 102.

²⁵¹ Jennifer Smith, *Federalism*, op.cit., p. 102-103.

²⁵² Jennifer Smith, *Federalism*, op.cit., p. 103.

na proposta do Acordo do lago Meech (tendo en conta que as eleccións provinciais que tiveron lugar en Novo Brunswick e en Manitoba invitaban os electores a expresárense sobre este acordo) ou canda o Acordo de Charlottetown pero, en todo caso, os canadenses parecen sempre proclives a delegar a autoridade.

A avaliación que fai Smith da forza e da resistencia do federalismo de concertación en Canadá é convincente. A pesar de que nin pode nin dá contas dos altibaixos que padeceu o federalismo de concertación ao longo dos anos, nin explica o seu retorno con forza como consecuencia da Segunda Guerra Mundial. Debemos ter en conta unha quinta dimensión relativa ás necesidades de intervencións gobernamentais cando se quere explicar o reforzamento do federalismo de concertación. Así, a emerxencia e a consolidación do Estado providencia en Canadá puxeron en evidencia que os gobernos non poderían traballar illados uns dos outros. As políticas gobernamentais dun modo ou outro non poden máis que exercer influencia sobre os obxectivos dos seus homólogos. Foi así como a medida que o goberno central foi estendendo as súas actividades en varios sectores políticos, os conflitos volvéronse cada vez máis frecuentes, sobre todo entre o Goberno de Ottawa e o de Quebec.

O goberno de Quebec asumiu sempre unha especial responsabilidade sobre a poboación francófona de Canadá e insistiu en obter axuda financeira e poderes que estivesen ao nivel desta responsabilidade co fin de fornecerlle á cidadanía a mesma igualdade de oportunidades ca os cidadáns do resto de Canadá. Ao longo dos anos, o goberno de Quebec procurou obter novos fondos e poderes adicionais co fin de construír o seu propio Estado providencia, opóndose ferozmente ás intromisións do goberno federal nos ámbitos de competencia provincial. No último medio século da vida política, Canadá experimentou a politización da cuestión da repartición de poderes, o que trouxo como consecuencia varios conflitos entre os primeiros ministros de Canadá e os primeiros ministros das provincias. Os primeiros buscaban construír un Canadá homoxéneo e integrado e os segundos desexaban manter a diversidade dun país no que cada Estado membro podía propor unha orde de preferencias distinta á do conxunto da poboación.

O federalismo de concertación xurdiu antes da época da interdependencia dos gobernos. Estaba presente na época da Confederación e, sen dúbida, estará presente nun futuro previsible. O federalismo de concertación contribuíu a auxiliar ás elites políticas na xestión das cuestións conflitivas. De feito, custa imaxinar que o federalismo de concertación puidese desaparecer no futuro

tendo en conta estes cinco factores: (1) a presenza de provincias fortes e autónomas que se encargan de sectores políticos importantes; (2) un sistema parlamentario “tipo Westminster”; (3) un sistema partidista que é netamente federal e que actúa con disciplina de partido; (4) unha cultura política que tende a aceptar unha política de xestión pública deseñada desde o alto da pirámide e; por último, (5) unha forte interdependencia entre os gobernos, o que obriga á interacción.

4.2.2. O federalismo de concertación baixo tensión

Ata 1970 o federalismo de concertación non foi percibido, por parte dos actores políticos, como unha institución controvertida. Nos círculos políticos e na poboación en xeral, os principios subxacentes como a “acomodación das elites” eran amplamente aceptados²⁵³. A unión federal canadense considerábase un asunto de elites políticas que actuaban como xestores e sen que a poboación se vise directamente atinxida polos asuntos de Estado. Esta maneira de ver e de actuar percibíase como un exercicio lexítimo e unha práctica recomendable.

En novembro de 1976, despois da vitoria electoral do Partido quebequés, (PQ), esta perspectiva da política canadense comezou a ser posta en cuestión. O PQ de René Lévesque, inspirado en estándares altamente democráticos, prometeu que de gañar as eleccións provinciais de 1976 convocaría un referendo sobre a soberanía-asociación. En consecuencia, René Lévesque, cumprindo a súa promesa, celebrou un referendo o 20 de maio de 1980. Como subliña Alain Noël, “por primeira vez na historia canadense, o pobo era considerado soberano en materia constitucional”.²⁵⁴ Así, pásase da época da “acomodación das elites” a unha nova era na que a implicación da cidadanía se converteu en norma.

Inmediatamente despois da desfeita dos nacionalistas quebequeses no referendo de 1980, Pierre Elliot Trudeau, primeiro ministro de Canadá na época, iniciou o proceso de rexeitamento da Constitución canadense de Gran Bretaña. Os liberais de Trudeau tiraron proveito da desfeita dos

²⁵³ Véxase, Robert Presthus, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, Macmillan Canada, 1971.

²⁵⁴ Alain Noël, “Democratic Deliberation in Multinational Federation”, conferencia pronunciada no marco do encontro anual da Asociación Canadense de Ciencia Política, Dalhousie University Halifax, maio-xuño de 2003, p. 5. Accesible en liña en <http://cpsa-acsp.ca/paper-2003/noel.pdf>

nacionalistas quebequeses e adiantáronselles co rexeitamento, tendo a precaución de engadir unha fórmula de emenda complexa e de incluír unha Carta de dereitos e liberdades. Ao longo deste proceso, expresáronse, como nunca antes se fixera, os desacordos entre as provincias, así como entre o goberno central e estas últimas. Ao principio, unha fronte común de oito provincias opúñase ao plan do goberno central de rexeitar a constitución, a menos que se chegase a un acordo sobre a repartición de poder, sobre a fórmula de emenda e sobre os límites que había que imporlle con respecto ao poder para decidir o gasto.

Quebec xogou un papel clave no proceso que levou a constituír a coalición das oito provincias, coñecido polo nome de “Grupo dos oito”, que se uniran para defender unha posición fechada e común. Durante este tempo, o goberno central lanzou a súa propia campaña para lexitimar as súas propostas unha vez que as negociacións coas provincias fracasaran.²⁵⁵ O obxectivo perseguido era claro, isto é, utilizar o “pobo” e os intereses particulares para axudar o goberno central a obter unha vantaxe estratéxica nas negociacións coas provincias. Esta estratexia revelouse popular entre os canadenses na medida en que lles permite á cidadanía e aos intereses particulares tomar posición na arena política nun momento en que a concienciación sobre os dereitos se convertía en cuestión social.

En canto ás negociacións entre as provincias e o goberno central, estas quedaron estancadas o 4 de novembro de 1981. Pierre Trudeau suxeriu aos seus homólogos provinciais a idea de celebrar un referendo pancanadense sobre o proxecto de rexeitamento. Esta estratexia tiña por obxecto illar o primeiro ministro de Quebec e, deste xeito, crebar a fronte común. Desde ese momento, Trudeau á vista das dificultades do seu plan propuxo incluír o referendo na táboa de reivindicacións constitucionais: “Cómo podemos resolver esta parálise. ¿Quizais tivésemos que poñernos de acordo para continuar coas negociacións e celebrar un referendo nos dous próximos anos? Velaí unha nova proposta. [...] Seguramente un grande demócrata coma vostede [Lévesque] non estará en contra da celebración dun referendo.”²⁵⁶

²⁵⁵ Kathy Brock, “The Politics of Process” en Douglas Brown, dir, *Canada: The State of the Federation*, 1991, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1991, p. 59.

²⁵⁶ Reproducido en Robert Sheppard e Michael Valpy, *The National Deal*, Toronto, Fleet Books, 1982, p. 284.

Como era previsible, Lévesque estivo de acordo coa suxestión de Trudeau. Isto foi interpretado polos outros membros do Grupo dos oito como unha deserción de Quebec, dado que se opunhan a tal posibilidade. A coalición provincial rachou e o resto da historia é ben coñecida,²⁵⁷ o referendo canadense nunca se celebrou, todos os primeiros ministros, agás Lévesque, aceptaron o acordo e o rexeitamento tivo lugar pouco tempo despois. O feito de que as negociacións entre os dirixentes federais e os provinciais tivesen lugar a porta pechada suscitou un gran descontento entre a cidadanía e os grupos, sobre todo, entre os dirixentes autóctonos, que sentían que tal falta de transparencia minaba o proceso democrático, o que non lle impediu a Ottawa proceder ao rexeitamento. O goberno central contribuíu a desacreditar o federalismo de concertación como fonte política, dado que os deputados electos federais ameazaron con se dirixir directamente aos canadenses, antes que invitar os dirixentes provinciais a actuaren como intermediarios coa súa poboación.

Durante este intenso período de negociacións constitucionais, as elites políticas canadenses xogaron á ruleta rusa coas prácticas federais establecidas. Con frecuencia, eludiron as normas convencionais que alimentan o federalismo de concertación. Este proceso contribuíu a illar a Quebec con respecto aos outros Estados membro da federación canadense. A fenda que separara a Quebec das outras provincias acentuouse e tivo maiores repercusións para Quebec durante as negociacións constitucionais en torno aos proxectos de acordo do lago Meech (1987-1990) e de Charlottetown (1992).

Co obxecto de idear unha política de reparación para incluír a Quebec no paraugas constitucional, o primeiro ministro Brian Mulroney lanzou unha campaña política que lle permitise a Quebec volver con “honor e entusiasmo”. Isto levou á sinatura do Acordo do lago Meech en 1987 por parte de todos os primeiros ministros de Canadá, reiniciando a concepción de federalismo de concertación en materia de asuntos intergubernamentais. Os dirixentes políticos actuaron como representantes do pobo, como sempre o fixeran, en materia constitucional. Con todo, os dirixentes subestimaran a

²⁵⁷ Véxase, entre outros, Alain-G. Gagnon, “Québec-Canada; circonvolutions constitutionnelles” en Alain-G. Gagnon, (dir.), *Québec: État et société*, tomo 1, Montreal, Québec Amérique, 1994, pp. 85-106.

forza da nova cultura da Carta²⁵⁸ que entrara en vigor en 1982. O sentimento que a cidadanía expresou, así como os grupos socioculturais e os actores non territoriais, é que eles tamén tiñan o dereito a ser escoitados e que o “pobo” xa non pode considerarse incondicional, cando os dirixentes políticos deciden asinar acordos constitucionais. Seguramente foi Alain C. Cairns quen mellor resumiu as consecuencias do rexeitamento de 1982 para a política constitucional canadense e quen mellor avaliou o seu impacto sobre o federalismo de concertación. Afirma que,

A Carta introduciu novos grupos na orde constitucional ou, coma no caso dos autóctonos, mellorou o seu status constitucional preexistente. Permitiulles eludir os gobernos e dirixirse directamente aos canadenses definíndoos como titulares de dereitos, así como outorgarlles un recoñecemento constitucional particular ás mulleres, aos autóctonos, ás poboacións de linguas oficiais minoritarias, aos grupos étnicos pola vía do multiculturalismo e aos grupos sociais explicitamente citados na sección da Carta relativa á igualdade de dereitos. Así, a Carta rebaixou o relativo status dos gobernos e reforzou o dos cidadáns que recibía desde ese momento impulso constitucional para ser considerados actores constitucionais.²⁵⁹

Alimentadas polos mesmos políticos que conseguiran rexeitar a Constitución en 1981-1982, as negociacións entre o goberno federal e as provincias xa non se consideraban democráticas no marco do federalismo de concertación. Un proceso que estaba cada vez máis desacreditado, malia a que só unha década antes aínda era percibido polos políticos como lexítimo e que servira para modificar fundamentalmente o modo en que Canadá se gobernaba. Con respecto ao proceso de rexeitamento, os politólogos Richard Simeon e David Cameron preguntáronse: “¿en nome de que dereito e con que autorización once “homes traxeados” se reúnen a porta pechada para realizaren cambios fundamentais na Constitución canadense? Nunha nova era que se caracterizaba pola política participativa, polos discursos baseados nos dereitos incluídos na Carta, de igual modo que pola desconfianza da cidadanía cara ás elites de calquera tipo, estaba en cuestión a lexitimidade da

²⁵⁸ Para un debate sobre a cultura da Carta en Canadá e os seus efectos centralizadores no goberno e sobre o empobrecemento das tradicións federais, consúltese o capítulo 5.

²⁵⁹ Alan C. Cairns, “Citizens (Outsiders) and Governments (Insiders) in Constitution-Making: The Case of Meech Lake”, *Canadian Public Policy*, vol. 14, suplemento 1, 1988, p. 5122.

base do modelo canadense en materia de relacións intergubernamentais”.²⁶⁰ O papel dos gobernos, en tanto que xogadores constitucionais privilexiados reduciuse no conxunto dunha multiplicidade de actores que se percibían todos eles como lexítimos no proceso de toma de decisións”.²⁶¹ A evocadora imaxe de homes brancos bosquexados foi utilizada en varias ocasións para denunciar o carácter elitista do proceso por parte dos políticos que se opuñan a que se retomasen os debates que poderían conducir á reintegración de Quebec na Constitución canadense, apelando á fórmula constitucional utilizada ata o momento.

Nas negociacións sobre o acordo de Charlottetown, o goberno de Brian Mulroney realizou un esforzo real para que a poboación participase. Celebrou unha serie de encontros en varios centros urbanos e organizáronse numerosas conferencias públicas para lle atopar unha solución constitucional á crise política na que Canadá estaba mergullado. Todo debía culminar en outubro de 1992 coa celebración dun referendo en Quebec e outro no resto de Canadá sobre as medidas que cumpría tomar para, finalmente, poder asinar a paz constitucional no país. Os cambios constitucionais que se emprenderon desembocaron nunha nova práctica constitucional, unha tradición que reiteraba a obriga de consultar directamente “o pobo”.²⁶² Como Kathy Brock salienta con respecto ao acordo de Charlottetown:

As negociacións entre os gobernos estiveron precedidas dunha rolda de consultas públicas, a máis intensiva e sen precedentes de Canadá, sobre a constitución [...] Aínda que as negociacións se realizaron en privado entre deputados electos e representantes gubernamentais, o proceso semellou máis aberto e menos improvisado [...] As discusións foron inclusivas e representativas, participaron nelas os representantes dos gobernos federal, provinciais e dos territorios, así

²⁶⁰ Richard Simeon e David Cameron, “Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron if There Ever Was One” en Herman Bakvis et Grace Skogstad, (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 1ª edición, Toronto, Oxford University Press, 2002, pp. 278-279.

²⁶¹ Leslie A. Pal e Leslie Seidle, “Constitutional Politics 1990-92: The Paradox of Participation” en Susan D. Philips, (dir.), *How Ottawa Spends: A More Democratic Government...?*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, pp. 143-202.

²⁶² Para unha interpretación análoga podemos citar Jennifer Smith, “The Constitutional Debate and Beyond” en François Rocher e Miriam Smith, (dir.) *New Trends in Canadian Federation*, 2ª edición, *op. cit.*, p. 59.

como as catro principais organizacións nacionais autóctonas. Os organismos de mulleres tamén foron consultados durante as negociacións.²⁶³

Esta nova rolda constitucional debía corrixir determinadas características antidemocráticas, antirrepresentativas, elitistas e secretas que se supuña que existiran canda as negociacións que levaran ao rexeitamento da Constitución en 1982 e tamén durante a proposta de acordo do lago Meech en 1987. A idea que gañaba en importancia era que os gobernos debían obter unha maioría popular substancial antes de proceder a calquera cambio institucional. Se Meech fracasou por falta de apoio popular, Charlottetown caeu por un proceso consultivo excesivo, todo estaba preparado para ter en consideración ao mesmo tempo os intereses gobernamentais e os intereses sociais.²⁶⁴ Coa inserción no proceso de negociación de intereses sociais de todo tipo, as dificultades para acadar unha decisión común medraron de modo exponencial.

O período que vai desde Meech a Charlottetown foi particularmente significativo para os partidarios do federalismo de concertación en Canadá. Non soamente os voceiros dos grupos sociais estaban á defensiva ante calquera xesto de reconciliación con Quebec como unha ameaza para os beneficios recentemente conseguidos, senón que tamén existían federalistas que consideraban que xa pasara o tempo do federalismo de concertación, para pasar a obter beneficios políticos destes novos grupos recentemente mobilizados e para consolidar o federalismo de dominación do que eran partidarios.

Coa elección dos liberais de Jean Chrétien en 1993, abandonáronse os cambios constitucionais por medios constitucionais. Dado que os seus predecesores non conseguiran reconducir a Quebec á familia constitucional, os liberais federais desexaron volver ao estadio da política habitual, centrándose esencialmente na creación de emprego e no bo goberno. Esta nova estratexia pretendía, segundo Harvey Lazar “regular as materias unha a unha, con solucións lexislativas e administrativas que poden variar

²⁶³ Kathy Brock, “The End of Executive Federalism”, in François Rocher e Miriam Smith, (dir.) *New Trends in Canadian Federation*, 1ª edición, 1995, pp. 143-202.

²⁶⁴ Véxase entre outros, Pal, Leslie A. e Seidle, Leslie, “Constitutional Politics 1990-92: The Paradox of Participation” en Susan D. Philips, (dir.), *How Ottawa Spends: A More Democratic Government...?*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, pp. 143-200.

segundo os expedientes e as circunstancias”.²⁶⁵ Instaurouse un certo tipo de federalismo de concertación baseado nunha estratexia *ad hoc* e os cidadáns, así como os intereses sociais mantivéronse a distancia polo momento, permitíndolle desde ese momento ao goberno central impoñer o seu liderado político sen discusión. As cuestións constitucionais presentábanse baixo unha perspectiva técnica antes que como unha cuestión de fondo sobre as relacións comunitarias.

O Acordo marco sobre a unión social canadense ilustra perfectamente esta nova tendencia a utilizar medios non constitucionais para despregar unha política centralizadora.²⁶⁶ Como consecuencia das presións de última hora, unha vez efectuadas as transferencias federais ás provincias canda o orzamento xeral de 1995, a capacidade de intervención das provincias viuse severamente minada.²⁶⁷ Os primeiros ministros expresaron as súas frustracións nun informe entregado en decembro de 1995 ao Consello de Ministros sobre a reforma e a reformulación das políticas sociais, no que recomendaban unha xestión da unión federal sobre a base dunha “auténtica colaboración”.²⁶⁸ O goberno de Quebec uniu a súa voz ás declaracións feitas unanimemente polos primeiros ministros provinciais. Á fin das negociacións entre os dous niveis de goberno, Ottawa reformulara completamente as propostas contidas no informe entregado aos primeiros ministros para substituíla pola súa propia interpretación, impoñendo así as súas propias condicións. Máis tarde en febreiro de 1999, na fin do proceso, todos os primeiros ministros agás o de Quebec uníronse nunha nova entente malia a

²⁶⁵ Harvey Lazar, “Non-Constitutional Renewal: Towards a New Equilibrium in the Federation”, en Harvey Lazar (dir.) *The State of the Federation*, 1997, Kingston, Institut of Intergovernmental Relations, 1998, pp. 3-55. Tamén, Smith, Jennifer, “Informal Constitutional Development: Change by Other Means” en Herman Bakvis e Grace Skogstad, (dir.), *Canadian Federalism*, *op. cit.*, pp. 40-58.

²⁶⁶ Este acordo verase de forma máis detallada no capítulo 5. Véxase tamén Alain-G. Gagnon e Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship, and Quebec, Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, pp. 70-89.

²⁶⁷ Véxase, Alain-G. Gagnon e Segal, Hugh (dir.), *The Canadian Social Union Without Quebec. 8 Critical Analyses*, Montreal, Institut de recherche en politiques publiques, 1999.

²⁶⁸ Véxase Burelle, André, “The Council of the Federation: From a Defensive to a Partnership Approach”, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2003.

que esta non respectaba as súas reivindicacións e a que traizoaba o espírito do federalismo.²⁶⁹

Ao longo do período que se estende entre 1995 e xaneiro 2006, “o papel das provincias parece ter sido confinado durante moito tempo a poder dicir “si” ou “non” aos montantes [de diñeiro] propostos e a negociar modos máis flexibles de gastar esas sumas”.²⁷⁰ Ottawa impúxolles as súas propias condicións aos gobernos provinciais e optou por unha dinámica de “tómalo ou déixalo” no tocante ás relacións intergubernamentais. Esta perspectiva autoritaria en materia de relacións federais e provinciais seguramente contribuíu a minar a confianza das provincias no goberno central. Esta actitude posiblemente contribuíu tamén á desfeita dos liberais federais, o 23 de xaneiro de 2006, en beneficio dos conservadores de Stephen Harper, coñecidos pola súa vontade de recoñecer os dereitos provinciais.

Durante este tempo, os gobernos provinciais, baixo o liderado de Quebec, crearon o Consello da Federación para lles dar réplica ás ideas centralizadoras en voga en Ottawa baixo os mandatos liberais. A este respecto, o 5 de decembro de 2003, os líderes políticos das provincias e dos territorios asinaron o Acordo de base, con vistas a abrir un novo capítulo nas relacións intergubernamentais no país. Aínda é demasiado cedo para saber se esta iniciativa terá éxito, pero o que xa sabemos é que os primeiros ministros identificaron unha serie de lagoas importantes no federalismo canadense. Como nos lembra Marc-Antoine Adam, ata este momento centráranse “no status igualitario de dous niveis de goberno, non estando subordinado un ao outro e sobre a necesidade de respectar a constitución e a división de poderes, así como a diversidade na federación”.²⁷¹

²⁶⁹ Véxase, Alain-G. Gagnon e Hugh Segal (dir.), *The Canadian Social Union Without Quebec. 8 Critical Analyses*, *op. cit.*, as oito análises que se publican neste volume converxen na súa interpretación e afirman que se impuxo unha única dirección xerárquica dirixida polo goberno central sen moito respecto pola repartición de poderes.

²⁷⁰ Harvey Lazar, “Managing Interdependencies in the Canadian Federation: Lessons from the Social Union Framework Agreement”, Working Papers, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, 2003.

²⁷¹ Marc-Antoine Adam, “The Creation of the Council of the Federation”, *op.cit.*, p. 1. Na maneira de comprender o federalismo recoñécese a influencia dos escritos de Kenneth C. Wheare para quen precisamente “O principio federal esixe que os gobernos xeral e rexionais dun país sexan interdependentes nas súas propias esferas de competencia, non estean subordinados uns aos outros e que se poidan coordinar”. Véxase, *Federal Government*, 4.^a edición, Oxford, Oxford University Press, p. 93, citado e traducido por Joseph Facal,

Tras unha década completa de federalismo unilateral baixo o mandato dos liberais de Jean Chrétien (1993-2004), seguido dun período decepcionante baixo os liberais de Paul Martin que non conseguiron acomodar as demandas provinciais, as eleccións federais celebradas en xaneiro de 2006, deixan ver o comezo dunha nova era no que se refire ás relacións entre o goberno federal e as provincias.

4.3. Cando o nacionalismo maioritario eclipsa o federalismo de concertación

Segundo as análises teóricas dispoñibles, as lagoas asociadas ao federalismo de concertación en Canadá teñen pouco que ver coas deficiencias democráticas comentadas. Os problemas máis importantes no capítulo da representación ligados ao sistema de federalismo de concertación aparecen cando se trata de impoñer unha concepción mononacional do país. As críticas ao federalismo de concertación son, con demasiada frecuencia, manifestacións do nacionalismo maioritario apenas encuberto, precisamente o que a institución do nacionalismo debería impedir.

Xa fixemos a análise de varios dos desafíos que se lle presentaron ao federalismo de concertación nos debates que rodearon o rexeitamento da Constitución nos anos 1981-1982. Boa parte dos trámites puxeron sobre a escena os actores federais provinciais na época en que se consideraba que o federalismo de concertación era un trazo característico do federalismo canadense. Hai que lembrar que como consecuencia das negociacións entre os gobernos provinciais e Ottawa, Trudeau lanzou a ameaza dun referendo. Daquela Trudeau denunciaba as institucións do federalismo de concertación, afirmando que non eran representativas da vontade xeral da cidadanía e que non existía unha necesidade inmediata para instaurar institucións máis eficaces e máis democráticas en Canadá. Despois de impoñer a súa visión, Trudeau nunca convocou o referendo que prometera para arranxar o asunto.

Trudeau tiña máis interese en romper a fronte común entre os gobernos provinciais que en dar o voto aos canadenses. Ao remate do proceso a súa

“Mondialisation, identités e fédéralisme. À propos de la mutation du système politique canadien” en Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montreal, Les Presses de l’Université de Montréal, 2006, p. 241.

estratexia funcionara e a fronte común derrubárase. Ironicamente Pierre Trudeau, o mesmo que cuestionara a lexitimidade do federalismo de concertación, aceptou apadriñar un acordo constitucional que se negociou pola noite, a porta pechada, entre os membros do goberno e sen ningunha representación de Quebec, o que desembocou en tensións sen precedente co goberno quebequés.²⁷²

Para Trudeau só Ottawa podía falar no nome de todos os canadenses. Tiñase polo único dirixente político que ostentaba un mandato pancanadense e que podía actuar como único e verdadeiro representante *do interese nacional canadense*. Para Trudeau con ou sen sistema federal só podía existir un único *demos* e sería un grave erro constitucional recoñecer ás provincias o dereito de erixirse en voceiras doutros *demoi*.²⁷³ Esta forma de ver as cousas provocou máis tensións entre os estados membro da federación e o Estado central posto que as dúas entidades representan lexitimamente e falan, aínda que a escala variable, no nome da súas respectivas comunidades.

André Burelle, un antigo redactor de discursos e durante moito tempo asesor político de Trudeau, resumía a visión monista do Canadá que afloraba e se facía cada vez máis popular baixo os liberais federais desde finais dos anos 1960 e que nunca se desmentiu.

Esta visión promovida por Trudeau, Chrétien e compañía, dunha nación cívica canadense, tema da Carta dos dereitos e liberdades ‘nacional’, alérxica aos dereitos colectivos dos pobos fundadores do país, está servida por un sistema federal que opón os trece gobernos ‘júnior’ a un goberno ‘sénior’ responsable de garantir a primacía do interese ‘nacional’ sobre o pensamento localista das provincias e dos territorios. Nesta concepción de Canadá a ‘soberanía nacional’ perténcelle completamente ao ‘pobo canadense’ que lle dá a Ottawa a responsabilidade exclusiva para asumir o ben común da nación e garantir a igualdade dos dereitos dos cidadáns por todo o país.²⁷⁴

²⁷² Para coñecer mellor a natureza e a importancia destas tensións, véxase Andrée Lajoie, “Le fédéralisme au Canada” e Michel Seymour, “La proie pour l’ombre. Les illusions d’une réforme de la fédératon canadienne”, en Alain-G. Gagnon, (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit., respectivamente nas pp. 183-209 e pp. 211-235.

²⁷³ Ferran Requejo discute esta cuestión en *Federalisme, per a qué? L’acomodació de la diversitat en democracies plurinacionals*, Barcelona, L’Hora del present, 1998, pp. 36-40.

²⁷⁴ André Burelle, op. cit., p. 2. Para máis detalles sobre a comprensión do federalismo canadense de Trudeau, véxase Pierre Elliot Trudeau, *L’épreuve du droit: le débat sur la souveraineté canadienne*, Toronto, Harper Collins Publishers, 1991 e André Burelle, *Pierre Elliot Trudeau : L’intellectuel et le politique*, Montreal, Fides, 2005.

Trudeau e os políticos canadenses que compartían a mesma idea coidaban que a soberanía non se podía compartir e que os gobernos provinciais representaban niveis de goberno inferiores sobre os que o goberno central podía exercer sen contestación a súa dominación. Este tipo de interpretación enfróntase co interese nacional posto que obvia que nunha democracia federal²⁷⁵ o goberno só é un xogador máis entre outros. O goberno non pode ser considerado como o único representante dos intereses nacionais. De feito, o federalismo debe ser interpretado como un sistema de goberno capaz de producir maiorías a diferentes escalas coa finalidade precisamente de limitar o poder do goberno central e garantirlle ás minorías a soberanía en determinados eidos de competencia:

O federalismo moderno é un límite formal á institucionalización da vontade nacional maioritaria como base lexítima para a lexislación. Calquera sistema federal que é funcional denega mediante os seus procedementos que a maioría nacional é unha expresión eficiente da soberanía popular e unha federación pasa a substituír esta maioría cunha definición máis ampla da soberanía. Non se fai negando o principio democrático como tal, senón presentando unha definición máis complexa da cidadanía democrática. Os individuos atopan así a expresión política e a representación en dúas (mesmo se dan casos con varias) manifestacións que poden resultar contraditorias e antagonistas.²⁷⁶

A idea que defende Trudeau de Canadá contrasta enormemente coa de Whitaker, que ofrece unha teoría democrática para mellorar o benestar dos Estados federais. En definitiva, a Trudeau e aos seus partidarios non lles gusta que a política canadense integre diferentes maiorías e que se considere e se represente lexítimamente desde bases territoriais distintas.

Isto suscita un punto importante que presenta Michel Burgess cando aborda a relación entre o federalismo, o nacionalismo e o Estado nacional: “Se a principal razón de ser da federación é a súa capacidade de protexer, promover e preservar un ou varios nacionalismos subestatais, [...] estará constantemente sometida a unha atenta vixilancia. O goberno federal [...]”

²⁷⁵ Véxanse os traballos recollidos por Michael Burgess e Alain-G. Gagnon, (dir.), en *Federal Democracies*, Londres, no prelo na editorial Routledge e que deu lugar á Conferencia de Canterbury en abril do 2006 baixo o patrocinio do Center for Federal Studies da Universidade de Kent.

²⁷⁶ Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, op. cit., p. 167.

será obxecto do que Acton denominou un “escepticismo san”.²⁷⁷ O punto que se mencionou aquí resulta fundamental para as minorías, para que dispoñan dos poderes necesarios que lles permitan actuar como maiorías en todos os eidos políticos indispensables para a súa continuidade histórica.

Volvamos á nosa discusión sobre o proxecto de acordo do lago Meech. Hai que mencionar que se puxo en tea de xuízo o federalismo de concertación, porque non reflectía de forma favorable o nacionalismo maioritario en Canadá. Este fenómeno foi medrando durante os anos nos que Pierre Trudeau ostentou o cargo de primeiro ministro. Se se cuestionou o federalismo de concertación non foi tanto sobre a base da democracia como polo feito de proxectar unha imaxe heteroxénea de Canada. Vexamos rapidamente as interpretacións que fixeron dous respectados especialistas en Canadá, dos motivos que se deron para explicar o fracaso do lago Meech. Isto contribuirá a aclarar as transformacións que caracterizan a evolución da cultura política canadense nos últimos anos.

O constitucionalista Alain Cairns afirmou que se interpretaba o acordo do lago Meech pola parte de “varios cidadáns e grupos de fóra de Quebec [...] como unha indeseable diminución da percepción deles mesmos como canadenses”.²⁷⁸ Pola súa banda, o xurista Peter Russell sacou a conclusión de que o fracaso do lago Meech “demostrou que existía un desexo popular a favor do principio ‘de igualdade das provincias’ fóra de Quebec. Unha política que pretenda chegar a un acordo especial con Quebec comporta un risco político que os dirixentes non queren asumir. Con Meech soubemos tamén ata que punto resulta inaceptable para o resto de Canadá limitarse a unha rolda de cambios constitucionais estritamente quebequeses”.²⁷⁹

Os fracasos dos Acordos do lago Meech e de Charlottetown en 1990 e 1992 ilustran ata que punto os dirixentes políticos procedentes de fóra do Quebec se distanciaron dos propios fundamentos do federalismo que están

²⁷⁷ Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2006, p. 107.

²⁷⁸ Alan C. Cairns, “Citizen (Outsiders) and Government (Insiders) in Constitution-Making”, *op. cit.*, p. 134.

²⁷⁹ Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?*, 3ª edición, Toronto, University of Toronto Press, 2004, p. 252.

na base do pacto fundador. Os traballos de Guy Laforest neste eido amparan firmemente esta idea.²⁸⁰

Máis preto de nós, a aplicación do Acordo marco sobre a unión social (*Entente cadre sur l'union sociale, ECUS*) en 1999, e a sinatura do Acordo sobre a perecuación no outono de 2004, exceptuando posiblemente o Acordo sobre prestacións sanitarias asinado no mes de setembro de 2004, tende a confirmar a visión dun país que alimenta a firme determinación centralizadora.

Resulta irónico constatar tamén que as negociacións sobre a ECUS fixéronse a porta pechada, pero poucas voces condenaron o feito. As repercusións para o federalismo son sumamente importantes se temos en conta que o poder de gastar do goberno federal foi empregado nos eidos de competencia exclusiva provincial e que as novas regras que rexen as relacións intergubernamentais en materia de políticas sociais afectan unicamente ás provincias. Desde o punto de vista de Quebec o máis inquietante é que aínda non é signatario dos acordos e polo tanto o Acordo marco sobre a unión social segue a ser aplicada na provincia sen o seu acordo. En resumo, o nacionalismo maioritario canadense prevalece simplemente por riba da realidade federal de Canadá.

Se o Acordo do lago Meech que se asinou en segredo non é representativo dunha ampla gama de opinións en Canadá, ¿que cabe pensar do Acordo marco sobre a unión social? O Acordo marco sobre a unión social foi imposto malia a oposición de todos os partidos políticos de Quebec e sen ter en conta as preocupacións lexítimas da provincia. Alain Noël opina que “hai que lembrar que esta preocupación polo proceso emerxeu desde o momento en que a maioría anglófona se sentiu realmente insatisfeita dos resultados para desaparecer logo cando un acordo dos máis favorables para ela se asinou detrás das portas cerradas (o Acordo sobre a unión social de 1999 representa un exemplo ben concreto)”.²⁸¹

²⁸⁰ Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Quebec, Septentrion, 1992 (especialmente os capítulos 5 “Trudeau et la saga de Meech” e 7 “Allaire, Bélanger, Campeau et les propositions de renouvellement du fédéralisme” e máis recentemente do mesmo autor *Pour la liberté d'une société distincte*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 2004.

²⁸¹ Alain Noël, “Democratic Deliberation in Multinational Federation”, *op. cit.*, p. 6. Pódese facer a mesma constatación a propósito da debilitación da tradición federal en Canadá, se

En definitiva, a insatisfacción fronte ao federalismo de concertación manifestábase cando se opoñía ao nacionalismo, pero aplaudíase cando contribuíu a consolidar a imaxe do país que desexaba a maioría canadense anglófona.

Así, a crítica do federalismo de concertación que formulou Donald Smiley amosa que hai diferentes razóns para facelo. Entre elas está certa falta de transparencia, unha menor implicación cidadá, o rexeitamento de determinadas prerrogativas nas asembleas lexislativas, a debilitación da exposición pública, a incitación aos gobernos de aumentar os gastos e o incremento dos conflitos entre niveis de goberno. Estas críticas non se poden ignorar e hai que telas en conta nas melloras que é preciso achegar ao funcionamento do sistema federal construído sobre as bases do federalismo de concertación. Existen, non obstante, razóns válidas para apoiar a implantación dun auténtico federalismo de concertación.

Desde a perspectiva quebequesa o principal reto do federalismo de concertación está na frecuencia coa que o goberno central esquivou as regras de funcionamento para satisfacer o seu propio afán de poder. O certo é que as institucións do federalismo de concertación poderían ofrecerlle a un Estado rexión²⁸² como Quebec unha voz determinante na federación.

Unha das características do federalismo é que permite que os Estados membro conserven a súa propia forma de vida ao tempo que impulsa actividades comúns. Para tomar a apropiada expresión de Samuel LaSelva, o federalismo propón un equilibrio entre o desexo político “de vivir ao carón uns dos outros e o de vivir xuntos”.²⁸³ Unha segunda característica do

se analiza de preto a Lei C-20 sobre a claridade referendaria que elaborou minuciosamente Ottawa como resposta ao desexo de convocar outro referendo sobre a autodeterminación.

²⁸² Véxase o debate sobre a noción de Estado rexión en Gemma Aubarell, Agustí Nicolau Coll e Adela Ros, (coord.), *Immigració i qüestió nacional. Minories subestatais i immigració a Europa*, Barcelona, Editorial Mediterrània, 2004, pp. 95-105.

²⁸³ Samuel LaSelva, *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Montreal e Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996, p. 25. N. dasT. A política social “vivre côte-à-côte et vivre ensemble” tivo enorme repercusión en Canadá.

federalismo, coñecida baixo o nome de principio federal²⁸⁴ como xa vimos en capítulos anteriores, establece a non subordinación entre os niveis de goberno. Noutras palabras, os desacordos teñen que solucionarse mediante negociacións de igual a igual. O unilateralismo no contexto federal é unha posibilidade excluída.

A non subordinación dos poderes entre os niveis de goberno é un elemento central da idea que os quebequeses se fan do federalismo, entre os que se atopa un forte apoio aos principios constitucionais (consentimento, continuidade, recoñecemento mutuo).²⁸⁵ Respectar estes principios implica que os cambios que afecten directamente a Quebec non se poidan facer sen o seu consentimento formal. Como voceiros dunha minoría nacional os dirixentes políticos de Quebec insistiron sempre sobre esta característica do federalismo posto que actúa a título de contrapeso fronte á vontade da maioría canadense.

As negociacións entre as elites foron rexeitadas porque excluían a participación popular. No entanto, fomos demasiado rápidos a manifestar a nosa oposición. Pois aínda que teñamos que aspirar a conseguir a maior implicación popular posible as elites políticas, que son as que habitualmente contan con máis información, non se deberían excluír das negociacións que tratan cuestións de identidade e de cidadanía.

No marco da dinámica Quebec-Canadá, os debates públicos ao redor de Meech e Charlottetown leváronos por unha pendente esvaradía.²⁸⁶ Proponho, polo tanto, que non se abandonen as negociacións das elites políticas á escala do federalismo executivo. Estas elites e os especialistas que as acompañan poden servir de transmisores e de voceiros entre os gobernos e as comunidades nacionais. Neste senso, o federalismo representa unha institución clave que pode contribuír a protexer as minorías nacionais como Cataluña, Escocia, Galicia ou Quebec, representacións erróneas que xorden

²⁸⁴ Véxase a nota 265 *supra* (Lazar)

²⁸⁵ Cada un destes principios está elaborado en James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 1999, pp. 114-136

²⁸⁶ Nos debates sobre o acordo do lago Meech, as feministas de fóra do Quebec alegaron que a cláusula da sociedade diferenciada no acordo proposto podía implicar unha opresión das mulleres na provincia, puidendo chegarse a adoptar medidas represivas e discriminatorias por parte dos dirixentes políticos implicados.

das necesidades específicas. Esas necesidades preséntanse como privilexios que solicitan as comunidades nacionais, xa demasiado consentidas, en vez de verse como peticións lexítimas.

Dado que Canadá forma unha federación multinacional, a maioría das partes interesadas considera que as elites políticas de Quebec son as que mellor situadas están para falar da nación quebequesa nas institucións do federalismo de concertación. Como o demostramos con esta obra, sempre que Canadá se distanciou dun verdadeiro federalismo de concertación fíxoo a expensas dos intereses de Quebec. O sentido común suxire que é preciso reactivar o federalismo de concertación en Canadá, xa que contribuíría a profundar nas prácticas democráticas e a estimular a confianza e a lealdade nas institucións políticas instauradas.

O federalismo de concertación representa a expresión da saúde democrática en Canadá. Se os dirixentes políticos canadenses queren de verdade corrixir as prácticas democráticas vacilantes nese país, deberían tomar a precaución de facer reformas electorais, ofrecerlle ao electorado un enfoque máis sensible ás diferenzas de clase, impedir a excesiva concentración de poderes no Primeiro Ministro e atopar medios axeitados para mitigar as influencias das desigualdades rexionais nas institucións centrais.

As institucións políticas de Quebec contribuíron moitas veces a lanzar importantes reformas democráticas que mesmo tiveron que facer fronte á oposición dos outros estados membro da federación. Os actuais debates en Quebec sobre as reformas electorais, un enfoque máis sensible ás reivindicacións de clase e á rexionalización dos poderes, ofrecen novas vías que é preciso explorar. Os quebequeses están dispostos a abrirse a un verdadeiro federalismo de concertación na medida en que lles dará a ocasión de discutir as súas propias preferencias sobre a multinación e así enriquecer o funcionamento das prácticas democráticas, percibidas no país ás veces como un tanto inseguras. En caso de non lograr concretar un auténtico federalismo multinacional, a “segunda mellor escolla”²⁸⁷ sería a da adopción dun federalismo de concertación que lle permita a Canadá e a Quebec atopar solucións políticas negociadas bilateralmente. No seguinte capítulo veremos como Canadá prescindiu das prácticas federais e explicaremos de que xeito

²⁸⁷ Esta teoría semella ter moito respaldo entre os economistas que defenden a idea de que cando unha óptima solución é difícil de realizar hai que optar pola segunda mellor opción dispoñible.

esta posición alimentou o auxe do movemento de autodeterminación en Quebec durante os trinta últimos anos. Como se verá, Canadá, nun intento de impoñerse como único polo de autoridade con respecto á identidade, contribúe a alienar os quebequeses que, á súa vez, preocupados polo auxe do nacionalismo maioritario canadense, se inclinan por un nacionalismo liberal quebequés.

5. OSEFECTOSDONACIONALISMOMAIORITARIO EN CANADÁ

Os efectos do nacionalismo maioritario en Canadá²⁸⁸

¿Como é posible imaxinar unha comunidade política privada dunha das fontes culturais que a alimentan? As nacionalidades que están a despertar na actualidade abundan para advertirnos sobre os terribles conflitos desatados nos estados que desprezaron as nacións, intentando substituírse a elas ata o punto de presentarse, eles mesmos de forma arbitraria, como nacións. Fernand Dumont²⁸⁹

Certos intelectuais e voceiros das forzas políticas dominantes de Canadá opinan que o nacionalismo minoritario constitúe unha ameaza para a estabilidade política e un perigo para as prácticas democráticas. Autores como Eric Hobsbawn e o ex ministro federal e politólogo canadense, Stéphane Dion, pódense asociar facilmente a esta corrente ideolóxica. En contraposición, autores tales como Michael Keating, Rainer Bauböck e James Tully así como o ex conselleiro político do Partido Quebequés, Jean François Lisée, amosaron que o nacionalismo minoritario podía ser fundado á vez social e politicamente sobre a lexitimidade e a representatividade. Neste capítulo, estudo en que o nacionalismo maioritario no Canadá obstaculiza os cambios políticos e en que contribúe a mobilizar as forzas do nacionalismo minoritario que reaccionan aos efectos dos fluxos e refluxos da orde política dominante.

²⁸⁸ Este texto elabora un argumento inicialmente revelado no marco dos traballos do Grupo de investigación sobre as sociedades multinacionais, véxase Alain-G. Gagnon, “Undermining Federalism and Feeding Minority Nationalism: the impact of majority nationalism in Canada”, en Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau e François Rocher (dir.), *The Condition of Diversity in Multinational Democracies*, Montreal, Institut de recherche en politiques publiques/McGill-Queen’s University Press, 2003, pp. 295-312

²⁸⁹ Fernand Dumont, *Raisons communes*, Montréal, Boréal, 1995, pp. 54-55.

Ata agora a literatura sobre o nacionalismo adoitaba centrarse na busca da independencia política das minorías nacionais e descoidaba a construción nacional das maiorías nacionais; faise a distinción entre os “*state-seeking nationalisms*” e os “*nationalizing practices*”, seguindo os termos evocadores de Rogers Brubaker.²⁹⁰ No contexto canadense, o nacionalismo maioritario tradúcese nun conxunto de medidas que introduciu o goberno federal, que van desde unha Carta canadense de dereitos e liberdades ata prestacións de xubilacións, fondos de innovación, repartición de bandeiras e as bolsas das Cátedras do Milenio. Trátase de promover unha identidade nacional pancanadense e reducir os sentimentos nacionais minoritarios a meras expresións folclóricas cando non se consideran simples elementos subversivos.

A hipótese que me gustaría analizar é que despois do rexeitamento da Constitución canadense no ano 1992, da proposta do Acordo de Charlottetown no 1992 e da Declaración de Calgary no 1997, seguida á súa vez tres anos máis tarde pola Lei sobre a claridade referendaria, Quebec rematou considerando que se limitaban as súas marxes de manobra e que mesmo, a maioría establecíanas as forzas políticas do nacionalismo maioritario. Este Estado membro da federación convertíase así nun socio descontento dentro dun sistema político cada vez menos federal. Polo tanto, manteño que mediante o rexeitamento das prácticas federais en numerosos campos políticos o sistema federal canadense abandona de forma consciente e estratéxica algúns dos seus elementos fundadores.

Neste capítulo analizo tres deses campos políticos. En primeiro lugar, estudo o acordo marco que afecta á dinámica das relacións entre o goberno federal e o provincial no eido das políticas sociais o Acordo Marco sobre a Unión Social Canadense (*Entente-cadre sur l'union sociale canadienne*, ECUS, 1999-2002). En segundo lugar, ocúpome dos efectos dunha Carta pancanadense dos dereitos e liberdades que ao ser promovida polas institucións xudiciais do poder central obstaculiza a representatividade da Asemblea Nacional de Quebec ademais de deteriorar profundamente, dun extremo a outro de Canadá, os lazos existentes entre os cidadáns e os gobernos; finalmente, trato os crecentes atrancos que se lle presentan a Quebec no terreo das relacións internacionais.

²⁹⁰ Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge, Cambridge University Press. 1996, p. 9

5.1. Consideracións teóricas

Para seguir con algunhas das miñas reflexións anteriores sobre a influencia das ideas políticas, analizaremos o nacionalismo minoritario/maioritario como variable independente e como un factor clave que actúa sobre os feitos políticos. O nacionalismo conta cun número variable de significados segundo quen o interprete. Fai referencia ao que Michel Foucault denomina a “formación discursiva” ou, para citar a Craig Calhoun, “a unha maneira de falar que forma a nosa consciencia, pero que permanece o suficientemente aberta para que se renoven constantemente os obxectivos e os interrogantes, a capacidade de encamiñarnos cara a discusións cada vez máis intensas e á creación permanente de debates sobre a forma de nolo representar”.²⁹¹ Resulta pertinente mencionar aquí o termo “hexemonía”.

Despois de analizar o nacionalismo inglés, francés, alemán, ruso e americano na súa construtiva obra *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Liah Greenfeld indica na conclusión:

O papel do amor propio, ou a aspiración aos honores, foi algo moi descoidado na explicación do cambio social, cando habitualmente se tende a considerar que os seus verdadeiros impulsos están na ambición de poder e de autoridade. Nos cinco casos [...] a emerxencia do nacionalismo atópase ligada a preocupacións de prestixio. A aristocracia inglesa esforzábase en xustificalo, a nobreza francesa e rusa en defendelo e os intelectuais alemáns en levalo a cabo. Mesmo para os americanos que se preocupaban polas cuestións materiais a tributación sen a representación invocaba máis un insulto á súa dignidade que aos seus intereses económicos. Loitaron e convertéronse nunha nación para conseguir ante todo o respecto que se lles debía.²⁹²

Tal e como se ilustrará neste capítulo, a aspiración aos honores e a ambición de poder tamén foi a regra de xogo en Canadá. Entre outros, Jane Jenson e Sylvia Bashevkin²⁹³ fixeron fincapé ámbalas dúas no “universo do discurso político” ao afirmar que fixarse unicamente nas relacións entre o

²⁹¹ Craig Calhoun, *Nationalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997, p. 3.

²⁹² Liah Greenfeld, *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, p. 488. Véxanse tamén outros traballos como *Nationalism and the Mind. Essays on Modern Culture*, Oxford, Oneworld Publications, 2006.

²⁹³ Jane Jenson, “Naming Nations: Making Nationalist Claims in Canadian Public Discourse” *Canadian Journal of Sociology and Anthropology*, vol. 30, nº 3 1993, pp. 337-358; Sylvia Bashevkin, *True Patriot Love: The Politics of Canadian Nationalism*, Toronto, Oxford University Press, 1991.

Estado e a sociedade pode facer perder de vista a situación no seu conxunto. Un estudo lonxitudinal dos fenómenos políticos que se centre exclusivamente no Estado ou na sociedade, aínda que sexa pertinente, resulta insuficiente se non se achega ao mesmo tempo unha investigación no terreo das ideas. Os legados políticos son importantes, especialmente nun Estado federal como Canadá onde se confrontan discursos políticos xerados por nacionalismos maioritarios e minoritarios.²⁹⁴

Bashevkin considera que a característica do pancanadianismo —que eu asimilo a un discurso propio do nacionalismo maioritario— céntrase nunha concepción do mundo cunha tendencia centro-esquerda orientada cara ao papel predominante do goberno federal. Describe esta concepción do mundo como “a busca organizada da cohesión e da especificidade canadense no continente norteamericano mediante políticas específicas que introduce o goberno federal en materia de cultura, comercio ou investimento, coa finalidade de neutralizar as intrusionas americanas.”²⁹⁵ Aínda que o goberno federal foi deixando gradualmente as súas pretensións de centro esquerda para favorecer agora a redución do sector público e da apertura ao comercio internacional, a constatación segue a ser válida. As continuas manifestacións dun nacionalismo maioritario no Canadá aparecen nun discurso político dominante que propaga a imaxe dun Estado sen diferenciación territorial na escena internacional, que planifica “normas nacionais” no eido da política interior e que inspira escaso compromiso por parte dos cidadáns e do sector privado en asuntos de carácter público. Todo isto contribúe a minguar a capacidade de Quebec para aplicar as súas propias políticas no seu propio territorio.

O pancanadianismo tal e como o concibe Bashevkin está fundado en ideas políticas preconcebidas. Mais a importancia do nacionalismo maioritario tamén se pode percibir mediante unha análise do poder de decidir gastos e do control fiscal, así como polo grao de respecto dos acordos contractuais que establecen a repartición de poderes nun réxime federal.²⁹⁶

²⁹⁴ Katherine E. Swinton e Carol J. Rogerson, dir. *Competing Constitutional Visions*, Toronto, Carswell, 1988.

²⁹⁵ Sylvia Bashevkin, *True Patriot Love: The Politics of Canadian Nationalism*, op. cit., p. 157.

²⁹⁶ Vêxase Guy Laforest, « Se placer dans les souliers des autres partenaires dans l'union canadienne » en Guy Laforest e Roger Gibbins, dir. *Sortir de l'impasse les voies de la*

Isto é máis evidente cando as discusións sobre a repartición de poderes abordan o tema das negociacións intergubernamentais, posto que deixa a Quebec con escasa marxe de manobra. Hai que precisar que despois da derrota dos conservadores fronte aos liberais de Jean Chrétien en 1993, as negociacións intergubernamentais quedaron completamente obsoletas e non se lles concedeu ningunha atención durante todo o reinado liberal de 1993 ata 2006, pois este partido ministerial prefería impoñer as súas expectativas lonxe das miradas do público en vez de lexitimar un marco de discusión recoñecido.

A Carta canadense dos dereitos e liberdades acabou por atizar a crispación desta orientación. O obxectivo de realizar no nome dos principios universais do dereito un trato igual para todos os cidadáns do conxunto do territorio canadense tivo como resultado, por unha banda, unha inevitable homoxenización das políticas en todo o país e, por outra, un desvío dos debates políticos, que pasaron das mans dos representantes elixidos do federal e das provincias ás dos xuíces nomeados polo poder central. Como consecuencia, as conferencias dos primeiros ministros convertéronse fundamentalmente en encontros carentes de resultados.²⁹⁷

Ademais, estase a afirmar a miúdo que as repercusións do comercio internacional limitan a liberdade de acción do Estado e, polo tanto, afectan á súa soberanía. Isto leva ao goberno federal a despojar as provincias das súas competencias en materia de política interior. Algunhas das provincias máis febles non teñen forza para oporse a esta nova orientación, pero as máis fortes como Alberta, Ontario e Quebec manifestaron de forma regular ao longo dos anos as súas inquedanzas e o seu descontento. Ás provincias estáselles a dicir, por un lado, que agora exercen un papel consultivo maior e que se reforzan as súas competencias administrativas. Pero polo outro, ao quedar despoxadas das súas competencias, esa suposta capacidade de poder queda sen efecto. Deste xeito, os Estados membro da federación canadense,

réconciliation, Montreal, l'Institut de recherche en politiques publiques, 1998, pp. 55-84 onde o autor denuncia os efectos imperiais das prácticas políticas que prevalecen en Canadá.

²⁹⁷ Martin Papillon e Richard Simeon, "The Weakest Link? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations", en J. Peter Meekison, Hamish Telford e Harvey Lazar, dir. *Canada. The States of the Federation 2002. Reconsidering the institutions of Canadian Federalism*, Kingston, Queen's Institute of Intergovernmental Relations, 2004, pp. 113-140.

incluído Quebec, quedan equiparados cos demais grupos consultivos que interveñen nos diferentes eidos políticos e ademais sen ter en conta a existencia da separación de poderes. Despois da globalización económica, o que queda da soberanía nestas condicións pertencelle ao goberno central. Este discurso baséase nunha concepción imprecisa da participación das provincias no proceso político de xeito que termos tales como “colaboración”, “asociación”²⁹⁸ e “unidade” quedan desprovistos de sentido e só serven para reforzar o poder central. Deste xeito, unha identidade nacional homoxénea que obvia as diferenzas é a única finalidade que ten a colaboración indecisa dos partidarios do nacionalismo maioritario en Canadá.

Segundo os termos de Rogers Brubaker, este é un Estado de prácticas nacionalitarias cando actúa polo interese e baixo a orde dunha ‘nación titular’ para a que a lingua, a cultura, o peso demográfico, o nivel de vida e a hexemonía política teñan que ser protexidos e promovidos polo Estado. Aquí os elementos clave son (1) o sentido da ‘apropiación’ do Estado por parte dun grupo etnográfico particular que se pode distinguir do conxunto dos habitantes ou residentes permanentes que integran a poboación, e (2) o dispositivo ‘corrector’ ou ‘compensador’ que pretende empregar o poder público para promover os [...] intereses específicos das raíces nacionais.²⁹⁹

Polo contrario, o nacionalismo minoritario quebequés que está representado por todos os partidos políticos con escanos na Asemblea Nacional de Quebec e que só ten unha voz en Ottawa, a do Bloc Québécois, ten poucos recursos á hora de tentar concretar as aspiracións políticas de Quebec en políticas públicas ou conseguir o recoñecemento das diferenzas que caracterizan a sociedade quebequesa. Para facerlle fronte a un Estado central que recorre a prácticas nacionalistas, a estes partidos políticos non lles queda outra que loitar na retagarda; namentres os partidarios do nacionalismo maioritario contan coa posibilidade de presentar o seu proxecto en termos de unidade nacional, pero destrúen así as bases do liberalismo.

²⁹⁸ Jennifer Smith, “Informal Constitutional Development: Change by Other Means”, en Herman Bakvis e Grace Skogstad, dir. *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy: l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, 1ª edición, Don Mills, Oxford University Press, 2002, pp. 40-58; Alain Noël, “Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote”, *Policy Matters*, vol. 1, nº2, marzo 2000, pp. 1-26

²⁹⁹ Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, op. cit., pp. 103-104.

Despois destas consideracións teóricas, cómpre facer unha breve análise de tres ámbitos políticos que xeran tensións importantes entre o Quebec e o goberno federal; tensións que se envelenaron aínda máis coa chegada dos liberais ao poder en 1993 despois de dez anos na oposición. Non obstante, coa volta dos conservadores de Stephen Harper no mes de xaneiro de 2006 expresouse unha maior apertura ás reivindicacións do Quebec.

5.2. Exame de tres iniciativas gobernamentais

A continuación faise unha análise das políticas do goberno federal en eidos tan diversos como a política social, a inclusión constitucional da Carta dos dereitos e liberdades e as relacións internacionais desde comezos dos anos 1980. Preténdese ilustrar tamén como se pode aplicar ao Estado canadense a descrición que fai Brubaker sobre as prácticas nacionalitarias dos Estados de Europa Central e Oriental.³⁰⁰

5.2.1. A unión social canadense

A unión social é un claro exemplo do esforzo concertado de transformación que se levou a cabo desde as máis altas esferas políticas e no que non se respectou a división de poderes. Dito doutro xeito, o goberno federal considera que a aplicación da unión social canadense é un “instrumento de enxeñaría de Estado”.³⁰¹

A idea dunha unión social no Canadá fixo a súa aparición pública á raíz do fracaso do Acordo do lago Meech (1987-1990) ao tempo que se establecían as discusións constitucionais sobre as propostas federais de setembro de 1991.³⁰² Ao comezo, Ottawa concibiu o concepto como un instrumento

³⁰⁰ Este estudo podería ampliarse a outros eidos como a mobilidade dos traballadores e a formación da man de obra, as axudas de financiamento aos estudantes e a educación na etapa postsecundaria así como as prestacións polos fillos e a programas de innovación que levou a cabo o goberno federal canadense.

³⁰¹ Na literatura anglófona emprégase a expresión “statecraft” para describir o proceso. A modo de exemplo véxase Peter H. Russell, “Bold Statecraft, Questionable jurisprudence”, en Keith Banting e Richard Simeon, dir. *And No One Cheered*, Toronto, Methuen, 1983, pp. 210-238.

³⁰² Véxase o capítulo de Sarah Fortin, “De l’union sociale canadienne à l’union sociale fédérale du Canada”, en Alain-G. Gagnon, (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montreal, Les Presses de l’Université de Montreal, 2006, pp. 339-369.

inherente ao proceso de *nation building*. Logo viuno como un medio para que os Estados membro da federación asumisen as responsabilidades en materia de política social e para formularlle ao goberno federal reivindicacións comúns mediante negociacións intergubernamentais; ao final, segundo os avances e retrocesos das relacións entre provincias e federación, acabou por confundirse cun proxecto dun nacionalismo maioritario que foi incapaz de ver que existían competencias distintas. O “poder da carteira” ensombreceu os acordos constitucionais anteriores, favorecendo así o goberno central que é o que dispón de importantes recursos financeiros.

Todo o demais depende do consentimento do poder central para que poidan decidir o gasto porque só os Estados membro que recoñecen ese poder poden acceder á xenerosidade federal. O dereito a beneficiarse dunha completa compensación financeira deixou de ser unha opción para as provincias que non respecten as estritas condicións que decreta Ottawa. O goberno central resérvase o dereito de contribuír aos orzamentos das provincias e para facelo pon dúas condicións: en primeiro lugar, que as provincias fagan todo o que está no seu poder para acadar os obxectivos pancanadenses en materia de saúde, de educación postsecundaria, axuda social, e servizos sociais —sectores todos eles de competencias exclusivas das provincias—; en segundo lugar, que acepten de boa fe compartir as responsabilidades aprobadas por Ottawa e as provincias, agás Quebec.³⁰³ Como o explica o filósofo Will Kymlicka:

Se os dereitos lingüísticos e as normas de programas sociais se deben aplicar en todo o país, as decisións que lles afectan teñen que ser tomadas no ámbito federal e non no provincial. Isto significa, á súa vez, que será unha instancia a que tomará as decisións, na que os canadenses anglófonos gocen dunha maioría decisiva [...]

En resumo, a idea de que os canadenses forman unha única nación dun océano a outro e o feito de que o goberno federal ten como misión definir e promover esta nacionalidade común incrementa a mobilidade e o poder político dos canadenses anglófonos. Non é de estrañar, polo tanto, que unha maioría tan importante de canadenses anglófonos aceptase o nacionalismo canadense.³⁰⁴

³⁰³ Este punto explica Alain-G. Gagnon, “Travailler en partenariat avec les Canadiens”, en Alain-G. Gagnon, dir., *L’Union sociale dans le Québec. Huit études sur l’entente-cadre*, Montreal, Les Éditions Saint-Martin, 2000, pp. 129-154.

³⁰⁴ Will Kymlicka, “Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser”, en Guy Laforest e Roger Gibbins, dir., *Sortir de l’impasse: les voies de la réconciliation*, Montreal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, p. 33.

Alain Noël retoma esta interpretación e declara que a única opción que se lle presenta a Quebec para expresar o seu desacordo é a de incluíla como unha simple nota a pé de páxina dos programas federais obrigatorios.³⁰⁵ Trátase aquí da fin dun federalismo que descansaba na base dunha auténtica colaboración entre os Estados membro e de xeito máis significativo entre os Estados membro e o goberno federal.³⁰⁶

Por se fose pouco, o goberno central decretou que podería tomar novas iniciativas mediante o acordo marco sobre a unión social, só coa condición de dar un preaviso de tres meses aos gobernos provinciais e territoriais. Actúa así mediante cesións directas ás persoas e organizacións comprometidas no ámbito da saúde, na educación postsecundaria, axuda social e servizos sociais. Trátase aquí non só dun dos cambios máis discutibles que se lle fixo á división de poderes en Canadá, senón tamén dunha transformación contraria á realidade multinacional do país para substituír ao antollo das intencións do goberno central un federalismo mononacional. A situación amosa un goberno central que segue a minar as consideracións normativas nas raíces do federalismo como se viu no capítulo 2 e que impón os seus puntos de vista dominantes sen preocuparse demasiado polas comunidades nacionais afectadas.

“Os cambios feitos por medios inconstitucionais” convertéronse na consigna de Ottawa que ao tomar diferentes iniciativas remata nada menos que facendo modificacións constitucionais significativas.³⁰⁷ Estes cambios son globalizantes e estruturantes e sentan un precedente que será preciso tomar en consideración nos asuntos federais e provinciais. No entanto, unha vez máis tócalle a Quebec probarlles aos seus socios dentro da federación que non se volveu respectar o principio federal. Isto, como o explica a politóloga, Jennifer Smith podería volverse en contra de Ottawa.

“[A] tradición e o principio [federal] son os puntos de referencia que permiten dar conta do estado do federalismo no país. Estes puntos de referencia poden servir para deslexitimar un cambio antifederal inconstitucional.

³⁰⁵ Alain Noël, “Mise en tutelle des provinces”, *Le Devoir*, Montreal 15 febreiro 1999, 4-7.

³⁰⁶ Véxanse os capítulos 2 e 5 para afondar nas diferentes fases do federalismo de concertación en Canadá.

³⁰⁷ Jennifer Smith, “Informal Constitutional Development : Change by Other Means”, en Herman Bakvis e Grace Skogstad, dir, *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, op.cit., pp. 40-58.

[...] O principio federal é un elemento crítico da democracia nun amplo Estado federal. Polo tanto, por moi tradicional que resulte, non hai que renunciar a el sen preocuparse. Está claro que non o hai que abandonar nunha serie de modificacións que se acumulan para constituír un cambio constitucional informal. Canto máis importante sexa un principio, maior é a necesidade de procedementos para efectuar modificacións formais”.³⁰⁸

O estudo da política social confirma a tese dun goberno central que, a pesar da Constitución canadense, actúa para impoñer a súa perspectiva centralizadora. Isto faise, empregando de tapadeira un “federalismo cooperativo”, un eufemismo que se inventou nos anos 1960 para atenuar as manifestacións dun federalismo dominante.

5.2.2. A inclusión da Carta canadense dos dereitos e liberdades

O acto máis evidente de que o goberno federal apuntaba cara a un nacionalismo pancanadense foi posiblemente a inclusión constitucional dunha Carta dos dereitos e liberdades, considerado elemento clave no rexeitamento de 1982. Por un lado, a inclusión dos dereitos presentábase como unha ruptura coa orde legal e constitucional canadense³⁰⁹ e, polo outro, a imposición da Carta prexudicaba a supremacía da lexislatura provincial e da federal. En efecto, a Carta inserida na Constitución (á que Quebec aínda non lle deu o seu consentimento) constitúe non só unha modificación da repartición de poderes en Canadá, senón tamén e sobre todo unha refundición das prácticas federais. Trátase da iniciativa nacionalitaria menos disfrazada que tomou o goberno federal ata este momento.

A Carta dos dereitos e liberdades, obra persoal de Pierre Elliot Trudeau, conformaba xunto co multiculturalismo e o bilingüismo institucional a última peza dun crebacabezas que estaba destinado a nutrir as bases universais dunha identidade pancanadense. Para Trudeau,³¹⁰ a nación xurídica na que cada cidadán se beneficia dun conxunto de dereitos individuais era a expresión

³⁰⁸ Jennifer Smith, *ibid.*, pp. 55-56.

³⁰⁹ Esta interpretación aparece detallada na Comisión sobre o futuro político e constitucional do Quebec, *Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, Quebec, Publications officielles du Québec, 1991, p. 34.

³¹⁰ Para unha análise detallada das contribucións de Trudeau á cultura política canadense véxase James Bikerton, Stephen Brooks e Alain-G. Gagnon, *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité e de communauté : Grant, Innis, Laurendeau, Rioux, Taylor e Trudeau*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, capítulo 7.

institucional dunha “sociedade xusta”, a que está fundada sobre a razón en oposición aos lazos “parroquiais” e “emotivos” das identidades rexionais sobre as que se edificou Canadá.³¹¹ O réxime dos dereitos individuais instaurado pola Carta pódese considerar como unha das máis graves agresións contra as capacidades lexislativas de Quebec, posto que desestimou as interpretacións do federalismo. O filósofo James Tully fai unha acertada descrición das implicacións nacionalistas que tivo a adopción da Carta nos seguintes termos:

Namentres a asemblea lexislativa de Quebec se está a esforzar para preservar e poñer en valor o elemento dominante de Quebec como unha sociedade moderna de lingua francesa, a súa soberanía tradicional neste eido queda restrinxida por unha Carta que lle dita a maneira de redactar e de xustificar todas as súas leis, pero non recoñece en absoluto o carácter que distingue a Quebec. Polo tanto, a consecuencia da Carta é absorber Quebec nunha cultura nacional pancanadense, feito que pretendía precisamente impedir, segundo Lord Watson, a instauración da Constitución do 1867. Polo tanto, desde esta perspectiva a Carta, que serviu sempre para xustificar a independencia, é *‘imperial’* en toda a acepción do termo.³¹²

Os dereitos son bens prepolíticos e por conseguinte o goberno que ten a tarefa de definilos nun sistema federal sae vencedor nos conflitos políticos. Na opinión de Guy Laforest, a impopularidade dos federalistas ao fundar a nación nunha Carta de dereitos reside, en parte, no feito de que ao contrario da nación quebequesa cuxa expresión se defendeu e, en grande medida, se modernizou na Revolución Tranquila, a nación canadense inglesa foi esencialmente unha creación do Estado central desde a confederación.³¹³ Do mesmo xeito o Estado central sempre representou a nación canadense —a identidade canadense ou a expresión nacionalista da maioría, insinúase no

³¹¹ Sobre o uso que fixo Trudeau do nacionalismo xudicial como baluarte contra o nacionalismo quebequés, véxase Michael Oliver, “Laurendeau et Trudeau: leurs opinions sur le Canada”, en Raymond Hudon e Réjean Pelletier, dir. *L’engagement intellectuel: mélanges en l’honneur de Léon Dion*, Sainte-Foy, Les Presses de l’Université Laval, 1991, pp. 339-368.

³¹² James Tully, “Let’s Talk: The Quebec Refrendum and the Future of Canada”, Les conférences Austin et Hempel Lectures, Dalhousie University et University of Prince Edward Island, 23 e 27 de marzo do 1995.

³¹³ Guy Laforest, *Trudeau et la fin d’un rêve canadien*, Sillery, Septentrion, 1992.

espírito do goberno federal —.³¹⁴ Así, a Carta pódese interpretar como unha resposta directa á crecente influencia do Estado quebequés na definición e desenvolvemento da nación quebequesa. Mediante un réxime de dereitos, o goberno federal determina cales son os lazos de dependencia que deberían recoñecer os cidadáns de Canadá.

Segundo Peter Russell, os elementos unificadores e nacionalitarios da Carta son triplos.³¹⁵ En primeiro lugar, a Carta é un símbolo unificador, xa que o seu público atento ao discurso sobre os dereitos e os valores compartidos está conformado por todos os canadenses dun océano a outro. Esta función simbólica é fundamental para a definición e a identidade canadenses. En segundo lugar, a Carta fomenta os criterios nacionais e unifica as políticas para acomodalalas ás súas regras. As políticas lingüísticas preséntanse como exemplo claro deste caso. Finalmente, a consecuencia da xudicialización do sistema político canadense, os obxectivos políticos deixan de ser o tema das definicións rexionais e das deliberacións das asembleas provinciais posto que adoptan un carácter “nacional” e non territorial. Esta idea colle aínda máis forza se temos en conta que o sistema xudicial canadense é xerárquico e que a xurisprudencia do Tribunal Supremo ten capacidade executoria sobre todos os demais tribunais. Guy Laforest vai máis aló na argumentación cando constata que “a Carta de 1982 desterritorializa os conflitos, sácaos dos lindes provinciais para colocalos no eido xurídico-político pancanadense onde os xulga, en última instancia, un Tribunal Supremo que depende do Estado central.”³¹⁶ Por outra parte, Laforest pretende que a Carta, ademais de normalizar determinadas prácticas sociais, contribúa na converxencia do código civil de Quebec —un elemento clave da diferenza de status que ten Quebec en Canadá— e da *Common law*, atenuando un dos aspectos que fan de Quebec unha sociedade distinta no conxunto canadense.

As funcións nacionalitarias da Carta acaban por derrubar as bases do federalismo que están na propia orixe do país. Namentres que os alicerces do sistema federal se basean intrinsecamente nas delimitacións rexionais e territoriais, a Carta modifica as regras do xogo político ao ocultar a

³¹⁴ Para unha análise do papel do goberno central na formación da nación canadense véxase Philip Resnick, *Thinking English Canada*, Toronto, Stoddart, 1994.

³¹⁵ Peter H. Russell, “The Political Purposes of the Charter of Rights and Freedoms”, *Canadian Bar Review*, vol. 61, 1983, pp. 1-33.

³¹⁶ Guy Laforest, *Trudeau et la fin du rêve canadien*, op. cit., p. 185.

especificidade territorial que se fai insignificante e lle substitúe un marco no que todas as identidades quedan equiparadas, sexan minoritarias ou non, territoriais ou non. A entrada na escena política de grupos non territoriais e individuos activos na comunidade nacional canadense diluíu o principio das “dúas maiorías” que defendían a meirande parte dos actores políticos e sociais de Quebec. Noutros termos, o nacionalismo dominante que se expresa na Carta concibe na práctica as outras identidades coma se fosen minorías. Quebec, que a partir dese momento e segundo as novas regras impostas é unha provincia máis entre as demais, vese limitado para poder promover dentro das súas capacidades un conxunto de valores e prioridades comúns diferentes as das outras provincias.

Janet Hiebert emprendeu un estudo empírico sobre as distintas interpretacións e aplicacións da Carta co propósito de determinar se debilita o pluralismo territorial do federalismo canadense ou se permite a diversidade provincial nas deliberacións políticas.³¹⁷ Sen entrar en detalles nas diferentes causas xurídicas que o seu estudo saca á luz, pódese concluír que a maioría dos veredictos do Tribunal Supremo interpretaron a Carta de acordo coa diversidade federal. De aí que poida afirmar que as consideracións do Tribunal en defensa dos intereses das provincias sirvan para amortecer as orientacións centralizadoras da Carta. Sen chegar a dicir que a Carta non tivo ningún impacto sobre a diversidade provincial no proceso político, Hiebert asegura ademais que non hai proba empírica para soste a tese que consiste en que a xurisprudencia da Carta produciu unha interpretación uniforme dos dereitos, obviando as diferenzas rexionais. No entanto, Hiebert achega una reserva importante e esclarecedora á súa argumentación:

Cando unha lei entra en conflito aberto cun dereito protexido e específico, a Carta restrinxe enormemente a autonomía das provincias [...] Non obstante, a maioría dos dereitos protexidos non están formulados en termos claros nin precisos. Por exemplo, as restricións á capacidade do Quebec para establecer unha política lingüística no ensino non debería servir de argumento para a proposición xeral, estipulando que a Carta rexeitaría inevitablemente os obxectivos culturais ou os valores comúns que persegue as provincias.³¹⁸

³¹⁷ Janet L. Hiebert, *Limiting Rights: The Dilemma of Judicial Review*, Montreal, e Kingston, McGill Queen's University Press, 1996.

³¹⁸ Janet L. Hiebert, *Limiting Rights: The Dilemma of Judicial Review*, *ibid.*, p.137

Hiebert opina que os fundamentos das decisións tomadas polo Tribunal Supremo descansarían no feito de que a cláusula do “carácter razoable”, prevista no art. 1 da Carta, estase a interpretar de forma expresa nun sentido federalista. Dito doutra forma, os límites que se lle impoñen ao réxime dos dereitos son precisamente os que fan que a Carta sexa compatible co federalismo. Visto así, as iniciativas políticas das provincias dispoñen dun elemento máis importante para limitar os efectos individualistas da Carta, sempre e cando os valores que defenden sexan compatibles cunha sociedade libre e democrática. O feito de que sexan os gobernos os que teñan a responsabilidade de probar a adecuación dos obxectivos que se buscan considérase totalmente conciliable co principio da diversidade provincial. No entanto, a disposición de derogación (art. 33 da Carta), que é a que expresa de forma máis evidente a diversidade provincial, está impregnada de ilexitimidade, ata o punto de restrinxirlle aos gobernos provinciais o seu uso. E isto estase a facer nunha cultura política cada vez máis “legalista”.

Cómpre considerar que o estudo de Hiebert é unha contribución empírica importante ao debate sobre a compatibilidade entre a Carta e o federalismo, pero hai que recoñecer tamén que non deixa de presentar a Carta como contraria ao pensamento do federalismo e en desacordo coas prácticas constitucionais canadenses. En primeiro lugar, como o admite Hiebert, a xurisprudencia respecto da diversidade provincial resulta máis ben limitada e non se trata dunha simple cuestión de estatísticas. Incluso se pode dar o caso de que as repercusións da Carta se vexan afectadas aínda antes de que un litixio se leve ante o Supremo; por exemplo, cando os gobernos respectan a Carta desde a fase de elaboración das políticas. A tendencia da Carta a uniformar non se pode só demostrar respectando a xurisprudencia. Dito doutro xeito, se a uniformación se fai antes de que se produzan os contenciosos hai que facer antes de nada un estudo detallado das consecuencias da Carta na análise do proceso político. Ao observar exclusivamente o resultado e desde una xurisprudencia limitada, Hiebert pode afirmar que a Carta non favorece demasiado o goberno central, pero pon en evidencia os efectos uniformadores e centralizadores da Carta que inflúen enormemente antes do proceso, cando os lexisladores tentan evitar os litixios. Hiebert escolle, polo tanto, un estudo metodolóxico que escurece as repercusións da Carta en vez de aclaralas.

En segundo lugar, aínda que admitamos que as provincias dispoñen dunha mellor solución grazas ao artigo 1 da Carta, teñen a obriga, no entanto,

de declarar as súas intencións e xustificar as súas accións ante a institución central. Os efectos do nacionalismo maioritario poden producirse de forma indirecta, pero o certo é que a institución central decide en ámbitos de competencia exclusiva das provincias.³¹⁹

En terceiro lugar, como sinalan Rainer Knopff e Fred Morton, o goberno federal atópase nunha situación na que sempre sae gañando. Por un lado, se as provincias perden ante o Tribunal Supremo, redúcese a diversidade provincial e instáurase un marco uniforme para as iniciativas políticas que propoñan as provincias; por outro, se é o goberno federal o que perde, sae gañando unha institución central —un aparato xudicial federal que interpreta a Carta federal dos dereitos— e así a instancia deliberativa cobre todo o país. Para o goberno federal unha causa perdida non é máis que unha *causa perdida*, pero no caso das provincias limita enormemente a súa capacidade para poder experimentar políticas no ámbito das súas competencias e adaptalas ás necesidades particulares da súa poboación. O sentimento dos canadenses como posuidores de dereitos non territoriais refórzase cada vez que o Supremo ten que intervir para resolver litixios relacionados coa Carta. Iso proporciónalle ao goberno federal un arsenal xurídico para futuros conflitos coas provincias.³²⁰ ¿Que sucede coa diversidade e a determinación rexionais que representan as bases do federalismo? A Carta, unha vez máis, deixa de ser un documento de tendencia federal con consecuencias moito máis nefastas para as provincias cando perden os casos que para o goberno federal cando é el o que os perde.

Finalmente, se o obxectivo consiste en afirmar que o artigo 1 é un reclamo da diversidade federal, a Carta resulta redundante. Tal e como indican Rainer Knopff e Fred Morton, se a diversidade fose o único criterio de carácter razoable na práctica podería anular a Carta. O problema pódese

³¹⁹ Trátase dun razoamento similar ao que alimentou a popularidade en Canadá agás Quebec da *Lei sobre a claridade referendaria* (*Loi sur la clarté référendaire*) que foi aprobada por Ottawa o 29 de xuño de 2000: “¿Facede o que queirades, pero nós (unha institución central e pancanadense) teremos a última palabra!”. Para máis información sobre esta lei véxase Daniel Turp, *La nation bâillonnée. Le plan ou l’offensive d’Ottawa contre le Québec*, Montreal, VLB Éditeur, 2000. Para ter máis detalles sobre este episodio véxase máis abaixo.

³²⁰ Rainer Knopff e Fred Morton, “Nation-Building and the Canadian Charter of Rights and Freedoms”, en Alan Cairns e Cynthia Williams, (dir.), *Constitutionalisms, Citizenship and Society in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p.149.

resumir deste xeito: se o significado dos dereitos non está claro e aberto ás distintas interpretacións dos diferentes Estados membro da federación, ¿por que non concederlles ás provincias a posibilidade de disentir na interpretación dos dereitos fundamentais? Ademais, Quebec xa promulgou a súa propia Carta dos dereitos e liberdades do individuo³²¹ antes da inclusión da Carta canadense. Con ela, amosou que como a maioría dos países occidentais podía impoñerse a obriga de respectar os dereitos humanos fundamentais. Logo, ¿por que non deixar que o seu Parlamento garanta o respecto dos dereitos dos seus cidadáns no seu ámbito de competencias? A resposta atópase precisamente no proxecto de *nation-building* dun goberno federal que actúa en todo o país como o único defensor dos dereitos dos cidadáns, protexéndoos así dos “supostos caprichos” dos gobernos provinciais, en particular dos de Quebec que aspira a exercer un papel importante nese eido.

5.2.3. As relacións internacionais

O posicionamento do Estado quebequés en materia de asuntos exteriores non é o que está en xogo no eido das relacións internacionais, xa que neste aspecto a posición de Quebec coincide coa de Canadá tanto no que afecta aos refuxiados, ás misións de paz, á NORAD, á OTAN, como na loita antiterrorista e nos outros ámbitos que de forma clara son de responsabilidade federal. Trátase de que Quebec teña a posibilidade de ampliar as súas responsabilidades a escala internacional no ámbito de competencias que lle corresponde. Como constataron Panayotis Soldatos e Daniel Latouche³²², a presenza do Quebec nas relacións internacionais aparece nun contexto de paradiplomacia de actores subestatais, pero resulta ser menos frecuente cando interveñen os actores estatais polas vías tradicionais.³²³

³²¹ Pódese consultar a *Charte* quebequesa dos dereitos e liberdades do individuo visitando a páxina web www.creqc.uqam.ca.

³²² Panayotis Soldatos. “Les relations internationales du Québec: la marque d’un déterminisme économique” en Denis Monière, (dir.), *L’année politique au Québec, 1987-1988*, Montréal, Québec Amérique, 1988, pp. 109-123 ; Daniel Latouche, “State Building and Foreign Policy at the Subnational Level”, en Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche e Garth Stevenson, (dir.) *Perforated Sovereignties and International Relations : Trans- Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Westport, Greenwood Press, 1988, pp. 29-42.

³²³ Jean-Philippe Thérien, Louis Bélanger e Guy Gosselin, “La politique étrangère québécoise”, en Alain-G. Gagnon, (dir.) *Québec. État et société*, T. 1 Montreal, Québec Amérique, 1994, pp. 259-278.

A posición que adoptou Quebec foi a da doutrina Gérin-Lajoie. O argumento, de carácter sinxelo, foi adoptado polo goberno de Flandres e o de Valonia para reformar as institucións que lle permitiron aos belgas a transición dun Estado unitario a un Estado federal. Na práctica, trátase de que as competencias internas dun Estado federado adquiran validez externa na escena internacional. A idea fundamental consiste en que un Estado membro dunha federación teña a posibilidade de ampliar as súas responsabilidades (p.e.: a cultura, a educación, a lingua, a sanidade, etc.) a escala internacional.³²⁴ Esta proposta atopou consenso rapidamente en Quebec e na actualidade constitúe un elemento estruturante e mesmo fundador da tese autonomista quebequesa.³²⁵

Os políticos e os mandaríns do Estado canadense considerárono máis ben como un intento de facerlle sombra a Canadá na escena internacional, o que creou duros enfrontamentos co goberno federal, sobre todo no ámbito da francofonía e especialmente durante o mandato dos primeiros ministros Trudeau e Chrétien, porque para estes a política exterior de Canadá non se podía compartir con ningún dos Estados membro da federación canadense. A actitude federal mudou baixo o mandato de Brian Mulroney de 1984 ata 1993 e así o vai facer seguramente co novo goberno minoritario de Stephen Harper que chegou ao poder en Ottawa no mes de xaneiro de 2006. Aínda que os Conservadores e os Liberais coinciden no principal sobre as relacións internacionais, o papel que desexa desempeñar Quebec dentro da francofonía ou das organizacións internacionais non lles resulta problemático. A modo de exemplo, lembremos que cando Laurent Fabius foi de visita a Canadá no mes de novembro de 1984, dous meses despois de que o Partido Progresista Conservador derrotase o Partido Liberal, Brian Mulroney afirmou:

O goberno canadense ten a intención de exercer na súa totalidade as responsabilidades constitucionais en materia de relacións internacionais. No entanto, considera normal e desexable que o goberno quebequés manteña con

³²⁴ Louis Balthazar, “Les relations internationales du Québec”, en Alain-G. Gagnon, (dir.) *Québec. État et société*, T. 2, Montreal, Québec Amérique, col. “Débats”, 2003, pp. 505-536. Para máis detalles sobre a doutrina Gérin-Lajoie véxase Stéphane Paquin, (dir.), *Le prolongement externe des compétences internes: les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Quebec, Les Presses de l’Université Laval, 2006.

³²⁵ A doutrina Gérin-Lajoie mencionouse por primeira vez o 12 de abril, diante dos membros do Corpo Consular de Montreal. Para consultar o texto integro véxase <http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/Positions/Partie2/PaulGerinLajoie1965.pdf>

Francia relacións que xustifiquen a identidade cultural do Quebec. Recoñecemos lexítimo que entre París e Quebec se manteñan relacións directas e privilexiadas sempre e cando respecten e traten temas que non cheguen a colidir coas competencias federais.³²⁶

Non obstante, no tocante ás relacións cos Estados Unidos de América, mesmo durante o mandato dos Conservadores de 1984 a 1993, o goberno federal procurou sempre manter afastado o goberno quebequés e actuou sempre nese sentido.³²⁷ Coa derrota dos Conservadores en Ottawa no ano 1993, o goberno liberal retomou axiña a liña dunha única política exterior, negándolles ás provincias calquera papel no eido das relacións internacionais, incluso tratándose de asuntos culturais, sociais ou de educación. Quebec aínda foi máis desfavorecido que os demais Estados membro da federación pola recuperación da liña tradicional liberal do goberno federal, porque foi sempre o que tentou exercer con máis frecuencia as competencias internacionais nestes sectores.³²⁸

Despois do referendo de 1995 en Quebec, Ottawa lanzou unha serie de novas iniciativas para limitar a presenza de Quebec nos foros internacionais. Influenciado polo que se describiu como o “Plan B”, o goberno federal elaborou unha *política de illamento* coa clara intención de manter os voceiros de Quebec afastados da escena internacional. Pódense dar varios exemplos entre os que cómpre mencionar en 1998 a invitación que a ministra de cultura e de comunicacións de Quebec, Louise Beaudoin, recibiu da ministra federal Sheila Copps responsable do patrimonio canadense para que participase, pero sen dereito a intervir, nunha conferencia internacional sobre a cultura.³²⁹

No Cumio das Américas no mes de abril de 2001 a política de illamento tamén se practicou con firmeza xa que nin o primeiro ministro de Quebec ni os demais ministros do goberno quebequés dispoñían de autorización

³²⁶ Frédéric Bastien, *Relations particulières*, París, Boreal, 1999, p. 262.

³²⁷ Para máis detalles consúltase a obra xa citada de Frédéric Bastien, *Relations particulières*.

³²⁸ Os traballos de John Loughlin e Stéphane Paquin resultan moi útiles para este caso. Consúltase por esta orde: *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001; *Paradiplomatie et relations internationales*, Bruxelles, Les Presses interuniversitaires européennes/Peter Lang, 2004.

³²⁹ Sobre as consideracións diplomáticas do “Plan B”, véxase Daniel Turp, *La nation bâillonnée*, *op. cit.*, pp. 109-145.

para pronunciar un discurso ou intervir nalgunha das representacións públicas diante dos 34 Xefes do Estado e do Goberno que se atopaban na capital nacional de Quebec.³³⁰ Coa chegada dos Conservadores de Stephen Harper en xaneiro do 2006, produciuse unha certa flexibilidade pola parte das autoridades federais, xa que a delegación canadense na UNESCO lle reservou un lugar a Quebec. Con todo, estamos moi lonxe da aplicación da fórmula Gérin-Lajoie ou do que rexións como Flandres ou Valonia poden facer no eido das relacións internacionais.³³¹

5.3. En defensa dun enfoque multidimensional

No coloquio internacional do que saíu a obra *Multinational democracies*,³³² varios autores entre os que se atopan Guy Laforest, David Miller e James Tully abriron o camiño dunha análise multidimensional e avanguardista das sociedades multinacionais democráticas. Os ámbitos da política comparada e da filosofía política quedaron integrados para achegar novas luces ás relacións de poder e novas propostas de gobernanza. Opino que foi un avance importante na comprensión dos fenómenos políticos contemporáneos, pero aínda hai que seguir profundando con novas reflexións. Afirmo tamén que, tomando como base os últimos traballos, aínda é preciso ter en conta outro campo de coñecemento, o das políticas gobernamentais.

As orientacións centralizadoras e inconstitucionais que adoptou o goberno canadense á hora de tomar as súas decisións políticas pódense percibir aínda mellor mediante un enfoque que integre os estudos en relacións internacionais e os modelos tradicionais de política comparada. Para iso

³³⁰ Esta política de illamento estendíase ata os círculos académicos. No ano 1997, altos funcionarios federais fixeron varios intentos para que as embaixadas canadenses impedisen a creación da Asociación Internacional de Estudos Quebequeses (AIÉQ). Despois dun inicio un tanto incerto no que os funcionarios federais acusaron os membros fundadores da AIÉQ de antipatriotismo, a asociación logrou agrupar universitarios de distintas disciplinas de todo o mundo. Na actualidade, conta con máis de 2.000 membros e mantén contactos directos con máis de 3.000 quebecistas espallados polo mundo enteiro.

³³¹ Steve Jacob, “Le fédéralisme conflictuel : identité régionale et gestion des conflits en Belgique”, en Hélène Pauliat, (dir.) *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits ?*, Limoges, Les Presses de l'Université de Limoges, 2004, pp. 239-266.

³³² Véxase Alain-G. Gagnon James Tully, (dir.), *Multinational democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

os argumentos que ofrece Robert Keohane³³³ sobre a teoría da hexemonía en contextos marcados pola carencia de garantías constitucionais ben delimitadas representan un paso máis para comprender os estímulos e as obrigas á hora de cooperar e colaborar dentro dun sistema federal que se define cada vez máis polos decretos dun hexemón central.

Deste xeito, podemos comparar o federalismo canadense cun sistema no que cada un defende os seus propios intereses. A única posibilidade que lles queda aos Estados membro que non desexen colaborar nunha política pancanadense específica é a de declarar pura e simplemente a soberanía. Se a cooperación implica desacato aos mecanismos constitucionais nas relacións internacionais intergubernamentais como o suxire esta última afirmación, o actor dominante pon en marcha un principio de “concordancia de intereses” que debía servir a priori de estímulo á cooperación, pero que en realidade define os intereses dos máis febles e llos impón sen mutuo acordo e sen consenso de todas as partes. Nun contexto de auténtica colaboración, os Estados membro poden retirarse dun proxecto de cooperación mentres non se teñen en conta os seus intereses. No entanto, no actual sistema federal canadense os obstáculos constitucionais exclúen esta opción e o sistema federal resulta cada vez menos flexible nesta cuestión.

O estado da colaboración en Canadá responde á teoría da estabilidade hexemónica na medida en que o goberno federal dita os parámetros da cooperación mediante estímulos e sancións. A colaboración nunha federación deste tipo pódese comparar coa cooperación que impuxo a estabilidade hexemónica nas relacións internacionais que en termos de Robert Kehoane “está baseada nun poder dominante que fixa as regras e ofrece estímulos para que os demais respecten as regras”.³³⁴ A colaboración e o compromiso implican, polo tanto, un sistema de negociación no que as partes en presenza teñen autorización para colaborar e comprometerse. Non obstante, como o explica Alain Noël, “cando se estimula e se consegue automaticamente o interese común sen esixir nin acomodación, nin coordinación, nin negociación

³³³ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

³³⁴ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, *ibid.*, p. 183.

xa non é preciso cooperar”.³³⁵ Polo tanto en Canadá non son as partes que participan nas negociacións as que definen o que é de interese público, senón os decretos do nacionalismo maioritario. A cooperación pódese entender como unha estratexia política, pero as teses sobre a harmonía xa non, porque as ideou o poder central e as considera indiscutibles. Se algunha vez a cooperación se chegou a lograr mediante negociacións intergubernamentais, foi porque non se fixo moito caso do consenso con Quebec, considerado innecesario. Así foi como se fixo co acordo marco sobre a unión social onde o texto final só contempla a posición dos funcionarios federais.

Unha das manifestacións do nacionalismo maioritario na conxuntura actual mostra que varias provincias non desexan tanto desenvolver as súas propias políticas provinciais como facerse escoitar no proceso de planificación das políticas pancanadenses, pero sen que se poña en tea de xuízo a súa natureza panacanadense. Os gobernos provinciais comparten a idea de que os cidadáns confían en Ottawa sobre estas cuestións. En función disto, a situación actual amosa gobernos provinciais que rivalizan a través da cooperación en ámbitos que son da súa competencia simplemente para conseguir a maior “visibilidade” posible diante dos seus cidadáns. Hai que precisar, no entanto, que dun ámbito de cooperación a outro os electorados en cada unha das provincias forman un todo; contrariamente ao Estado soberano, as provincias non teñen, polo tanto, que preocuparse polos efectos da cooperación sobre os diferentes electorados con demarcacións formais. Este último punto é importante porque acentúa, por unha parte, a motivación do goberno central para comportarse como hexemón e, por outra parte, ofrécelle a ese mesmo goberno a lexitimidade para actuar así diante da maioría dos canadenses. Polo tanto, a teoría do liderado hexemónico non se basea só no poder como sucede nas relacións internacionais, pode darse tamén no control maioritario que é máis difícil de desafiar porque a “opción de retirarse” non resulta tan accesible como no complexo aparato das relacións estatais. Este razoamento é enriquecedor no que ao futuro das prácticas federais de Canadá se refire. Pois ¿como podería un Estado membro enfrontarse ao hexemón cando este se presenta cunha proposta que a maioría do país considera lexítima e que apoian nove dun total de dez provincias?, ¿resulta factible a cooperación (ou a “colaboración”) se non se basea desde

³³⁵ Alain Noël, “Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote”, *Policy Matters*, vol. 1, nº 2, marzo 2000, p. 4.

un principio na harmonía dos intereses como se presupón nas teorías da cooperación a escala internacional?

Os tres casos estudados neste capítulo amosan que as capacidades de Quebec para determinar as súas políticas internacionais así como as políticas internas atopan cada vez máis atrancos e mesmo van mingando no nome dos “intereses nacionais” canadenses. Ottawa compórtase coma se fose o único representante da identidade canadense³³⁶ e afirma ser o único acreditado para actuar así. Trátase, en definitiva, da última expresión do nacionalismo maioritario que os políticos federais tentan imporlles a todos.

Entre os continuos intentos que levou a cabo Ottawa para ignorar as provincias está o de realizar unha serie de novas reformas pola vía da consulta directa á cidadanía e aos grupos interesados. Con este modelo como base, o goberno central mantén que é o único goberno seguro capaz de expresar os intereses de todos os canadenses sexa cal sexa o ámbito político ou o ámbito de competencias. Polo tanto, a colaboración e a cooperación só son termos que se empregan para enmascarar unha situación na que as provincias, en particular Quebec, non poden contar con ningún debate constitucional porque implica a confrontación e a rivalidade e iso non é, na opinión dos políticos federais, “o que desexan os canadenses”. Fin do debate. Así, como xa vimos, o Estado central cuestiona o federalismo de consenso e espera non ter que debater ante as provincias a lexitimidade dos actores e das súas accións políticas.

Nunhas reflexións sobre o novo papel que desempeña o goberno central federal no ámbito das novas tecnoloxías reprodutivas (NTR), Will Kymlicka destacou un fallo aínda máis importante que se produciu como consecuencia desta forma de actuar:

O problema é que para promover unha identidade nacional o (verdadeiro) federalismo achega importantes restricións ás accións de Canadá. Rexeitar os principios federais que permitiron que Quebec actuase colectivamente é a única posibilidade que lle queda ao Canadá anglófono para actuar de forma colectiva en ámbitos como as NTR. Dito doutro xeito, o camiño sen saída no que se atopan as relacións entre Quebec e Canadá débese non só a que os quebequeses desenvolveron un sentimento profundo de identidade política que tende a desvincularlos do federalismo, senón tamén ao feito de que os anglocanadenses fóra das fronteiras de Quebec desenvolveron un forte sentimento de identidade

³³⁶ A cuestión da identidade nacional trátase no capítulo 1.

política pancanadense que relaxa as fronteiras do federalismo. [...] Se queremos resolver os paradoxos da identidade nacional quebequesa, temos que respectar de forma máis escrupulosa a identidade política do Canadá inglés”.³³⁷

Resulta oportuno lembrar aquí un punto fundamental da resposta do Tribunal Supremo do Canadá á sentenza sobre a secesión de Quebec. O Tribunal Supremo resolveu no artigo 66:

As relacións entre democracia e federalismo significa, por exemplo, que poden coexistir diferentes maiorías, todas elas lexítimas en distintas provincias e territorios e igualmente a escala federal. Como expresión de opinión democrática ningunha maioría debe ser máis ou menos ‘lexítima’ ca outras [...] Nun sistema federal de goberno as diferentes provincias contan coa posibilidade de aplicar políticas capaces de adaptarse ás preocupacións e aos intereses particulares da súa poboación.

¿Que nos queda de todo isto? O que nos queda é que Canadá impón á forza un nacionalismo maioritario, negando, por unha parte, as prácticas federais e, por outra, acusando os voceiros de Quebec de desestabilizar o país, e faino sen amosar ningún remordemento. Volvamos a Brubaker: no Canadá as prácticas nacionalitarias do grupo dominante nunca amosaron tan boa saúde e iso fai que Quebec desconfíe cada vez máis das institucións que merecen cada vez menos o cualificativo de “federais”. En *Reimagining Canada*, Jeremy Webber comentaba preocupado tralo fracaso de Charlottetown (1992) que despois de todas as negociacións que se levaron a cabo en Canadá para responder ás reivindicacións de Quebec “nin unha soa modificación [constitucional] tivo en conta as preocupacións de Quebec en materia de gasto por parte do poder federal, de repartición de competencias, de poder de anulación³³⁸ ou sobre o carácter que distingue a Quebec das demais provincias”.³³⁹

En definitiva, o empobrecemento do federalismo en Canadá rematou reforzando os nacionalismos minoritarios. En vista da falta de apertura, a nación de Quebec e as Nacións autóctonas vólvenlle as costas ao Estado

³³⁷ Will Kymlicka, “The Paradox of Liberal Nationalism”, *Literary Review of Canada*, novembro, 1995, p.15.

³³⁸ Nota das tradutoras: *Pouvoir de desaveu*: é o poder que ostenta o goberno federal para anular unha lei provincial.

³³⁹ Jeremy Webber, *Reimagining Canada. Language, Culture and the Canadian Constitution*, Montreal e Kingston, McGill-Queen’s University Press, 1994, citado e traducido en Simon Langlois “Le biculturalisme oublié” en *Thèmes canadiens*, xuño 2003, p. 29.

canadense, elaborando proxectos políticos e sociais máis acordes coas súas reivindicacións. Hai que definir doutro xeito e coa máxima celeridade posible as relacións de poder e sobre todo cómpre concibir o federalismo canadense en termos multinacionais para non traizoar a maneira que teñen estas comunidades de percibirse e para que os fundamentos que os une ao conxunto canadense non se deteriorenen aínda máis, porque sería comprometer o futuro de Canadá. Concentrarémonos no último capítulo en definir o Canadá multinacional coa finalidade de enriquecer as prácticas democráticas, apostando por un total e pleno recoñecemento das nacións que cohabitan no país.

6. RESISTENCIAS E POTENCIALIDADES. O DEBER DE DEFINIR A MULTINACIÓN

Resistencia e potencialidades. O deber de definir a multinación³⁴⁰

Unha sociedade decente é aquela na que as súas institucións non humillan as persoas. Avishai Margalit³⁴¹

Multinación, democracia multinacional e federación multinacional son conceptos que chamaron a atención dos medios intelectuais na última década. As federacións multinacionais democráticas distínguense por unha tendencia a reflectir unha diversidade profunda ao tempo que manteñen a estabilidade aínda que existan fortes tensións. Grazas a unha boa xestión da política e á repartición de poderes negociados libremente, están en mellores condicións para resistir ao paso do tempo que as federacións multinacionais non democráticas. A maioría das federacións multinacionais democráticas como Bélxica, Canadá ou Suíza,³⁴² tiveron que facer fronte a diversos obstáculos ao longo dos anos, pero estas tres federacións amosaron unha relativa estabilidade en diferentes situacións de grandes tensións. Ademais existen outros tipos de federacións multinacionais democráticas como por exemplo, o Reino Unido e España que ofrecen unha base comparativa

³⁴⁰ Este texto é a continuación da miña reflexión emprendida no coloquio que se celebrou no Instituto de Estudos Políticos de Burdeos.

³⁴¹ Véxase Avishai Margalit, *The Decent Society*, Cambridge, Harvard University Press, 1996, p. 1. Barcelona 1996. Margalit puntualiza que é posible vivir nunha sociedade civilizada sen que sexa decente. Interesa polo tanto apostar primeiro e ante todo pola decencia porque grazas a ela poden prevalecer a igualdade e a xustiza. E engade: “Unha sociedade civilizada é aquela na que os seus membros non se humillan uns aos outros”, p. 1

³⁴² Aínda que no caso de Suíza é máis doado afirmar que se trata dunha federación multilingüe.

engadida co apelativo de “unións de Estados”, para empregar a terminoloxía de Murray Forsyth.

Como se puido ver en toda esta obra, a experiencia canadense é, sen dúbida, un dos casos máis inestables entre as federacións multinacionais democráticas. A explicación está no feito de que os quebequeses buscan con máis forza a súa identidade como reacción á inadecuada representación de Quebec por parte do goberno central e dos demais Estados membro da federación canadense que non recoñecen totalmente Quebec como nación política.

O concepto de federación multinacional foi gañando popularidade despois do desastre do Acordo do Lago Meech en 1990, das discusións que levaron ao fracaso do acordo de Charlottetown en 1992 e do referendo en Quebec en outubro de 1995 e as súas consecuencias. No entanto, neste período bastante axitado a noción de federación multinacional foi atacada con frecuencia polos círculos denominados federalistas que, en realidade, eran de ámbitos nacionalistas canadenses partidarios dun Estado centralizado.

John Meisel e Jean Laponce atópanse entre os colegas universitarios canadenses que mellor souberon presentar o concepto de multinación para describir a política canadense e, sobre todo, para presentala como unha verdadeira opción para a xestión da diversidade do país. Isto débese en grande parte á familiarización destes investigadores con Europa, territorio que elixiron para desenvolver os seus traballos. Outros colegas canadenses como Philip Resnick e Alan C. Cairns amosáronse bastante receptivos a esta idea, pero insistiron dicindo que se se poñía en práctica o concepto, tiña que quedar claro que os poderes políticos conseguidos por unha comunidade (enténdase Quebec) perderíanse no ámbito central (léase Ottawa). Como xa vimos no capítulo 3, os nacionalistas canadenses consideraron a noción de federación multinacional como anticanadense e interpretárona á vez como prexudicial ao futuro do país e como fonte de divisións e conflitos nacionalistas, ademais de vela como fermento da secesión.

No Canadá inglés e en Quebec os membros do Grupo de investigación sobre as sociedades plurinacionais (*Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales*) foron grandes defensores do federalismo multinacional no Canadá. No entanto, estes investigadores afirman que se Quebec ten que facer secesión presentaríase o mesmo problema porque no territorio quebequés hai once Nacións autóctonas.

Antes de formular ningunha proposta global que adiante pistas prometedoras para a investigación e para a acción política é preciso pararse en tres corpus de textos para captar mellor os retos que se lles presentan ás federacións multinacionais emerxentes. Podemos agrupar de forma máis específica a literatura ao redor de tres recoñecidos autores que desenvolveron outros tantos esquemas de referencia: o “sistema de cooperación a perpetuidade”, de John Rawls; “a autonomía e a repartición de competencias”, de Daniel Elazar e o “plebiscito cotián” ao que fai referencia Ernest Renan.

O meu propósito consiste en examinar en que medida estes autores ofrecen, á luz das bases históricas do país así como dos avances constitucionais e das políticas contemporáneas, unha comprensión teórica xusta e pertinente para a xestión da diversidade do Canadá, o que pode resultar moi enriquecedor a países como España e Bélxica.

6.1. O sistema de cooperación perpetua en John Rawls

O primeiro corpus que inspirou a maioría dos políticos interesados en manter o Estado canadense, especialmente desde principios dos anos 1970, apoia-se en grande medida na obra do filósofo liberal John Rawls que presenta a súa visión do mundo como un “esquema de cooperación a perpetuidade” (*cooperative scheme in perpetuity*). Indiquemos de entrada que Rawls propoñía establecer unha repartición xusta da riqueza e da autoridade nas democracias liberais. No entanto, ao final do percorrido a súa contribución transformase nunha teoría abstracta de simple distribución.

O Estado liberal que propón Rawls preséntase como defensor dos dereitos individuais, precisando que se hai accións que impiden que as persoas acaden os seus propios fins na vida (o que é unha ameaza directa ao principio de igualdade) ou que se a asignación de recursos desfavorece aínda máis aos máis necesitados da sociedade (o que pon en cuestión o principio da diferenza), o Estado deberá intervir para poñer remedio á situación.

Unha rápida panorámica do marco teórico de Rawls para unha orde liberal xusta confirma que a súa forma de entender o político ten fácil aplicación nos Estados e comunidades unitarios e homoxéneos, e nos Estados edificados sobre a base dun federalismo territorial, sendo os Estados Unidos o seu modelo ideal. Rawls non trata os contornos identitarios nin se interesa polo funcionamento dos Estados complexos. Xa que os seus traballos

sitúanse noutro nivel, antes de que se produza calquera conflito entre as comunidades nacionais; aínda que ahistóricos, ocupan un lugar inmenso na paisaxe política.

Este “esquema de cooperación a perpetuidade” ignora que as sociedades están con frecuencia fragmentadas en función do sexo, da clase social, da pertenza rexional, da relixión e da lingua, e resulta absolutamente necesario atopar a forma de axustarse a esa diversidade para reflectila en vez de forzar os grupos a acadar unha unidade non desexada. Rawls indica nos seus primeiros escritos “que a noción de comunidade nacional independente é a que pon os límites deste esquema”.³⁴³

A noción de “esquema de cooperación a perpetuidade” proxecta moito máis unha imaxe de control e de estancamento que de libre deliberación e de apertura tan necesarias nas sociedades plurais para que as distintas comunidades teñan a posibilidade de determinar libre e democraticamente o seu futuro. A maneira de James Tully, e xa o demostramos ao longo deste libro, apoiamos un modelo político fundado no respecto das outras comunidades e aberto á negociación.

Os centralizadores canadenses que impiden poñer en marcha un federalismo multinacional que sexa capaz de responder aos problemas inherentes da federación, decántanse pola defensa teórica que Rawls facía dos principios liberais xustos en contexto de homoxeneidade nacional, para así lexitimar a súa visibilidade monolítica do Estado nación. A súa interpretación establece que todo Estado liberal xusto ten que ser neutro respecto á mediación das peticións que formularon todos os grupos nun Estado Nación sen ter en conta o seu status (grupos sociais, grupos étnicos e minorías nacionais son intercambiabiles).

Numerosos politólogos canadenses inspiráronse no modelo político de Rawls e nos seus discípulos liberais ortodoxos para negarlle a Quebec todo empeño por conseguir un status particular dentro da federación. Sostiñan que calquera outra postura levaríanos por unha “pendente” en prol da secesión.³⁴⁴

³⁴³ John Rawls, *Théorie de la justice*, traducido do inglés americano por Catherine Audard, París, Seuil, 1987, p. 499.

³⁴⁴ Véxase para unha tese parecida Jeremy Webber, *Reimagining Canada Language, Culture, Community and the Canadian Constitution*, Montreal e Kingston, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 252.

O xurista Jeremy Webber declarouse contrario a este argumento, indicando que unha posición así fai imposible calquera discusión entre os líderes políticos. Segundo Webber este tipo de argumento non se pode aplicar nun réxime democrático, federal ou non.

Os que se resisten a calquera acomodación consideran que a pertenza política tende a ser única. Deste xeito, rexeitan calquera concesión ás pertenzas locais e evidencian unha dependencia única e central para manter un compromiso co conxunto. No entanto, suxiren, xeralmente de forma implícita pero ás veces explicitamente, que as comunidades minoritarias teñen que estar dispostas a comprometerse menos coa comunidade local polo interese do conxunto. Os quebequeses deben ser ante todo canadenses e escoller ou Quebec, ou Canadá.³⁴⁵

Os nacionalistas canadenses expuxeron enxeñosos argumentos baseados na linguaxe de Rawls sobre o “esquema da cooperación a perpetuidade”. Mais ¿por que partir desta análise? ¿en que principios normativos se basean tales argumentos?, ¿cales son os valores normativos nos que se apoian os defensores da cooperación duradeira?, ¿que intereses defenden os partidarios desta escola? Todas estas preguntas quedan en principio sen resposta e necesitan unha análise. No capítulo 2, exploramos a fondo os fundamentos normativos que sosteñen a implantación do federalismo asimétrico como vía para solucionar os conflitos de competencias entre o goberno central e os Estados membro.

É preciso subliñar que Rawls elaboraba o seu marco teórico só a partir do contexto estadounidense, modelo de federalismo territorial por excelencia. Unha simple transposición da análise a unha experiencia multinacional fai que a súa interpretación sexa inoportuna e problemática, xa que a solución pode resultar prexudicial ás comunidades nacionais minoritarias.³⁴⁶

Desde unha perspectiva totalmente diferente, fundada no principio da nacionalidade, David Miller elabora unha tipoloxía de tres formas de división social que se poden identificar nunha comunidade política: as divisións étnicas, as nacionalidades rivais e, como contribución persoal ao debate, as identidades imbricadas. O primeiro tipo, as divisións étnicas, amosa perfectamente a segmentación dentro dunha determinada comunidade. En

³⁴⁵ Jeremy Webber, *Reimagining Canada*, op.cit., pp. 254-255.

³⁴⁶ No caso español referirémonos aos traballos de Ferran Requejo xa citado ao comezo do traballo.

varios aspectos poderíase afirmar que Suíza responde mellor a esta categoría que ao “modelo multinacional”, contrariamente ao que afirmou Kymlicka. O segundo tipo, as nacionalidades rivais, aplícase a grupos separados, repregados sobre eles mesmos e excluíntes. Nesta categoría veñen inmediatamente á memoria os casos de Chipre, Israel e a antiga Checoslovaquia. O terceiro tipo, as nacionalidades imbricadas, atópanse en comunidades políticas cunha base territorial que responden a idea de “nación” única, interpretada como un “Estado nación”. Segundo Miller son bos exemplos deste terceiro tipo o País Vasco, Cataluña, Galicia, Escocia, Gales, Flandres, Valonia, Quebec e varias pequenas nacións máis cunha identidade plural.

A tipoloxía de Miller non é inocente, porque ven motivada polo desexo de deixar de empregar o termo “nación” para describir as nacións que non acadaron formalmente o status de Estado. Como o reconece el mesmo, “A etiqueta ten a súa importancia debido á forza da idea de autodeterminación nacional. Unha comunidade territorial que consegue a categoría de nación considera que se lle dan razóns suficientes para concederlle a autonomía política”.³⁴⁷ Como reacción ao argumento de Miller, lembremos que o dereito de nomearse é un acto de poder e expresión de liberdade política que as nacións, que constitúen as federacións multinacionais democráticas, teñen o dereito de reivindicar e de exercer. Foi o que se produciu no referendo de Cataluña no mes de xuño de 2006.

Para autores como Miller, as federacións multinacionais democráticas son antinómicas e forman parte da segunda categoría, a das nacionalidades rivais. A pesar de que Miller se amose sensible á presenza de diferentes grupos etnoculturais nun determinado territorio e de “identidades imbricadas”, segue simplemente o traballo do esquema de cooperación a perpetuidade. Miller chega a afirmar que as nacionalidades belga, canadense, española e suíza son singulares porque cada unha se apoia nunha asociación cultural e política establecida desde hai moito tempo. Debido a que coexisten nunha nación que as integra, resultaría inconcibible para elas, segundo Miller, considerarse doutro xeito que non sexa nun subconxunto dun Estado establecido, e iso por tres razóns: “elementos culturais compartidos” (*solapamento cultural*),

³⁴⁷ David Miller, *Citizenship and National Identity*, Cambridge, Polity Press, 2000, p.130. Miller presenta argumentos similares en “Nationality in Divider Societies”, en Alain-G. Gagnon e James Tully, (dir.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 299-318.

“vantaxe económica mutua” e “unha historia mesturada”.³⁴⁸ Segundo Miller, o que se atou durante anos mediante intercambios de diferente índole xa non se pode desatar. Noutras palabras, estas comunidades están prisioneiras unhas das outras e fan pensar nun sistema de cooperación a perpetuidade. Deste xeito, a secesión non é unha opción para as nacións constitutivas porque os seus membros están unidos de forma inextricable a un Estado nación existente.

Aínda que rica desde o punto de vista histórico, a contribución de Miller apoia fundamentalmente nun conxunto de observacións que se basean na sociedade británica. No entanto, os autores non coinciden coas explicacións de Miller e propoñen con frecuencia lecturas contraditorias. Ademais, os traballos de Rawls son máis impresionantes e máis difíciles de contra argumentar porque se trata de propostas teóricas que non teñen unha base empírica. Polo tanto, as propostas de Rawls dificilmente se poden falsificar e utilízanse con frecuencia con fins ideolóxicas, especialmente por actores políticos que buscan manter os réximes sen preocuparse para nada das cuestións de falsa representación das comunidades ou de cuestións de democracia. Na actualidade resulta importante, posiblemente máis que en ningún outro período da historia moderna, propoñer modelos políticos á vez de recoñecemento e de apertura. Os traballos de Daniel Elazar sobre a utilización do federalismo e a herdanza de Renan alentando a deliberación cotiá ofrecen vías fundamentais ao enriquecemento democrático das sociedades complexas. Iso é o que nos vai ocupar a continuación.

6.2. A autonomía e a repartición de competencias segundo Daniel Elazar

O segundo corpus sobre o que hai que insistir está composto polas contribucións ao redor da influínte obra de Daniel Elazar e de forma máis concreta do equilibrio entre “a autonomía e a distribución de competencias” (*self-rule plus shared rule*)³⁴⁹ como medio para solucionar conflitos que debilitan as relacións entre comunidades en varias federacións multinacionais. Elazar fala fundamentalmente da necesidade de conxugar autonomía e

³⁴⁸ David Miller, *Citizenship and National Identity*, op. cit., p.132.

³⁴⁹ Véxase Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, pp. 12-342.

busca de solidariedade como medio de xestionar convenientemente a diversidade. Con respecto á xestión dos potenciais conflitos nas federacións multinacionais, está claro que o equilibrio entre a autonomía e a repartición de poderes é esencial e debe ocupar un lugar central da análise.

Elazar presenta o principio federal como pilar fundador dos estados democráticos modernos, coma se fose un seguro para que as comunidades poidan profundar nas súas prácticas democráticas. En *Exploring Federalism*, Elazar adianta a idea de que o obxectivo do proxecto federal non é a centralización, senón máis ben a descentralización. Nesta obra, Elazar mantén que é necesario difundir o poder en varios centros, de xeito que ningún poida dominar e impoñer permanentemente o seu punto de vista aos demais.³⁵⁰ Segundo Elazar, esta condición é inherente ao contrato entre uns e outros para garantir o respecto de todos os membros do pacto federal.

Cabe recoñecer que Elazar exerceu unha enorme influencia nos estudosos do federalismo polo mundo enteiro. Robert Agranoff, Michael Burgess, Enric Fossas, John Kincaid, Ronald Watts e algúns máis sacaron proveito dos seus escritos e foron máis alá nas súas reflexións.

Pola miña parte, definín o federalismo como un mecanismo político capaz de establecer institucións viables e relacións flexibles susceptibles de facilitar as relacións entre os Estados membro, de consolidar os lazos dentro dos estados e de favorecer as relacións intercomunitaristas.³⁵¹ Influenciado por Elazar, neste libro tamén advertín dos perigos dunha “nacionalización” dos gobernos centrais na medida en que debilitan as políticas federais. O que está en xogo depende das relacións de poder e constitúe unha medida que permite establecer ata que punto o goberno central é o suficientemente democrático para evitar actuar de maneira hexemónica e mesmo no caso de que teña a capacidade de sacar peito e amosar a súa forza política.

A busca de máis poderes pola parte do aparato do Estado central nun contexto de federalismo multinacional levou aos Estados membro a un crecente desexo de retirarse da federación, especialmente cando as divisións

³⁵⁰ Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, op.cit., pp. 34-36.

³⁵¹ Véxase Alain-G. Gagnon, “The Political Uses of Federalism”, en Michael Burgess e Alain-G. Gagnon, (dir.), *Comparative Federalism and Federation Competing Traditions and Future Directions*, Londres e Toronto, Harvester and Wheatsheaf e University of Toronto Press, 1993, pp. 15-44.

etnoculturais coinciden coas fronteiras deses Estados. Esta é a situación na que se atopa Quebec.

Esta situación implica, cando menos, que os gobernos centrais dentro das federacións multinacionais democráticas manifestan a necesidade de practicar con maior forza o bloqueo. Na liña de Elazar, Robert Agranoff describiu con acerto este fenómeno do seguinte xeito: “A idea federal non é un principio centralizador, senón un principio descentralizador. Aínda que sexa necesario que as comunidades se unan nun mesmo pobo ou que exista un compromiso xeral coa federación, un poder central todopoderoso non é a idea fundamental”.³⁵²

A tendencia centralizadora das nacións maioritarias dentro das federacións multinacionais poucas veces levou á instauración de políticas favorables á diversidade e foi, a miúdo, acompañada de tensións políticas. A oposición dos Estados membro resulta fácil de comprender se se ten en conta que medidas deste tipo acaban por homoxeneizar as prácticas económicas, políticas e sociais e debilitan o papel dos Estados membro no pacto federal. A herdanza política convértese así nun elemento de menor valor porque o que importa é o *presente*. Aínda que os Estados membro teñan a desgraza de constatar que o acordo inicial se erosione cada día, do punto de vista dos administradores do Estado Central o que importa é que o centro sexa inamovible e poida impoñer as súas propias normas. Aínda que cabería preguntar ¿durante canto tempo?

Isto lévame a formular outra pregunta: ¿pódese manter o centro a longo prazo nunhas condicións de tensión atribuíbles a unha falta de recoñecemento axeitado das nacións que compoñen a federación? Charles Taylor opina: “Se un modelo de cidadanía uniforme reflicte mellor a imaxe clásica do Estado occidental liberal, tamén é certo que representa unha camisa de forza para moitas sociedades políticas. O mundo necesita outro tipo de modelos lexítimos que permitan formas de cohabitación política máis humanas e menos limitadoras”.³⁵³ Como xa se amosou no capítulo 3, a contribución de Taylor é fundamental para o tema da diversidade nacional e constitúe un paso

³⁵² Robert Agranoff, “Power Shifts, Diversity and Asymmetry”, en Robert Agranoff, (dir.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 15.

³⁵³ Charles Taylor, “Le pluralisme et le dualisme”, en Alain-G. Gagnon, (dir.), Québec: *État et société*, T. 1, Montreal, Québec Amérique, 1994, p. 82.

adiante decisivo na teoría para todos aqueles que denuncian as situacións de inxustiza e de iniquidade.

Despois de Taylor, outros filósofos políticos tomaron o relevo. Un deles, Will Kymlicka, abriu un campo de investigación máis amplo ao distinguir os dereitos especiais de representación dos dereitos políticos que lles foron concedidos ás comunidades poliétnicas e aos grupos nacionais dentro dos Estados nación existentes, sexan multinacionais ou non. Trátase dunha contribución á idea de que existen novas formas de facer o posible para que as comunidades políticas poidan seguir evolucionando nas federacións multinacionais.

Kymlicka asegura que os dereitos poliétnicos “teñen como obxectivo permitir que os grupos étnicos e as minorías relixiosas manifesten as súas particularidades e o seu orgullo cultural sen que se vexan reducidas as súas posibilidades de éxito dentro das institucións económicas e políticas da sociedade.[...] Con todo, ao revés do dereito á autonomía gobernamental, os dereitos poliétnicos teñen o obxectivo de favorecer a integración na sociedade e non a separación”.³⁵⁴ Na súa demostración, sumamente interesante para a nosa discusión, continúa dicindo: “O federalismo multinacional divide a poboación en diferentes ‘nacións’ separadas, cada unha cos seus propios dereitos históricos, os seus territorios e os seus poderes autonómicos; e, por conseguinte, cada unha forma a súa propia comunidade. Cada un pode someterse a autoridade da súa propia comunidade política, posto que dela derivan o valor e a autoridade da federación na que se integra.”³⁵⁵

As sociedades federais, caracterizadas pola diversidade social, constitúen un marco favorable ao multinacionalismo. Como di Kymlicka “o federalismo pode ofrecer unha auténtica autonomía política a unha minoría nacional e garantir así a súa capacidade para tomar decisións en distintos ámbitos sen que llo impida a maioría da sociedade”.³⁵⁶

³⁵⁴ Will Kymlicka, *La Citoyenneté multiculturelle: Une théorie libérale du droit des minorités* trad. do inglés por Patrick Savidan, Montreal e París, Boréal e La Découverte, 2001, p. 52.

³⁵⁵ Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular*, Toronto, Oxford University Press, 2001, pp. 114-115.

³⁵⁶ Will Kymlicka, *La Voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*, traducido do inglés por Antoine Robitaille, Montreal, Boréal, 2003, p. 217.

Non obstante, é importante lembrar que no caso canadense, a autonomía governamental de Quebec quedou seriamente tocada, particularmente na última década (véxanse os capítulos 4 e 5). En efecto, o goberno central tomou varias medidas coa finalidade de diminuír ou, polo menos, limitar os poderes que pode exercer esta minoría nacional, tentando achegar o apoio dos individuos cara ao centro.

No contexto canadense, a multiplicación de programas federais que son de competencia exclusiva das provincias ilustra perfectamente esta situación. Despois do fracaso do referendo do 1995 que propoñía unha nova relación entre Quebec e o resto de Canadá, o goberno central lanzou unha serie de medidas no eido da educación, da saúde e máis recentemente da política municipal para facer sentir a súa presenza nos ámbitos provinciais.³⁵⁷

Os partidos políticos de todas as tendencias, desde os liberais de Jean Charest (federalistas) ata os do Partido quebequés de Bernard Landry (autonomistas/secesionistas), pasando pola Acción democrática de Quebec de Mario Dumont (autonomistas), denunciaron todos a intrusión do goberno central en eidos de competencia provincial. Outros como Claude Ryan, antigo xefe do Partido Liberal do Quebec, indican que as negociacións federais provinciais fracasaron moitas veces pola inútil rixidez do goberno central. Ryan afirma que:

Varias tentativas fracasaron pola persistente oposición coa que se atoparon diante dos promotores dunha concepción demasiado ríxida da unidade canadense. Son promotores que, no nome dunha visión abstracta e doutrinaria da igualdade das provincias, teiman en impedir a entrada de calquera forma de asimetría no noso sistema federal. Esta concepción está na orixe do fracaso do Acordo do Lago Meech e prevaleceu tamén nas discusións que lograron o acordo do 4 de febreiro (A Unión Social Canadense, 1999-2002). Se temos en conta que as mesmas causas xeran habitualmente os mesmos efectos, namentres permaneza esta idea non se conseguirán avances serios en Quebec”.³⁵⁸

Polo tanto e para empregar a terminoloxía de Ronald Watts, ¿hai “unha cultura federal de apoio” (*a supportive federal culture*) capaz de contribuír a suavizar as tensións entre as nacións minoritarias constitutivas? A pesar

³⁵⁷ Para un debate sobre o sector da educación, véxase Alain-G. Gagnon, (dir.), *L'Union sociale canadienne sans le Québec : Huit études sur l'entente-cadre*, op. cit.

³⁵⁸ Claude Ryan, « L'entente sur l'union sociale canadienne vue par un fédéraliste québécois », en Alain-G. Gagnon, (dir.), *L'Union sociale canadienne sans le Québec*, Montreal, Éditions Saint- Martin, 2000, p. 260.

das tensións que caracterizan as relacións Quebec-Canadá, Watts segue a ter confianza. Se “a experiencia canadense pasada confirma a importancia dunha cultura política así”,³⁵⁹ as prácticas actuais do goberno central fan pesar a balanza a favor dunha potente tendencia centralizadora.³⁶⁰ En Quebec, a Comisión Séguin sobre o desequilibrio fiscal demostrou claramente ata que punto Ottawa saca proveito da súa posición dominante para obrigar os Estados membro a entrar no xogo;³⁶¹ pois se non o fan non disporán de diñeiro para os seus propios programas e os contribuíntes, pola súa parte, corren o risco de pagar dúas veces polo mesmo servizo.

No canto de forzar unha orde do día imperialista³⁶² sería máis apropiado buscar un equilibrio entre a autonomía e a repartición de competencias para que as institucións políticas poidan reflectir a composición social do país e encaixar mellor cunha tradición contractual.

6.3. O plebiscito cotián de Ernest Renan

En relación coa xestión da diversidade nas federacións multinacionais pódese reunir un terceiro corpus ó redor de Ernest Renan. Este autor concibiu a noción de “plebiscito cotián” para describir en que medida o pobo debe ser informado, consultado e implicado na elaboración das políticas de Estado. Esta noción abre o camiño á deliberación democrática e constitúe un auténtico compromiso cun proceso de negociación permanentemente aberto polos membros dunha federación edificada sobre agrupacións nacionais

³⁵⁹ Ronald Watts, “Federalism and Diversity in Canada”, en Yash Ghai, (dir.), *Autonomy and Ethnicity Negotiating Claims in Multi-Ethnic States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 49.

³⁶⁰ Jennifer Smith, “Informal Constitutional Development. Change by Other Means”, en Herman Bakvis e Grace Skogstad, (dir.), *Canadian Federalism Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 1ª edición, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2002, pp. 40-58.

³⁶¹ Alain Noël, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières », en Alain-G. Gagnon, (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montreal, Les Presses de l’Université de Montréal, 2006, pp. 305-338.

³⁶² Así é como Guy Laforest cualifica o proxecto que levou a cabo o goberno federal de Canadá, “Le ministre Dion, la Charte des droits et l’avenir du Quebec”, *Le Soleil*, 26 de abril de 2002.

múltiples. En definitiva, trátase dunha cuestión de habilitación grazas a un potencial de resistencia.³⁶³

A obra filosófica de James Tully resúltanos aquí moi útil, porque actualiza o contrato político que describiu Renan. En efecto Tully busca medios eficaces para identificar a diversidade nacional en marcos políticos complexos. Considera fundamental que as actividades sexan intersubxectivas, permanentes, agónicas e multilóxicas. Noutras palabras, o proceso de negociación entre os Estados membro debe ser un proceso aberto, é dicir, un proceso que impulsa “o proxecto” (*activity-oriented*) e non un proceso “orientado cara aos fins” (*end-state*) onde todo aparece fixado e onde as relacións de poder están predeterminadas.³⁶⁴ Como na descrición de Renan, o pobo aquí pode deliberar libremente e decidir o seu futuro.

Na análise que fixo sobre a sentenza de 28 de agosto do 1998 do Tribunal Supremo de Canadá sobre o dereito de Quebec de secesionarse, Tully constata que esta representa un proceso aberto á negociación e que contribúe a atenuar esa impresión de camisa de forza que deixa a Lei constitucional de 1982 e que se desprende da Constitución escrita.³⁶⁵ Tully opina que Canadá como “democracia multinacional é libre e lexítima cando a súa constitución trata as nacións constituíntes como pobos con dereito á autodeterminación mediante unha fórmula constitucional apropiada, como é o caso do dereito de iniciar cambios constitucionais. Polo tanto, as nacións dispoñen da posibilidade de entrar na negociación de visualización e na toma en consideración mutua. Poden igualmente desenvolver e modificar as súas modalidades de recoñecemento e de cooperación xunto cunha xusta conciliación das outras formas de diversidade.”³⁶⁶

³⁶³ En relación coa forte resistencia das identidades hai que destacar aquí os traballos de Manuel Castells. Lembremos, entre outras, a súa obra máis emblemática, *Le pouvoir de l'identité*, París, Fayard, 1999.

³⁶⁴ James Tully, *The Unattained Yet Attainable Democracy: Canada and Quebec Face the New Century*, Grandes Conférences Desjardins, Programme d'études sur le Québec, Université McGill, 23 de marzo, p. 4-5.

³⁶⁵ James Tully desenvolveu este punto de forma convincente en “Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales”, *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, n.º 2, 1999, p. 30. Véxase tamén máis arriba a introdución da presente obra.

³⁶⁶ James Tully, “Introduction”, en Alain-G. Gagnon e James Tully, (dir.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 33. A tradución de Jocelyn Maclure, tradutora do artigo de Tully ao francés que saíu á luz na revista *Globe (op. cit.)*.

Nas federacións (multinacionais) vimos de cando en vez actores estatais asociados a un goberno central que se ten polo único actor político lexítimo. Isto contribúe a minar a lexitimidade das prácticas federais, polo que debe chamar a nosa atención. O perigo está no feito de que se considere que o Estado central é o único Estado que conta. O resultado sería o que Ernest Renan denomina “un Estado, unha cultura”, expresión que empregou na súa conferencia na Sorbona en 1880, *¿Que é unha nación?*

Nas federacións multinacionais, o principio de soberanía divisible (ou cosoberanía)³⁶⁷ vai gañando unha certa influencia porque cabe pensar que as nacións internas, digamos as comunidades nacionais como Escocia, Cataluña e Quebec, son susceptibles de exercer cada vez máis poderes, coma se fosen estados case independentes. Rainer Bauböck vai aínda máis lonxe cando afirma que o concepto de federación multinacional “rexente a visión realista conservadora que percibe nas reivindicacións autonomistas das minorías nacionais unha ameaza para a integridade territorial dos Estados existentes”.³⁶⁸ Nun mundo que se está a globalizar, este escenario vai gañando aceptación dentro das nacións cuxas fronteiras coinciden cos límites dos Estados membro que integran as unidades federadas, dado que se considera con frecuencia que o goberno que máis preto se atopa é aquel no que os cidadáns poden exercer unha maior influencia.

Ademais, os debates que acompañan os avances teóricos a favor das federacións multinacionais suxiren que a cultura é sumamente importante e que resulta fundamental atopar medios para reflectir a profunda diversidade social dentro das institucións. Para as minorías nacionais e subnacionais,

1999) constata que o autor insiste na diferenza entre *acknowledgment* e *recognition*. A tradutora considera que aínda que *acknowledgment* (como *recognition*) se debería traducir por *recoñecemento*, aquí sería máis correcto falar de *toma en consideración* porque o termo *acknowledgment* fai referencia á “visualización da petición de recoñecemento” que “tomou en consideración” o grupo ao que vai dirixida a petición. En cambio, “*recognition* alude aos termos que o outro emprega para referirse a *un mesmo*” e pódese traducir por recoñecemento (véxase Tully, *op. cit.*, p. 14, nota 1).

³⁶⁷ Rainer Bauböck, “Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation”, en Will Kymlicka e Wayne Norman, (dir.), *Citizenship in Divided Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 383.

³⁶⁸ Rainer Bauböck, “Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation”, *op. cit.*, p. 383.

Trátase dunha cultura social, é dicir, dunha cultura que lle ofrece aos seus membros formas de vida cheas de significado que moldean o conxunto das actividades humanas no ámbito da sociedade, da educación, da relixión, do lecer e da vida económica, nas esferas públicas e privadas. Estas culturas tenden a concentrarse nun territorio e basearse nunha comunidade lingüística.[...]

[...] Dado que se tende a formar unha única cultura en cada país, unha cultura non sobrevive e non se desenvolve no mundo moderno se non se constitúe como unha cultura social. Debido á importancia das institucións sociais na nosa vida e ao seu papel na definición das súas opcións que se nos presentan, calquera cultura que non sexa social estará condenada a unha marxinalización cada vez maior.³⁶⁹

É evidente que as grandes “culturas nacionais” teñen vantaxes na medida en que reflicten valores da comunidade política dominante nun determinado marco federal (multi)nacional. No contexto de Quebec, a noción de “sociedade global” empregouse para describir ata que punto este Estado rexional é cohesivo. El mesmo constitúese como unha sociedade de acollida, posúe estruturas liberais sólidas de natureza corporativista liberal nas que o Estado, o mundo dos negocios e os sindicatos traballan xuntos, e ademais conta cunha notable presenza internacional.³⁷⁰

6.4. Unha política creadora: importantes tensións e cuestións sen resolver

As impresións máis estendidas na literatura suxiren que cómpre ter en conta varios aspectos contraditorios e que hai que profundar máis na reflexión teórica. Sexa como for é indiscutible que autores como John Rawls, Daniel Elazar e Ernest Renan contan con seguidores. Na actualidade, non se trata de afirmar que un dos autores ten razón e que os demais están equivocados, senón máis ben de avaliar en que medida as súas influíntes obras contribuíron a revelar tensións en relación co modelo westfaliano, ademais de ter en conta moitos aspectos que están sen resolver nas numerosas federacións democráticas.

³⁶⁹ Will Kymlicka, *La Citoyenneté multiculturelle*, Montreal e París, Boreal e La Découverte, 2001, pp. 115 ; 119-120.

³⁷⁰ Este argumento tamén se desenvolveu en Alain-G. Gagnon: “Quebec: The Emergence of a Region-State?” *Scottish Affairs*, Special Issue, Stateless Nations in the 21st Century: Scotland, Catalonia and Quebec, 2001, pp. 14-27.

Por exemplo, Elazar lanza un aviso contra o excesivo desexo de centralización do poder e subliña a importancia de atopar un equilibrio xusto entre a autonomía e a repartición de competencias, invitando a que os que se ocupan de xestionar o Estado sexan máis inventivos e máis abertos a unha variedade de modelos capaces de acomodar as comunidades nacionais. Esta posición está aínda máis fundamentada nunha época na que, se empregamos a fraseoloxía de David Held, “Todos os estados independentes poden conservar un dereito legal á ‘supremacía efectiva sobre o que sucede nos seus territorios’, pero ese dereito vese seriamente comprometido pola crecente confusión entre ‘o nacional’ e as influencias transnacionais”.³⁷¹

O traballo de Rawls utilizouse en varias ocasións para desacreditar calquera posta en cuestión seria da relación dominante nun réxime dado. Varios expertos cubríronse co ‘veo’ do liberalismo procedemental de Rawls para negarlles ás minorías nacionais o dereito á autodeterminación.³⁷² O argumento máis empregado sostén a idea de que sería demasiado arriscado para os Estados nación apoiarse no principio da xustiza porque podería producir situacións de inestabilidade política, facendo que os compromisos entre as comunidades nacionais sexan aínda máis difíciles de acadar. Foi o que se tentou amosar coa decisión do goberno de Canadá de sortear a sentenza federal relativa ao dereito de secesión de Quebec, votando a Lei C-20 sobre a claridade (véxase o capítulo 5). O goberno canadense tentou sortear as conclusións da sentenza que lle permitía a Quebec continuar democraticamente co seu proxecto de recoñecemento nacional, modificando as regras de xogo e poñéndoo ao seu favor no nome da estabilidade política e económica do país.

Así é como no nome dun nacionalismo maioritario aglutinador, ás veces abafante, a noción de sistema de cooperación permanente aparece como unha xustificación do non recoñecemento das reivindicacións (sub)nacionais, e contribúe a que, para unha minoría nacional, fracase a posibilidade de

³⁷¹ David Held, “The Changing Contours of Political Community: Rethinking Democracy in the Context of Globalization”, en B. Holden, (dir.), *Global Democracy: Key Debates*, Londres, Rotledge, 2000, p. 23.

³⁷² Entre os traballos de Hudson Meadwell que se poden consultar está “Is a “True” Multinational Federation a Cure for Our Ills?” en Patrick James, Donald E. Abelson, Michael Lusztig, (dir.), *The Myth of the Sacred: The Charter, the Courts, and the Politics of the Constitution in Canada*, Montreal e Kingstone, McGill-Queen’s University Press, 2003, pp. 219-238.

“garantir a súa capacidade para tomar decisións en determinados ámbitos sen que a maioría da sociedade llo impida”, segundo a análise de Kymlicka.³⁷³

Coa creación de moitos estados novos desde finais dos 1980, queda claro que cómpre desenvolver modelos capaces de acomodar mellor as minorías nacionais, lexitimando novas formas institucionais porque, do contrario, a secesión converterase na única vía para as sociedades democráticas. É necesario reelaborar e democratizar o modelo westfaliano e unha boa forma de facelo é destacando o concepto de federalismo multinacional.³⁷⁴

A validación do concepto de federalismo multinacional queda clara cando se ten en conta o valor engadido que se pode lograr grazas ao enriquecemento das prácticas democráticas. Como xa se indicou neste libro, se o federalismo permite dar, segundo autores como Reginald Whitaker,³⁷⁵ unha definición máis refinada da soberanía, a noción de federalismo multinacional, contribúe a darlles sentido aos conceptos federais da cidadanía. A instauración do federalismo multinacional como tipo ideal representa un avance importante que permite adscribir na ecuación política numerosas sociedades diferenciadas que se senten alienadas porque a miúdo o poder escápalles das mans ás minorías nacionais. Esta situación agrávase polo proceso de mundialización que vai acompañado dunha maior busca de centralización dos Estados nación existentes.

O federalismo multinacional permite ampliar a noción de cidadanía e desenvolver eventualmente unha teoría de cidadanía realmente diferenciada. No contexto canadense, os debates entre os procedementaisistas e os comunitaristas sobre o dereito de secesión de Quebec e as reivindicacións autonomistas dos autóctonos contribuíron a un enriquecemento das actitudes políticas e á lexitimación destas dúas correntes de pensamento liberal.

³⁷³ Para un razoamento parecido, véxase Kymlicka, *La Voie canadienne: Repenser le multiculturalisme*, Montreal, Boréal, 2003, p. 217.

³⁷⁴ Pódense consultar os traballos dos membros do Grupo de investigación sobre as sociedades plurinacionais. Para algúns avances teóricos que apoian esta postura véxase <http://er.uqam.ca/nobel/creceqc/>

³⁷⁵ Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, Montreal e Kingstone, McGill-Queen's University Press, 1992, p. 193.

Debates deste tipo, levaron tamén aos liberais progresistas a concibir novas institucións capaces de reflectir a “diversidade profunda”³⁷⁶ en sociedades democráticas pluralistas. A menos que se queira escoller definitivamente a vía secesionista, o federalismo multinacional constitúe unha saída operativa vangardista e debería implantarse polo potencial reconciliador que lles ofrece ás comunidades que comparten certos valores, mesmo se non presentan o mesmo perfil cultural, político e sociolóxico. Noutras palabras, ¿cal é o problema coa posta en marcha do federalismo multinacional se os proxectos sociais que mobilizan as comunidades nacionais se asentan nas premisas liberais?

Está claro que o poder non pode ditar a maneira que terá de funcionar o federalismo multinacional, xa que estaríamos ante un nacionalismo maioritario empobrecedor e con bases antidemocráticas. Aquí está, coido eu, o fondo do problema que leva ás minorías nacionais a solicitar ben sexa unha nova avaliación do funcionamento do Estado nación, ben sexa a reafirmar o seu dereito á secesión.

Así, Michael Ignatieff, un antigo seguidor do cosmopolitismo, lémbraos que no caso das relacións Quebec-Canadá, “Polo momento o dereito está do lado das minorías e a forza do da maioría. O mutuo recoñecemento ten que conseguir o equilibrio nesta relación, redistribuíndo a lexitimidade e a forza. Será só nese momento cando dúas colectividades poderán vivir en paz, xuntas en dous países á vez, unha comunidade de persoas iguais en dereitos e unha comunidade de nacións autónomas”.³⁷⁷

Para poder chegar ata este punto, hai que establecer un sentimento de confianza e de respecto constitucional do tipo que se atopa na sentenza do Tribunal Supremo de Canadá relativo ao dereito de secesión de Quebec. Nesta decisión, os nove xuíces do Supremo estableceron catro principios a partir dos que é posible entrar en negociación nun marco federal como o de Canadá: unha tradición democrática, prácticas federais, o constitucionalismo e a regra do dereito, así como o respecto dos dereitos das minorías. A partir destes principios, Quebec pode entrar libremente en negociación con Canadá para ser recoñecido segundo os seus propios criterios. En definitiva,

³⁷⁶ Charles Taylor, *op. cit.*

³⁷⁷ Michael Ignatieff, *La Révolution des droits*, traducido do inglés por Jean Paré, Montreal, Boréal, 2001, p. 80. Convén citar a versión orixinal inglesa: “might lies with the majority and right with the minority”.

o respecto mutuo entre as comunidades en presenza e un sentido marcado de moralidade constitucional son condicións necesarias para levar a cabo negociacións dignas deste nome.³⁷⁸

³⁷⁸ Dubidamos de que a iniciativa do goberno central, a Lei sobre a claridade contribúa dalgún xeito a alimentar un sentimento de confianza entre Quebec e Canadá, máis ben ao contrario. Véxanse os traballos de François Rocher e Nadia Verrelli, así como Stephen Tierney en *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, *op.cit.*, que van na mesma dirección.

CONCLUSIÓN

Conclusión

Os problemas colectivos non desaparecen porque falásemos demasiado deles; subsisten porque non os resolvemos. Non ceder ao esgotamento e expoñelos obstinadamente ao dominio público son deberes elementais daqueles que non renuncian á reflexión. Fernand Dumont.³⁷⁹

O estudo do caso canadense, particularmente á luz das experiencias europeas, amosa que o federalismo constitúe unha ferramenta clave e facilita a xestión dos conflitos entre comunidades. Ao ser máis sensible ás reivindicacións comunitaristas das distintas nacións que conviven nun territorio dado, o federalismo multinacional permite establecer un modelo de goberno máis refinado, unha fórmula que ofrece un potencial máis co que poden contar os que xestionan o Estado á hora de responder ás expectativas de comunidades nacionais en termos de representación, de equidade e de xustiza. Diso é do que depende a estabilidade dos réximes actuais.

Analizamos nesta obra os avances que se lograron nestes últimos anos no eido do federalismo comparado,³⁸⁰ tendo presente o dereito demasiadas veces descoidado das nacións minoritarias ao seu recoñecemento pleno dentro dos Estados xa constituídos. O estudo da dinámica Canadá-Quebec

³⁷⁹ Fernand Dumond, *Raisons communes*, Boréal, p. 252.

³⁸⁰ Como puidemos ver ao longo desta obra, os traballos de Michael Burgess (Reino Unido), Ferran Requejo (España) e James Tully (Canadá) sobre o federalismo comparado son certamente os que mellor reflicten a nosa concepción do federalismo contemporáneo e do constitucionalismo moderno. Véxanse, entre outros Michael Burgess, *Comparative Federalism, Theory and Practice*, Londres Routledge, 2006; Ferran Requejo, *Federalism plurinacional i estat de les autonomies: Aspectes teòrics i aplicats*, Barcelona, Proa, 2003 e James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1999.

foi o centro das nosas reflexións e empregámolo para avaliar mellor as experiencias vividas polas comunidades nacionais minoritarias en España, en Bélxica e no Reino Unido e para sacar ensinanzas a longo prazo.

Un dos máis importantes avances do federalismo nun mundo ás veces hostil á diversidade nacional dentro dos estados nacións é o de permitir que as distintas comunidades políticas exerzan certos poderes para facilitar a súa emancipación política. Tivemos a ocasión de constatar que se deu no caso canadense un certo malestar pola parte das instancias políticas centrais con respecto ás vontades de afirmación nacional da nación quebequesa. O mesmo sucede coas Nacións autóctonas en Canadá. Ás veces, as relacións de forza favorecen tanto o centro político que algunhas entidades políticas chegan a desexar a súa independencia. Dalgún xeito, o fracaso do federalismo para realizar o seu pleno potencial é a causa do problema porque, en vez de compartir a soberanía, algúns Estados que se din *federais* acaban por impoñer a súa autoridade sobre os membros da federación, mesmo se desde o punto de vista constitucional carecen de poderes en certos ámbitos de competencia. Pensemos no ámbito da saúde, da educación e dos transportes en Canadá, que son todos sectores que dependen da competencia exclusiva dos Estados membro da federación.

A finalidade do federalismo multinacional debería resultar evidente a todos aqueles que cren no progreso das prácticas democráticas nos estados democráticos liberais, posto que achega os cidadáns ao poder e invita as nacións maioritarias a mostrarse solidarias coas súas minorías, valorando as súas asociacións políticas. O federalismo é unha vía prometedora para os estados contemporáneos porque leva precisamente cara a un refinamento das prácticas democráticas. Do mesmo xeito, a política da identidade, segundo Stuart Hall “funciona coa diferenza e a través dela e está en condicións de crear formas de solidariedade e de identificación que fan posible a loita e a resistencia, pero sen suprimir a heteroxeneidade real dos intereses e das identidades. Pode igualmente establecer de forma eficaz as fronteiras

políticas sen as que a contestación política se fai imposible, sen fixar esas fronteiras para a eternidade”.³⁸¹

O federalismo multinacional constitúe un importante progreso para a xestión da diversidade na medida en que provoca debates políticos favorables ao recoñecemento, contribúe á identificación de momentos decisivos potencialmente propicios e esixentes e, actualizando os acordos fundadores, pon remedio á falta de recoñecemento.

Desde agora, cómpre analizar máis en profundidade o federalismo multinacional³⁸² como complemento aos estudos específicos sobre o federalismo como ferramenta de liberación das nacións minoritarias dentro dos estados democráticos complexos. En definitiva, e para retomar as palabras de Mitchell Cohen, o futuro das nacións minoritarias gañaría se se aposta por “un cosmopolitismo enraizado que acepte a multiplicidade das raíces e das ramas, que se sustente na lexitimidade de lealdades plurais, na inscrición en varios círculos, pero cun horizonte común”.³⁸³

A diversidade nacional, unha característica da maioría dos estados contemporáneos, non irá a menos. Cómpre, polo tanto, atopar os medios para situala nas institucións políticas, senón o mundo que nos rodea será cada vez máis inseguro e os proxectos políticos cada vez menos respectuosos coas culturas sociais e proclives á represión. Como Tzvetan Todorov, opinamos que hai que retomar con urxencia *L'esprit des lumières*. Sobre isto lémbrenos que “Na multiplicidade, que se podería sentir como posible hándicap, é onde os homes das Luces viron as vantaxes de Europa [...] e como a pluralidade

³⁸¹ Stuart Hall, “New Ethnicities”, en David Morley e Kuan-Hsing Chen, (dir.), *Stuart Hall: Critical Dialogues in Cultural Studies*, Londres, Routledge, 1996, p. 444.

³⁸² Algúns autores quebequeses e cataláns fixeron importantes esforzos neste sentido. Pensemos nos traballos de Enric Fossas e Ferran Requejo, (dir.), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Editorial Trotta, 1999; Alain-G. Gagnon e Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship and Quebec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2007; e Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau e François Rocher, (dir.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montreal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.

³⁸³ Mitchell Cohen, “Rooted Cosmopolitanism”, en Michael Walzer, (dir.), *Toward a Global Civil Society*, Oxford, Berghahn, 1995, p. 233, citado e traducido por Alain Dieckhoff en *La constellation des appartenances. Nationalisme, libéralisme et pluralisme*, París, Les Presses de Sciences Po, 2004, p. 31.

pode xerar unidade”.³⁸⁴ Máis adiante, Todorov resalta que no caso de China, o enorme potencial quedou “asfixiado pola existencia dun inmenso imperio unificado onde o reino incontestado da autoridade, das tradicións, das reputacións establecidas provocou o estancamento das ideas.”³⁸⁵

A mensaxe non pode ser máis clara porque a diversidade necesita afirmarse plenamente e os individuos, os grupos, as comunidades teñen que ter todos un futuro aberto e creador. Convén instaurar as vías políticas apropiadas para que a diversidade nacional e a unidade política logren cohabitar³⁸⁶. En definitiva, entre Trudeau e o seu modelo de federalismo mecánico³⁸⁷ onde todos os cidadáns son iguais e onde todos manteñen a mesma relación con respecto ao Estado central, e Charles Taylor que adopta unha posición filosófica aberta á diversidade multinacional, que permite aos membros das distintas comunidades nacionais realizarse plenamente (véxase o capítulo 3), os países cunha democracia liberal avanzada deben privilexiar a segunda vía.

Este era o reto deste libro, propoñer unha lectura humanista das relacións comunitaristas dentro dos Estados multinacionais democráticos.

En definitiva, na medida en que os estados caracterizados pola diversidade nacional consigan incluír as tradicións federais fundadas nos dereitos das comunidades e que acepten compartir a soberanía, entraremos nunha nova era enriquecedora para as xeracións futuras. De non ser así, seguirase impoñendo a lei do máis forte. Os tráxicos sucesos que marcaron varios estados contemporáneos como Chipre, Iraq, Iugoslavia, Xeorxia, ou Sri Lanka esixen que tomemos en serio o federalismo multinacional e que nos distanciemos dos modelos que tenden a uniformar e que foron impostos con demasiada frecuencia a nacións minoritarias desde os primeiros comezos da era westfaliana. Todorov lémbraunos que é precisamente “A capacidade

³⁸⁴ Tzvetan Todorov, *L'Esprit des Lumières*, París, Robert Laffont, 2006, p. 114-115.

³⁸⁵ Tzvetan Todorov, *L'Esprit des Lumières*, op. cit., pp. 114-115.

³⁸⁶ Para unha análise moi próxima a esta interpretación pódese consultar Jean-Marc Ferry, “L'État européen”, en Riva Kastoryano, (dir.), *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*, París, Presses des Sciences Po, 1998, pp. 69-217.

³⁸⁷ Véxanse os traballos de Alain-G. Gagnon e de Luc Turgeon aquí, entre outros “La bureaucratie représentative au sein des États multinationaux”, *Revue française d'administration publique*, vol. 118, outono 2006.

de integrar as diferenzas sen que estas desaparezan o [que] distingue Europa dos demais conxuntos políticos mundiais [...]. Europa reconece non só os dereitos dos individuos, senón tamén os das comunidades históricas, culturais e políticas que son os Estados membro da Unión.”³⁸⁸ O erro de Todorov está en non profundar máis na reflexión para incluír na análise as nacións históricas, orixe dos estados europeos modernos. Neste sentido é un herdeiro do modelo wesfaliano. Pola nosa , non dubidamos en dar un paso adiante máis para asegurar a continuidade dos réximes políticos democráticos.

Tal é como nolo lembra Fernand Dumont no fragmento que encabeza esta conclusión os actores políticos terán que ser moi contundentes para lograr solucións aos desafíos colectivos que se lles presentan ás nacións modernas. Agora ben, para iso hai que aceptar primeiro debater os méritos das teses que expuxeron os diferentes protagonistas. O verdadeiro debate democrático ten que facerse con respecto e reflexión sen que as nacións minoritarias se vexan na obriga de tomar camiños que lles resulten alleos e sen que teñan que renunciar a propoñer proxectos de sociedade inzados de liberdade e de xustiza. Unha apertura así garante unha democracia sa e unha solidariedade entre os pobos a escala planetaria.

Hai que preguntarnos por que Estados como Canadá e España amosan certo desleixo e desconfianza cara a países en crise na escena internacional que favorecen a implantación de fórmulas federais. Demostramos nesta obra que os canadenses van deixando gradualmente as prácticas federais para dotarse dunha identidade nacional cada vez máis hostil á auténtica diversidade. Isto tradúcese na alienación dos quebequeses e das Nacións autóctonas fronte ás institucións centrais. En España, os actores centrais chegaron a interpretar, entendemos que erroneamente, o federalismo como unha forma de debilitar o Estado central máis que como unha fórmula que permite o enriquecemento das prácticas democráticas.³⁸⁹ Estes dous estados nación teñen diante retos de grande magnitude que se poderán salvar se as nacións maioritarias manifestan apertura fronte ás nacións minoritarias. En Canadá, a elección dos conservadores baixo o liderado de Stephen Harper no mes de xaneiro de 2006 devolveulle a esperanza a varios quebequeses que recibiron favorablemente as ideas defendidas polo federalismo de

³⁸⁸ Tzvetan Todorov, *L'Esprit des Lumières*, op. cit., pp. 123.

³⁸⁹ Os traballos de Ramón Maiz ilustran esta idea, véxase entre outros “Nación de naciones y federalismo”, en *Claves de Razón Práctica*, nº 157 decembro 2005, pp. 18-23.

apertura na campaña electoral. Aínda é moi cedo para medir o alcance real deste cambio de actitude na confianza que os quebequeses poden manifestar fronte ás institucións centrais. Sexa como for, esta é polo momento a única manifestación de apertura e de sensibilidade ás reivindicacións dos quebequeses. ¿O federalismo de apertura que propoñen os conservadores de Stephen Harper será suficiente para que as nacións minoritarias volvan aceptar a lexitimidade das institucións federais? Nada é menos seguro. Cabe a posibilidade de que aos quebequeses lles abonde con outro programa político que se nutre do liberalismo procedemental, un programa que, por outra parte, permanece insensible ás culturas sociais e aos valores que sustentan o liberalismo comunitarista.

BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA

O federalismo comparado

- Amoretti, Ugo, M. et Namcy Bermeo, (dir.), *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- Bakvis, Herman et Grace Skogstad, (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 1^{re} édition, Don Mills, ON., Oxford University Press, 2002.
- Beer, Samuel H., *To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1993.
- Brass, Paul, *Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison*, Nova Delhi, Sage Publications, 1991.
- Burgess, Michael, *The British Tradition of Federalism*, Leicester, Leicester University Press, 1995.
- Burgess, Michael, (dir.), *Federalism and European Union, 1950-2000*, Londres, Routledge, 2000.
- Burgess, Michael, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2006.
- Burgess, Michael et Alain-G. Gagnon, (dir.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. Toronto e Londres, University of Toronto Press e Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Burgess, Michal et Alain-G. Gagnon, (dir.), *Federal Democracies*, Londres, Routledge (no prelo)
- Carmagnani, Marcello, (dir.), *Federalismos latinoamericanos: Mexico, Brasil, Argentina*, Mexico, Fundo de Cultura Económica, 1993.

- Croisat, Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 2^{na} edición, París, Montchrestien, 1995.
- Davis, Solomon Rufus, *The Federal Principle: A Journey through Time in Quest of a Meaning*, Berkeley, University of California Press, 1978.
- Davis, Solomon Rufus, *Theory and Reality: Federal Ideas in Australia, England, and Europe*, St. Lucia, University of Queensland Press, 1995.
- Destatte, Philippe, (dir.), *L'idée fédéraliste dans les États-nations*, Bruxelas, Les Presses interuniversitaires européennes, 1999.
- Duchacek, Ivo D., *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Montreal, Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- Earle, Valerie, (dir.), *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca (Ill.), F. E. Peacock Publishers, 1968.
- Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press, 1987.
- Elazar, Daniel J., "International and Comparative Federalism", en *PS: Political Science and Politics*, 26, 1993, pp. 190-195.
- Fleiner, Thomas, et al., *El federalismo en Europa*, Barcelona, Hacer Editorial, 1993.
- Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nova York, Praeger, 1968.
- Gagnon, Alain-G., (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006.
- Gaudreault-Desbiens, Jean-François et Fabien Gélinas, (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité et méthodologie*, Bruxelas e Cowansville, Bruylant e Éditions Yvon Blais, 2005.
- Gibson, Edward L., (dir.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- Goldstein, Leslie Friedman, *Constituting Federal Sovereignty: The European Union in Comparative Context*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001.

- Griffiths, Ann, (dir.), *The Handbook of Federal Countries*, 2002, Montreal e Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002.
- Hueglin, Thomas et Alan Fenna, *Comparative Federalism. A Systemic Inquiry*, Peterborough, Broadview Press, 2006.
- Karmis, Dimitrios e Wayne Norman, (dir.), *Theories of Federalism : A Reader*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.
- King, Preston, *Federalism and Federation*, Londres, Croom Helm, 1982.
- Knop, Karen, Sylvia Ostry, Richard Simeon et Katherine Swinton, (dir.), *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1995.
- Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Moreno, Luis, *The Federalization of Spain*, Londres, Frank Cass, 2001.
- Nicolaidis, Kalypso et Robert Howse, (dir.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Riker, William H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown and Company, 1964.
- Rocher, François et Miriam Smith, (dir.), *New Trends in Canadian Federalism*, 2^e edición, Peterborough, Broadview Press, 2003.
- Simeon, Richard et Ian Robinson, *L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services du Canada, 1990.
- Smiley, Donald V., *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987.
- Smith, Jennifer, *Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2004.
- Stepan, Alfred, "Federalism and Democracy. Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, vol.10, n° 4, 1999, pp. 19-34.
- Stepan Alfred, «Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism » dans Alfred

Stepan, (dir.), *Arguing Comparative Politics*, New York, Oxford University Press, 2001, pp. 315-361.

Trudeau, Pierre Elliott, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, HMH, 1967.

Trujillo, Gumersindo, *Introducción al federalismo español : Ideología y formas constitucionales*, Madrid, Edicusa, 1967.

Vipond, Robert C., *Liberty and Community: Canadian Federalism and the Failure of the Constitution*, Albany, State University of New York Press, 1991.

Watts, Ronald L., *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1990.

Watts, Ronald L., *Comparaison des régimes fédéraux*, 2ª edición, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 2002.

Wheare, Kenneth, C., *Federal Government*, 4ª edición, Oxford, Oxford University Press, 1963.

A construción nacional

Anderson, Benedict, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine de et l'essor du nationalisme*, París, La Découverte, 1996.

Balcells, Albert, *El nacionalismo catalán*, Madrid, Historia 16, 1991.

Breuilly, John, (dir.), *The State of Germany: The National Idea in the Making, Unmaking, and Remaking of a Modern Nation-State*, Nova York, Longman, 1992.

Brouillet, Eugénie, *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Quebec, Septentrion, 2005.

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

Burelle, André, *Pierre Elliott Trudeau : L'intellectuel et le politique*, Montreal, Éditions Fides, 2005.

- Burelle, André, « Mise en tutelle des provinces », *Le Devoir*, Montréal, 15 février 1999, p. A-7.
- Burelle, André, *Le mal canadien : essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Montréal, Fides, 1995.
- Calhoun, Craig, *Nationalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.
- Fernandez, Tomás e Juan José Laborda, (dir.), *España ¿Cabemos todos?*, Madrid, Alianza, 2002.
- Forsyth, Murray, (dir.), *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989.
- Fossas, Enric, (dir.), *Les transformacions de la sobirania i el futur polític de Catalunya*, Barcelona, Proa, 2000.
- Gagnon, Alain-G., *Quebec y el federalismo canadiense*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1998.
- Gagnon, Alain-G. *Québec. État et société*, tomo 2, Montreal, Québec Amérique, 2003.
- Goldwin, Robert A., (dir.), *A Nation of States: Essays on the American Federal System*, Chicago, Rand McNally, 1961.
- Greenfeld, Liah, *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Guibernau, Montserrat, *Catalan nationalism: Francoism, Transition and Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2002.
- Hennessy, Alistair, « The Renaissance of Federal Ideas in Contemporary Spain », en Murray Forsyth, (dir.), *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989, pp. 11-23.
- Hooghe, Liesbet, *A Leap in the Dark: Nationalist Conflict and Federal Reform in Belgium*, Ithaca (NY), Cornell Studies in International Affairs, Cornell University, 1991.
- Keating, Michael, *Les défis du nationalisme moderne, Québec, Catalogne, Écosse*, Montreal e Bruxelles, Les Presses de l'Université de Montréal e Les Presses interuniversitaires européennes, 1997.

- Keating, Michael et John McGarry, *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Kymlicka, Will, *La voie canadienne : repenser le multiculturalisme*, traduito do inglés por Antoine Robitaille, Montreal, Éditions du Boréal, 2003.
- Lacasta-Zabalda, José Ignacio, *España uniforme*, Departamento de Educacion y Cultura, Gobierno de Navarra, 1998.
- LaSelva, Samuel V., *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Montreal e Kingston, McGill-Queen's University Press, 1996.
- Leton, André e André Miroir, *Les conflits communautaires en Belgique*, París, Les Presses universitaires de France, 1999.
- Loughlin, John, *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Miller, David, *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Miller, David, *Citizenship and National Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Renzsh, Wolfgang, "German Federalism in Historical Perspective: Federalism as a Substitute for a National State", *Publius*, vol. 19, automne 1989, pp. 17-33.
- Solé Tura, J., *Nacionalidades y nacionalismos en Espana*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.
- Stevenson, Garth, *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, 2^e édition, Toronto, Gage, 1982.
- Tamir, Yael, *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Weinstock, Daniel, "Building Trust in Divided Societies", *Journal of Philosophy*, vol. 7, n° 3, 1999, pp. 287-307.
- Wheare, Kenneth C., « Federalism and the Making of Nations », dans Arthur W. Macmahon, (*dir.*), *Federalism: Mature and Emergent*, Garden City, New York, Doubleday & Company, 1955, p. 165-204.

As sociedades multiculturais e multinacionais

Arora, Balveer et Douglas V. Verney, (dir.), *Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in Comparative Perspective*, Nova Delhi, Konark, 1995.

Aubarell, Gemma, Agusti Nicolau Coll e Adela Ross, (dir.), *Immigracio i qüestio nacional; Minories subestatals i immigracio a Europa*, Barcelone, Editorial Mediterrania, 2004.

Fleiner, Thomas, (dir.), *Federalism and Multiethnic States*, 2^a edición, Friburgo, Institut du fédéralisme, 2000.

Fossas, Enric e Ferran Requejo, (dir.), *Asimetría federal y estado plurinacional*, Madrid, Editorial Trotta, 1999.

Gagnon, Alain-G. e James Tully, (dir.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Gagnon, Alain-G., Montserrat Guibernau e François Rocher, (dir.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2003.

Gagnon, Alain-G. e Raffaele Iacovino, *De la nation à la multination: les rapports Québec-Canada*, Montreal, Boréal, 2007.

Harty, Siobhan et Michael Murphy, *In Defence of Multinational Citizenship*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005.

Karmis, Dimitrios ee Jocelyn Maclure, “Two Escape Routes from the Paradigm of Monistic Authenticity: Post-Imperialist and Federal Perspectives on Plural and Complex Identities”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, n° 3, 2001, pp. 361-385.

Keating, Michael, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Kernerman, Gerald, *Multicultural Nationalism. Civilizing Difference, Constituting Community*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005.

Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

- Linz, Juan, *Democracy, Multinationalism, and Federalism*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, 1997.
- Livingston, William, S., "A Note on the Nature of Federalism: Federalism as a Juridical Concept", *Political Science Quarterly*, vol. 67, nº 1, 1952, pp. 81-95.
- McRae, Kenneth, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1983.
- McRae, Kenneth, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1986.
- Máiz, Ramón e William Safran, (dir.), *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Londres, Frank Cass, 2000.
- Máiz, Ramón e Ferran Requejo, (dir.), *Democracy, Nationalism, and Multiculturalism*, Londres, Routledge, 2005.
- Milton, Esman, (dir.), *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca, Cornell University Press, 1979.
- Pierré-Caps, Stéphane, *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, París, Éditions Odile Jacob, 1995.
- Requejo, Ferran, *Federalisme, per a què? L'acomodacio de la diversitat en democracies plurinacionals*, Barcelona, L'Hora del present, 1998.
- Requejo, Ferran, (dir.), *Pluralisme nacional i legitimitat democrática*, Barcelona, Proa, 1999.
- Requejo, Ferran, (dir.), *Democracy and National Pluralism*, Londres, Routledge, 2001.
- Requejo, Ferran, (dir.), *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona, Ariel, 2002.
- Requejo, Ferran, *Multinationalism and Value Pluralism: The Spanish Case*, Londres, Routledge, 2005.
- Resnick, Philip, "Towards a Multinational Federalism: Asymmetrical and Confederal Alternatives" en Leslie Seidle, (dir.), *Seeking a New Canadian Partnership*, Montreal, Institut de recherche en politiques publiques, 1994, pp. 71-89.

- Seymour, Michel, (dir.), *États-nations, multinationales et organisations supranationales*, Montreal, Liber, 2002.
- Smith, Graham, (dir.), *Federalism. The Multiethnic Challenge*, Londres, Longman, 1995.
- Stein, Michael B., "Federal Political Systems and Federal Societies", *World Politics*, vol. 20, 1968, pp. 721-747.
- Swinton, Katherine E. et Carol J. Rogerson, (dir.), *Competing Constitutional Visions*, Toronto, Carswell, 1988.
- Taylor, Charles, *Rapprocher les solitudes : Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1992.
- Tully, James, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1999.
- Watts, Ronald L., *Multicultural Societies and Federalism*, Étude n° 8 de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Ottawa, Publications de la Reine, 1970.

Autonomía e gobernanza

- Agranoff, Robert, (dir.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.
- Aguilera de Prat, Cesáreo R., *Nacionalismos y autonomías*, Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias, 1993.
- Aja, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª edición, Madrid, Alianza, 2003.
- Baker, J.W., "The Covenantal Basis of the Development of Swiss Political Federalism 1291-1848", *Publius*, vol. 23, n° 2, 1993, pp. 19-41.
- Balcells, Albert, Enric Pujol Gonzalez et Jordi Sabater, *La mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, Barcelona, Proa, 1996.
- Bauböck, Rainer, "Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation" en Will Kymlicka and Wayne Norman, (dir.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 366-394.

- Benz, Arthur, "Decentralization in the Federal Republic of Germany. A Case of Pragmatic Adaptation", *International and Administrative Sciences*, vol. 53, decembro 1987, pp. 467-481.
- Brassloff, Audrey, "Spain: the State of the Autonomies" en Murray Forsyth, (dir.), *Federalism and Nationalism*, Londres, Leicester University Press, 1989, pp. 24-50.
- Brown-John, Lloyd, (dir.), *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, Lanham, University Press of America, 1988.
- Buchanan, Allen, *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder, Westview Press, 1991.
- Burelle, André, *Le droit à la différence à l'heure de la globalisation : le cas du Québec et du Canada*, Montréal, Fides, 1996.
- Claeys, Paul. H. et Nicole Loeb-Mayer, "Le 'para-fédéralisme' belge : une tentative de conciliation par le cloisonnement", *Revue internationale de science politique*, vol. 5, n° 4, 1984, pp. 473-490.
- Covell, Maureen, "Regionalization and Economic Crisis in Belgium: the variable origins of centrifugal and centripetal forces", *Revue canadienne de science politique*, vol. 19, n° 2, 1986, pp. 261-282.
- Dieckhoff, Alain, (dir.), *La constellation des appartenances. Nationalisme, libéralisme et pluralisme*, París, Les Presses de Sciences Po, 2004.
- Gagnon, Alain-G. e Joseph Garcea, "Quebec and the Pursuit of Special Status" en R.D. Olling e M.W. Westmacott, (dir.), *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-Hall, 1988, pp. 304-325.
- Ghai, Yash, (dir.), *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Greywe-Leymarie, Constance, *Le fédéralisme coopératif en République d'Allemagne*, Paris, Economica, 1981.
- Kymlicka, Will, "Is Federalism a Viable Alternative to Secession?" en Percy B. Lehning, (dir.), *Theories of Secession*, Londres, Routledge, 1998, pp. 111-150.
- Laforest, Guy, *Pour la liberté d'une société distincte*, Quebec, Presses de l'Université Laval, 2004.

- Lehning, Percy B., (dir.), *Theories of Secession*, Londres, Routledge, 1998.
- Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- Linder, Wolf e Adrian Vatter, "Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics", *West European Politics*, vol. 24, n° 2, 2001, pp. 95-124.
- Martínez-Herrera, Enric, "From Nation-Building to Building Identification with Political Communities: Consequences of Political Decentralization in Spain, the Basque Country, Catalonia and Galicia, 1978-2001", *European Journal of Political Research*, vol. 41, 2002, pp. 421-453.
- Monreal, Antoni, (dir.), *El Estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991.
- Moore, Margaret, (dir.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Moreno, Luis, *The Federalization of Spain*, Londres, Frank Cass, 2001.
- Noel, S.J. R., (dir.), *From Power-sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, Montreal e Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005.
- Patenaude, Pierre, (dir.), *Québec-Communauté française de Belgique : autonomie et spécificité dans le cadre d'un système fédéral*, Montreal, Wilson & Lafleur, 1991.
- Paterson, Lindsay, *The Autonomy of Modern Scotland*, Edimburgo, Edinburgh University Press, 1994.
- Patten, Alan, "Democratic Secession from a Multinational State", *Ethics*, vol. 112, 2002, pp. 558-586.
- Pauliat, Hélène, (dir.), *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits?*, Limoges, Les Presses de l'Université de Limoges, 2004.
- Pi y Margall, Francisco, *Las nacionalidades*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1986.
- Requejo, Ferran, *Federalism plurinacional i Estat de les Autonomies. Aspectes teòrics i aplicats*, Barcelona, Proa, 2003.

- Rose, Jürgen e Johannes Ch. Traut, (dir.), *Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, Hamburgo, Lit, 2001.
- Souza, Celina, *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*, Nova York, St. Martin's Press, 1997.
- Théret, Bruno, *Protection sociale et fédéralisme : l'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Bruxelas, Les Presses interuniversitaires européennes, 2002.
- Tremblay, Gaëtan e Manuel Parès i Maicas, (dir.), *Autonomie et mondialisation : Le Québec et la Catalogne à l'heure du libre-échange et de la Communauté européenne*, Sillery, Les Presses de l'Université du Québec, 1990.
- Weiss, Linda, (dir.), *States in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Agradecementos

Hai moito tempo que desexo escribir este libro sobre *A razón do máis forte ou o deber de idear a multinación*. Este libro está dirixido a especialistas, a estudantes, aos que toman decisións e ao público que busca coñecer mellor o mundo que nos rodea. A miña experiencia canadense permitíume tomar o pulso de dúas tradicións diferentes. A miña experiencia na escena internacional servíume para enriquecer e profundar os meus coñecementos, poñendo en valor novas tradicións. Alan C. Cairns, Maureen Covell, Francis Delpérée, Daniel Elazar, Donald Smiley, Ronald Watts incitáronme a explorar a fondo o proxecto federal; os da miña xeracións foron Michael Burgess, Enric Fossas, Guy Laforest, Luis Moreno, Alain Noël, Patrick Peeters e Ferran Requejo. O meus agradecementos tamén para os investigadores do Comité de investigación sobre o federalismo comparado e as federacións da Asociación Internacional de ciencia política, que estiveron nos grupos de Lloyd Brown-John e Robert Agranoff, cos que teño o pracer de debater desde hai varias décadas. Quixera tamén transmitir o meu especial agradecemento a todos os membros do Grupo de investigación sobre as sociedades plurinacionais cos que traballo desde hai doce anos: Dimitrios Karmis, André Lecours, Jocelyn Maclure, Pierre Noreau, Geneviève Nootens, François Rocher, James Tully e José Woehrling.

Teño contraída unha importante débeda con moitos axudantes de investigación e estudantes cos que tiveron a ocasión de coincidir estes últimos vintecinco anos. Varios prestáronme a súa axuda para a preparación da presente obra no que se refire á busca documental, á preparación da bibliografía, á tradución de textos e á revisión. O meu especial agradecemento a : Martine Boisvert, Olivier de Champlain, Bernard Gagnon, Raffaele Iacovino, Louiselle Lévesque, Charles-Antoine Sévigny e Pierre Skilling.

Nota sobre o autor

Alain-G. Gagnon é titular da Cátedra de investigación de Canadá en estudos quebequeses e canadenses, director do Centro de investigación interdisciplinar sobre a diversidade en Quebec (CRIDAQ) e profesor titular no Departamento de Ciencia política da Universidade de Quebec en Montreal. É tamén director e membro fundador do grupo de investigación sobre as sociedades plurinacionais. Ensinou nas universidades de Queen's, Carleton e McGill de 1982 ata 2003, e foi profesor convidado no Instituto de estudos políticos de Burdeos, na Universidade Autónoma e na Universidade Pompeu Fabra. Foi investigador principal convidado no Instituto de investigación en políticas públicas (Montreal). O profesor Gagnon é tamén director da colección “Debats” na editorial Québec Amérique e da colección “Trajectoires” de Boréal.

Os traballos do profesor Gagnon tratan dos partidos políticos, a identidade, a diversidade, o federalismo e a multinación, e foron traducidos a unha decena de linguas. Ten publicadas máis de 40 obras, ademais duns cen artigos científicos, e impartiu máis de 200 conferencias en todo o mundo. Entre a súas publicacións máis recentes podemos destacar: *Multinational Democracies* (Cambridge University Press, 2001), *Quebec: estat i societat* (Centre d'Estudis de Temes Contemporanis), *Quebec y el federalismo canadiense* (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1998), *Le fédéralisme canadien contemporain* (Presses de l'Université de Montréal, 2006), *Ties that Bind. Parties and Voters in Canada* (Oxford University Press, 1999), *Les métropoles au défi de la diversité culturelle* (Presses Universitaires de Grenoble, 2006). Proximamente publicaranse : *Federal Democracies* (Routledge), e en Broadview Press, *Canadian Politics* (5ª edición) e *Canadian Parties in Transition* (3ª edición).

Exerceu as funcións de vicepresidente (programas e investigacións) da Asociación internacional de estudos quebequeses de 1995 a 2001 e as de presidente da Sociedade quebequesa de ciencia política (1991-1992). Forma parte dos comités científicos de varias revistas de investigación entre as que destacaremos: *Cahiers de recherche sociologique, Politique et Sociétés, Quebec Studies, Regionalism and Federalism, Revista d'Estudis Autònoms i Federals*.

