



Institut
d'Estudis
Autònoms



Generalitat
de Catalunya

A silver metal paperclip is positioned on the left side of a sheet of blue graph paper. The paper has a torn edge at the bottom.

El Clip

**El Consell de la Federació
i els reptes contemporanis
del federalisme canadenc**

Presentació

El treball que publiquem, elaborat pel professor canadenc Jean-François Gaudreault-DesBiens, analitza el Consell de la Federació –institució creada, el desembre de 2003, mitjançant un acord entre les deu províncies i els tres territoris que integren el Canadà– des d'un enfocament jurídic i polítològic. Aquest és un nou organisme de cooperació horitzontal entre les entitats subestats, el qual no està previst en la Constitució, i que té per missió mantenir el diàleg interprovincial, arribar a posicions comunes en matèries de la seva competència –com ara la sanitat, l'educació o el comerç–, tot evitant la ingerència del Govern federal en aquests camps, i exercir un lideratge polític sobre qüestions d'interès supraprovincial. L'estudi explica el context històric i institucional en què se situa la creació del Consell de la Federació; en descriu la composició, l'organització i les funcions, i, finalment, examina els principals reptes de futur que té plantejats dins del federalisme canadenc i, en concret, en relació amb l'acomodació política de la província francòfona del Quebec.

L'estudi d'aquest experiment constitucional és de gran interès per la seva actualitat ja que el Consell de la Federació és una novetat dins del federalisme canadenc i, a més, coincideix amb la recent posada en marxa a Espanya de la Conferència de Presidents Autonòmics.

El director de l'IEA

Sumari

Introducció

1. El context històric i institucional

1.1 Un buit institucional

1.2 La pràctica contemporània del federalisme al Canadà

2. Estructura i funció del Consell de la Federació

2.1 Composició

2.2 Estatut

2.3 Estructura

2.4 Funcions

3. Els reptes del Consell de la Federació

3.1 Els reptes immediats vinculats a la pràctica concreta del federalisme

3.2 El repte de la proactivitat i legitimació

3.3 El repte de la conciliació de lògiques, els límits de l'interprovincialisme i el cas del Quebec

Conclusió

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics

Bda. de St. Miquel, 8 (Palau Centelles)

08002 Barcelona

tel. 933429800 - fax 933429801

iea.ri@gencat.net

www.gencat.net/iea

Edició: desembre 2004

Dipòsit legal: B. 29062-2000

Impressió: Sprint Copy



El Clip n° 29

EL CONSELL DE LA FEDERACIÓ I ELS REPTES CONTEMPORANIS DEL FEDERALISME CANADENC

Treball realitzat per Jean-François Gaudreault-DesBiens, professor de la Facultat de Dret
de la Universitat de Toronto

Traducció: Anna M. Pla i Boix
Revisió: Enric Fossas i Espadaler



Introducció

La creació, el 2003, per part de les províncies i els territoris canadencs d'un Consell de la Federació sembla haver suscitat un cert interès a Espanya, principalment a Catalunya.¹ No és d'estranyar si es té en compte que l'existència d'un govern central i governs autonòmics pressuposa relacions verticals i horitzontals entre els diferents nivells de govern vinculats per una dinàmica política de tipus federal, malgrat que Espanya no sigui un federació en sentit estricte.

A més a més, a Espanya, igual que al Canadà, la institucionalització d'aquestes relacions verticals i horitzontals no pot passar constantment per la seva constitucionalització.² Això explica l'interès per una institució, com és el Consell de la Federació, que cerca precisament enquadrar millor les anomenades relacions "periconstitucionals" de les províncies; és a dir, aquelles relacions que, tot i tenir una dimensió constitucional, s'estableixen i es desenvolupen al marge de la Constitució formal de l'Estat i que, per tant, són susceptibles de generar decisions o accions la validesa de les quals no es troba condicionada a la reforma constitucional aplicable al cas.

Dit això, què és el Consell de la Federació? Quina és la seva funció i quin futur se li pot aventurar? Procurarem respondre aquestes preguntes ubicant primer la creació del Consell de la Federació en el seu context històric i institucional (1). Seguidament, ens interessarem per la seva estructura, així com pel paper que li ha estat assignat (2). Finalment, examinarem les principals qüestions que centren l'ordre del dia del Consell i els reptes més urgents que ha d'atendre (3). Evidentment, tenint en compte l'abast i la varietat de les qüestions que tractarem, aquesta anàlisi només és una introducció a algunes de les problemàtiques que ha suscitat la creació del Consell de la Federació; introducció que, a més, s'adreça a uns destinataris que no són canadencs. En aquest sentit, no és exhaustiva, ni des del punt de vista jurídic ni des del punt de vista de la ciència política.

1. El context històric i institucional

La idea d'un Consell de la Federació no és nova al Canadà. De fet, procedeix d'un desig, expressat des de fa dècades per diversos actors polítics, d'institucionalitzar els mecanismes de participació de les províncies en certes decisions d'abast nacional potencialment susceptibles d'afectar l'exercici de les seves competències constitucionals.³

El Consell de la Federació, tal com existeix actualment, fou creat el 2003 mercès a una proposició del Govern del Quebec.⁴ Com s'explica, però, que els governs ratifiquessin la proposició quebequesa de 2003 quan en altres ocasions han estat incapaços de consensuar els més inofensius projectes comuns?

¹ F. REQUEJO. *El Consejo de la Federación*, Barcelona, *La Vanguardia*, 28 d'abril de 2004, p. 23.

² Vid. R. L. WATTS. "Intergovernmental Councils in Federations" a D. BROWN i F. ST-HILAIRE (dir.) *Constructive and Co-operative Federalism? A Series of Commentaries on the Council of the Federation*, Kingston et Montréal, Institute of Intergovernmental Relations et Institut de Recherche en Politiques Publiques, 2003, núm. 2.

³ Per un estudi històric complet de totes les propostes de creació d'un Consell de la Federació o d'un equivalent funcional, vid. J. P. MEEKISON, "Council of the Federation: An Idea Whose Time has Come" a D. BROWN i F. ST-HILAIRE (dir.) *Constructive and Co-operative Federalism? A Series of Commentaries on the Council of the Federation*, Kingston et Montréal, Institute of Intergovernmental Relations et Institut de Recherche en Politiques Publiques, 2003, núm. 9.

⁴ Convé subratllar que el comitè constitucional del Partit Liberal del Quebec, que forma el Govern d'aquesta província, havia proposat en el seu darrer informe la creació d'aquest Consell. Vid. B. PELLETIER (dir.), *Un projet pour le Québec: affirmation, autonomie et leadership*, Montréal, Parti Libéral du Québec, 2001 (en endavant "informe Pelletier", que rep aquesta denominació del seu president Benoît Pelletier). Aquest informe pot consultar-se a la xarxa, en llengua francesa i en anglesa, a www.plq.org. L'autor del text del que es fa difusió aquí era membre del comitè constitucional que va redactar l'informe.

Això s'explica per diversos motius. Sense pretendre esmentar-los tots, n'assenyalarem els dos principals. Primerament, s'explica pels problemes vinculats a un "buit institucional" produït per l'absència de tot input provincial "formal" en els processos de decisió federals sobre qüestions d'interès nacional susceptibles d'afectar l'exercici de competències provincials, i això tant en el marc dels poders federals, el que remet al que s'ha anomenat "federalisme intraestatal", com a escala intergovernamental, és a dir, el "federalisme interestatal". Segonament, també s'explica per la pràctica contemporània del federalisme al Canadà.

1.1 Un buit institucional

La Constitució canadenca, almenys en allò que regeix i estructura les relacions entre el Govern federal i les províncies, data de 1867.⁵ Regula un repartiment de competències legislatives que reflecteix una concepció de l'Estat típica d'aquesta època, la de *l'Estat-gendarme*, és a dir, aquell Estat la funció del qual es limita essencialment al manteniment de l'ordre. De fet, aquesta concepció del paper de l'Estat ve marcada pel liberalisme econòmic desenfrenat que va regir l'imperi britànic al segle XIX. El règim de funcionament de l'Estat federal canadenc creat el 1867 era, doncs, més aviat simple. Ara bé, el funcionament d'aquest Estat, més tard, es complicaria amb l'emergència de *l'Estat-providència*, però el marc constitucional que li ha estat aplicable és el mateix de 1867.

Per altra banda, el repartiment de competències previst a la Llei constitucional de 1867 il·lustra la confiança dels seus redactors en la capacitat dels tribunals d'omplir els seus nombrosos silencis en qüestions tan elementals com són l'ordenació de les relacions entre el poder executiu i el legislatiu de l'Estat o els principis que han de regir les relacions verticals o horitzontals entre els governs; tot això inspirant-se en els principis fonamentals del dret constitucional britànic i en els precedents.

Com veurem, un d'aquests silencis constitucionals justifica l'existència mateixa del Consell de la Federació. Es tracta de l'absència a la Constitució canadenca de tot mecanisme formal de concertació intergovernamental, el qual fa referència a la cooperació entre les províncies o entre aquestes i el Govern federal. La creació del Consell de la Federació respon, doncs, a una voluntat d'institucionalització i d'expansió d'algunes pràctiques de concertació preexistents *ad hoc*.

El segon "buit institucional" consisteix en el fet que al Canadà no existeix una cambra del Parlament federal que tingui el paper d'una cambra federal com ho fa el Bundesrat a Alemanya. Certament existeix una cambra alta al Parlament federal, el Senat, però aquesta no té cap paper concret respecte a la protecció dels interessos i les prerrogatives de les províncies. D'una banda, els senadors són nomenats per l'executiu federal i, de l'altra, atès que són nomenats més que no elegits, la seva legitimitat política és feble; finalment, per bé que cada senador "representa" tècnicament un districte d'una província, la història ha demostrat que la lleialtat dels senadors és més partidista que regional. El Senat canadenc no té, per tant, res a veure amb una veritable cambra federal on s'expressen les preocupacions de les entitats federades. En la mesura que s'interessa per les accions federals susceptibles de tenir un impacte major sobre les províncies,⁶ d'alguna manera, el Consell de la Federació podria omplir aquest buit institucional.

En aquest punt, es planteja una qüestió: si la Constitució canadenca conté aquests buits institucionals i si s'estima que aquests són prou importants per ser reparats, almenys parcialment, amb la creació d'un Consell de la Federació, per què simplement no es reforma la Constitució?

⁵ Llei constitucional de 1867, L.R.C. 1985, app. II, núm. 5.

⁶ Consell de la Federació, Acord fundacional, 5 de desembre de 2003, art. 4(d).

Aquesta qüestió ens condueix al motiu que explica la preeminència contemporània del “periconstitucionalisme” al Canadà. Essencialment, aquest concepte fa referència a les interaccions de tipus administratiu que s’estableixen entre els governs, tant verticalment com horitzontalment, sobre qüestions relacionades generalment amb l’exercici del poder al si de l’Estat, d’aquí la seva dimensió constitucional, i tenen per vocació oferir un marc reglamentari (en sentit ampli) que la Constitució formal no pot oferir. En aquest sentit, les relacions “periconstitucionals” són aquelles que, bo i expressant-se fora del marc d’aquesta Constitució formal, cerquen inserir-se en els intersticis d’aquesta Constitució formal per tal d’omplir-ne els buits, clarificar-ne les ambigüitats, etc. Certament, en la mesura que no totes les relacions intergovernamentals, horitzontals o verticals, poden ser constitucionalitzades, el “periconstitucionalisme” és inherent a tota federació. La importància que adquireix al Canadà és singular. A això deu la seva raó de ser, sobretot, a la dificultat, quasi impossibilitat fàctica, de modificar la Constitució formal del Canadà quan la modificació prevista s’ha de fer dins un marc multilateral.

Prenem els dos exemples de “silencis constitucionals” que s’han esmentat anteriorment. Si només es volgués ordenar l’exercici dels poders constitucionals atribuïts al Govern federal i a les províncies, sense canviar res de l’estatut o de les prerrogatives d’aquests governs, una reforma que constitucionalitzés unes obligacions de consulta entre governs sols podria ser adoptada amb l’acord del Govern federal i de set províncies que representin juntes el cinquanta per cent de la població.⁷ El mateix passaria amb una reforma que cerqués abolir el Senat per substituir-lo per una veritable cambra federal.⁸ El procediment de reforma previst a la Constitució canadenc exigeix que tota modificació constitucional d’entitat que afecti el Govern de la federació o les institucions federals requereix l’acord d’un nombre considerable de governs. Ara bé, en l’escenari politicoconstitucional actual, obtenir aquest consens és molt difícil. De fet, les dues darreres temptatives de reforma constitucional d’entitat, que afectaven, entre altres, qüestions concernents al Govern de la federació i les institucions federals, han acabat fracassant estrepitosament. Sense voler simplificar gaire una problemàtica complexa, aquests fracassos foren imputables a l’absència de consens al Canadà sobre la naturalesa i el futur d’aquest país.⁹ El principi d’igualtat de *iure* de les províncies exigeix una uniformitat de tracte entre elles o permet, altrament, la creació d’estatuts diferents, però equivalents, que responguin a les diferències fàctiques que existeixen entre elles? Quines conseqüències constitucionals han de deduir-se de la presència al Canadà d’una societat, el Quebec, on la cultura dominant és molt diferent de l’existent a les altres províncies? Hi ha d’haver o no hi ha d’haver una segona cambra al Parlament que sigui “federal”? En cas afirmatiu, quina composició hauria de tenir? Quin abast ha de tenir el concepte d’autonomia governamental dels pobles autòctons i de quin estatut han de gaudir dins l’ordenament federal? Quins principis han de regular, arribat el cas, l’exercici de la capacitat de despesa federal en àmbits de competència provincial?

No existeix cap consens al Canadà sobre aquestes qüestions fonamentals. I aquesta absència de consens es deu en gran mesura a les incommensurables concepcions sobre el Canadà, que es contradueixen quan es tracta de tramitar una modificació substancial de la Constitució. Si la Constitució ha de reflectir un projecte de convivència comú, un “*vouloir-vivre*”, com es pot modificar si s’és incapaç d’acordar el sentit que cal donar a aquest projecte comú? Excepte que es produeixi un gran canvi, que no és de preveure en aquests moments, actualment es gairebé impossible modificar aquesta Constitució sobre una qüestió d’importància, cosa que explica la preeminència del “periconstitucionalisme”. Per tant, el marc constitucional canadenc no només presenta llacunes i és arcaic, sinó que també és extremadament rígid, almenys en la seva dimensió formal.

⁷ Llei constitucional de 1982, L.R.C. 1985, app. II, núm. 44, art. 38.

⁸ *Id.*, art. 42 i 38.

⁹ *Vid.* J. F. GAUDREAU-DESBIENS, “The Quebec Secession Reference and the Judicial Arbitration of Conflicting Narratives About Law, Democracy and Identity” (1999) 24 *Vermont Law Review* 792, p. 810-818.

A més, força igual que als Estats Units, la Constitució formal del Canadà veritablement evoluciona per l'impuls de les interpretacions judicials.

1.2 La pràctica contemporània del federalisme al Canadà

El fet que el repartiment de poders previst a la Constitució canadenca hagi estat concebut en una època en què el paper social de l'Estat es reduïa a la mínima expressió, comporta actualment serioses conseqüències. De fet, el 1867 i molt temps més tard, l'Estat no intervenia en l'àmbit de la seguretat social. Aleshores no es concebia que l'ajuda als més desfavorits donés lloc a una obligació pública de fomentar la igualtat d'oportunitats basada en el dret a la dignitat de cadascú (el que es tradueix en la consagració legislativa dels drets socioeconòmics), sinó que depenia d'un acte privat de caritat. Així mateix, l'assistència sanitària durant molt de temps fou atesa per comunitats religioses o entitats caritatives laiques, la motivació de les quals era la caritat. El suport governamental a aquestes entitats, en el cas d'existir, era en tot cas mínim. Finalment, l'Estat, en matèria d'educació només es preocupava d'assegurar que els infants fossin mínimament escolaritzats i, fins i tot en aquest cas, la prestació dels serveis d'instrucció pública obligatòria sovint era confiada a comunitats religioses o entitats caritatives. Resumint, durant dècades, es va considerar que no corresponia a l'Estat garantir a cada ciutadà un catàleg de serveis socials que avui són valorats com a drets adquirits en la majoria de democràcies avançades.

Aquest canvi de paradigma s'ha articulat amb l'adveniment de l'*Estat-providència* i l'ascens del keynesianisme. Al Canadà, fou el Govern federal qui primer va adherir-se a aquests postulats, mentre que la majoria dels governs provincials es mantenien en la filosofia del *laissez-faire* en matèria socioeconòmica. El problema que el Govern federal ha hagut d'afrontar és que són aquests mateixos governs provincials els qui, en gran mesura, tenien –i tenen encara avui– la competència constitucional de legislar en la majoria de les matèries que són objecte de "lleis socials" inspirades en les idees de la solidaritat i la justícia distributiva. Aquest és el cas de la competència legislativa en matèria d'educació, sanitat o afers socials. Quan ens referim a una *majoria* dels temes susceptibles de ser ordenats per lleis socials, més que la *totalitat* d'aquests, volem subratllar que no es pot afirmar, sense matisos, que les províncies tinguin una competència constitucional absolutament hegemònica en els afers socials. Efectivament, no es pot excloure que el Parlament federal pugui legislar en aquesta matèria,¹⁰ encara que la competència potencial sigui considerablement més limitada que la de les províncies i revesteixi, en aquest sentit, un caràcter excepcional.

Dit això, excepte una reforma constitucional que va transferir al Parlament federal la competència d'adoptar lleis sobre la prestació d'atur, moltes altres temptatives frustrades de legislar en matèria d'afers socials han conduït finalment el Govern federal a renunciar a la via legislativa per aconseguir els seus objectius. Això no obstant, aquest Govern federal, per tal d'eixamplar la xarxa social canadenca, a partir dels anys 1950, va optar per una nova estratègia per tal de superar els límits constitucionals imposats a la seva esfera d'acció legislativa. A través de la seva capacitat de despesa, progressivament ha procurat intervenir en àmbits de competència provincial. Altrament dit, ha intentat assolir per la via financera els objectius que li havien estat vedats per la via legislativa.

Aquesta capacitat de despesa correspon, en principi, a qualsevol govern, al Canadà i a tot arreu. No comporta cap problema en un Estat unitari ja que, en aquest Estat, un govern únic pot reivindicar el monopoli i la plenitud de la seva sobirania. El dubte, no obstant això, es planteja en el

¹⁰ Per una ampliació sobre aquesta competència federal potencial, *vid.* S. CHOUDHRY, "Recasting Social Canada: A Reconsideration of Federal Jurisdiction Over Social Policy", (2002) 52 *University of Toronto Law Journal* 163.

cas d'un Estat federal, l'estructura del qual és, per definició, dual. De fet, aquesta estructura comporta inevitables situacions de confusió normativa que, alhora, són susceptibles de generar una certa concurrència competencial. Per bé que el seu abast és susceptible de variar segons les federacions, aquesta concurrència s'expressarà a la pràctica del federalisme bé sigui a través de desavinences entre nivells de governs en allò que fa referència a la interpretació que s'ha de donar a les disposicions constitucionals que regulen les seves relacions, bé sigui amb la tendència sistemàtica, que es dona a la majoria de burocràcies, d'estendre contínuament el seu àmbit d'actuació, fins i tot si aquesta extensió de vegades és problemàtica des del punt de vista de la legitimitat política, i fins i tot de la legalitat.¹¹ Arribat el cas, poden donar-se desacords, sobretot si els actors federats adverteixen que un d'ells fa indirectament allò que no pot fer directament. Heus aquí, expressat en termes quasi-el·líptics, on es troba el problema plantejat per algunes pràctiques de la capacitat federal de despesa al Canadà.¹²

Dit això, quines són, a grans trets, les previsions constitucionals que emmarquen l'ús d'aquest poder? Primerament, ningú al Canadà nega el dret de tot govern de gastar fons públics en àmbits de la seva competència constitucional. Ara bé, quan aquest poder és utilitzat en àmbits que no són de la competència constitucional d'aquest govern, la situació es complica. En efecte, contràriament a una federació com ara Austràlia, on la Constitució atribueix explícitament al Govern federal el poder de gastar tant en àmbits de la seva competència constitucional com en àmbits de la competència dels estats federats,¹³ la Constitució canadenc no conté cap disposició d'aquest tipus que permeti concloure que garanteix indiscutiblement un poder tan ampli al Govern federal. Cap disposició autoritza clarament al Parlament canadenc ni al Govern federal a donar assistència financera a una província imposant-li "els termes i les condicions" que estimi apropiades quan aquesta província pretengui emprar aquests recursos transferits per finançar programes de la seva competència constitucional. Resumint, el problema no és tant que el Govern federal gastï, sinó que, més aviat, el problema resideix en la manera com ho fa i amb quins objectius. Pel que fa referència a l'ús per part del Govern federal del seu poder de despesa en àmbits que excedeixen la seva competència federal, es poden donar tres hipòtesis. D'una banda, aquest Govern pot decidir destinar directament fons federals a individus o a organismes privats a fi d'assolir objectius que poden ser raonablement vinculats a matèries que són competència de les províncies. Pensem, per exemple, en beques d'estudis que concedeix el Govern federal als estudiants quan l'educació és competència provincial. D'altra banda, aquest Govern també pot destinar diners a les províncies per tal d'ajudar-les a implementar programes de la seva competència sense imposar cap tipus de condició pel que fa a l'ús d'aquests mitjans. Aquesta pràctica, freqüent, es dona sobretot al Canadà a través de pagaments de "perequació", l'existència dels quals és prevista al mateix text constitucional.¹⁴ Finalment, el Govern federal pot destinar mitjans a les províncies, sobretot en el marc de programes a costos compartits, amb la condició que els programes que

¹¹ Utilitzem l'expressió "de vegades problemàtica" per tal de subratllar l'existència de circumstàncies en què la concurrència interjurisdiccional és del tot legítima, sigui normativa o d'un altre tipus. Al nostre parer, l'estructura mateixa de qualsevol federació comporta inevitablement una certa concurrència dels actors federats. D'aquesta manera, la qüestió fonamental no se centra tant en saber si aquesta concurrència és bona o dolenta en abstracte, sinó més aviat en determinar com pot ser administrada per tal d'impedir que els actors federats s'hi entreguin desenfrenadament, coartant així el nucli dur dels valors de la seva federació.

¹² Parlem "d'algunes" pràctiques perquè totes les pràctiques del poder federal de despesa no poden ser qualificades de problemàtiques o, fins i tot, d'inconstitucionals, encara que afectin àmbits de competència provincial. He proposat un quadre d'anàlisi d'aquestes pràctiques a J. F. GAUDREAU-DESBIENS, "The Canadian Federal Experiment, or Legalism Without Federalism? Toward a Legal Theory of Federalism" a M. CALVO-GARCÍA i W. FELSTINER (dir.), *Federalismo / Federalism*, Madrid, Dyckinson, 2004, p. 81.

¹³ L'article 96 de la *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* disposa que "(d)uring a period of ten years after the establishment of the Commonwealth and thereafter until Parliament otherwise provides, the Parliament may grant financial assistance to any State on such terms and conditions as the Parliament thinks fit".

¹⁴ Llei constitucional de 1982, *supra*, nota 8, art. 36.

aquestes implementin en exercici de les seves competències constitucionals compleixin els criteris imposats pel mateix Govern federal. Aquest és, de lluny, l'ús més controvertit del poder federal de despesa. Em limitaré a subratllar que existeix un debat doctrinal sobre la constitucionalitat d'aquesta pràctica. Els tribunals mai han abordat realment la qüestió de la seva constitucionalitat directament ni de manera concloent.¹⁵ De fet, es fa "com si" aquesta pràctica fos clarament constitucional.

En diverses ocasions s'ha pensat afrontar el problema plantejat per aquest ús del poder federal de despesa tot imposant exigències més estrictes al Govern federal. No obstant, totes aquestes temptatives han fracassat amb el naufragi dels projectes de reforma constitucional que les preveïen. Per tant, el problema persisteix des del punt de vista teòric. Des de la perspectiva de la pràctica del federalisme, per contra, la seva agudesa augmenta any rere any.

De fet, caldria distingir el problema dels límits de la capacitat de despesa federal del problema, més concret encara, del que des de fa alguns anys al Canadà s'anomena el "desequilibri fiscal" entre els dos ordres de govern. Com veurem, aquesta qüestió constitueix una prioritat pel Consell de la federació, el que és força sorprenent ja que ha estat el Govern del Quebec el que primer ha emprat l'expressió "desequilibri fiscal" i ha estat també aquest Govern el que igualment ha estat a l'origen de la creació del Consell.¹⁶

El concepte de "desequilibri fiscal" designa la diferència que existiria entre, d'una banda, la capacitat financera de les províncies i del Govern federal i, d'altra banda, la naturalesa de les seves respectives atribucions constitucionals. Així, el Govern federal no tan sols gaudeix de més capacitat impositiva que les províncies, sinó que també té atribuïdes per la Constitució responsabilitats de naturalesa essencialment reguladora que no impliquen despeses majors. Per contra, les províncies són competents en qüestions el finançament de les quals exigeix considerables recursos, per bé que la capacitat fiscal que se'ls reconeix és més limitada. L'aplicació de lleis federals sobre comerç, com és el cas d'una llei que prohibeixi les pràctiques comercials monopolístiques, o aquelles lleis adoptades en matèria penal per prohibir, per exemple, el tràfic o la possessió de drogues, no requereix injeccions importants de fons públics. Aquest no és el cas de l'aplicació de programes legislatius en matèria de salut pública o educació, els quals són competència de les províncies.

És aquí on el canvi de paradigma que s'ha donat a la segona meitat del segle XX, amb l'adveniment de l'Estat social, ha tingut més impacte. Efectivament, en la mesura que els ciutadans d'una democràcia avançada, com és el Canadà, volen tenir dret a un sistema públic sanitari o d'educació, accessible a tothom i gratuït, el nivell de govern a qui la Constitució atribueix la competència de legislar en aquests àmbits és molt difícil que pugui acordar retirar-se completament i confiar al sector privat la prestació dels serveis. La dificultat encara augmenta més al Canadà en allò que fa referència al sistema públic de salut, el qual és percebut, almenys al Canadà anglòfon, com un element central de la identitat canadenc. Per altra banda, el pressupost de l'Estat destinat al manteniment d'un sistema públic sanitari creix any rere any amb l'envelliment de la població. Ara bé, en la mesura que d'altres exigències econòmiques empenyen les províncies a augmentar els impostos i les taxes per sobre d'un límit determinat, aquestes es troben en un cul-de-sac. A més, per assegurar el manteniment –ja no la millora– d'un nivell mínim de serveis, les províncies han de recórrer al ric Govern federal, el qual tendeix a sotmetre la concessió de fons al compliment de condicions obligatòries que li permeten així intervenir en àmbits de competència provincial. Per bé que al Canadà el debat se centra en discutir el "desequilibri fiscal", quali-

¹⁵ Per una ampliació, *vid.* J. F. GAUDREAU-DESBIENS, *loc. cit.*, nota 13, p. 98-107.

¹⁶ Govern del Quebec, *Un nouveau partage des ressources financières au Canada*, Quebec, Govern del Quebec, 2002.

ficant de “problemàtica” la situació que aquest concepte designa,¹⁷ és difícil negar que existeix un problema quan el Govern federal empra els seus fons no només per gastar en àmbits de competència provincial, sinó també per imposar a les províncies condicions obligatòries que han de ser respectades per poder accedir als fons federals que necessiten.¹⁸ És llavors quan s’entra en l’àmbit de la coerció. Si amb l’ús de mitjans coercitius s’aconsegueix que un nivell de govern, que en principi és titular de la competència constitucional sobre una matèria, no estigui en condicions d’establir ell mateix les seves prioritats degut a l’ús per part d’un altre nivell de govern d’aquests mitjans, és aleshores quan el federalisme mateix es troba afectat, perquè aquestes pràctiques subordinen el primer al segon, fet que contradiu directament el principi federal. Probablement sigui el desig d’intervenir davant aquest unilateralisme federal el que explica el projecte de crear un organisme com el Consell de la Federació, la funció del qual és empènyer o convèncer el Govern federal de no cedir, en la mesura que sigui possible, a la temptació de l’unilateralisme o al que la premsa federalista ha qualificat recentment “d’arbitrarietat federal”.¹⁹

Nogensmenys, la tasca corre el risc de ser difícil. En efecte, les províncies podrien oposar-se al que l’economista i historiador Gilles Paquet anomena “l’habitus centralitzador” d’Ottawa.²⁰ Amb aquesta expressió designa un automatisme mental que incita els polítics i buròcrates federals a creure’s en possessió de la veritat, el que justifica, al seu parer, tant l’acció federal unilateral (i, per tant, el rebuig de consultar les províncies) com les ingerències normatives en els seus àmbits de competència, sobretot a través de la capacitat federal de despesa. Paquet imputa l’emergència i la perpetuació d’aquesta tendència centralitzadora a dos valors bàsics que, segons ell, informen la cultura política canadenc. Es tracta, d’una banda, d’un reconeixement de la legitimitat d’intervenció de l’Estat en l’àmbit de l’economia, el que hauria generat l’emergència d’una cultura de la dependència amb relació a aquest Estat i, d’altra part, una “tendència a emprar la redistribució interprovincial de les rendes i de la riquesa com un mecanisme regulador”.²¹ Aquest autor arriba a la conclusió que “quan la redistribució interregional és un valor cardinal i l’Estat en fa un bon ús, això pot conduir a centralitzar els poders a Ottawa, ja que és on es fa la redistribució de la riquesa canadenc entre les regions”.²² Podria afegir-se la dimensió identitària que revesteix, excepte al Quebec, l’Estat social canadenc, essent “canadenc” sinònim de “federal”. En efecte, l’existència d’aquest Estat reforça el sentiment dels canadencs de llengua anglesa de ser veritablement “diferents” dels seus veïns americans, qüestió existencial que, per raons evidents, assumeixen menys els francòfons.

Les arrels d’aquesta tendència centralitzadora són, doncs, primerament ideològiques. Quan es defensa que el Govern federal, en qualitat de govern nacional, ha d’estar en condicions d’implementar les polítiques socioeconòmiques que consideri apropiades pel benestar dels ciutadans canadencs, fins i tot si afecta les prerrogatives constitucionals de les províncies, això s’inscriu en l’àmbit de la ideologia i, més particularment, de la ideologia nacionalista *pancanadenc*.

¹⁷ Així, el Govern del Quebec reconeix l’existència d’aquest desequilibri a l’Informe de la Comissió sobre el desequilibri fiscal (*ibid.*), mentre que el Govern federal la nega, i prefereix parlar en aquest moment de “pressions fiscals”. Això no obstant, un estudi recent sobre la qüestió realitzat per un organisme de recerca independent sembla confirmar la posició del Quebec. *Vid.* Conference Board of Canada, *Vertical Fiscal Imbalance. Fiscal Prospects for the Federal and Provincial / Territorial Governments*, Ottawa, Conference Board of Canada, 2002.

¹⁸ Cal reconèixer que aquestes situacions són menys freqüents avui que fa vint anys. La imposició de condicions obligatòries per part del federal sempre ha estat força circumstancial.

¹⁹ A. PRATTE, “Le fédéralisme arbitraire”, Montréal, *La Presse*, 28 d’agost de 2004, p. A21.

²⁰ G. PAQUET, *Oublier la Révolution tranquille. Pour une nouvelle socialité*, Montréal, Liber, 1999, p. 105-110.

²¹ *Id.* p. 108.

²² *Ibid.*

Aquesta tendència també té una dimensió sistemàtica, en la mesura que interioritzada una funció pública és més susceptible de desenvolupar un efecte quasi *pavlovià* del "tot a Ottawa". Dit això, res exclou que una funció pública provincial no desenvolupi un efecte equivalent –podria arribar-se a aquesta conclusió observant les modalitats d'actuació del Govern del Quebec. De fet, des d'un punt de vista sociològic, la presència de dues burocràcies que rivalitzen per obtenir no només la lleialtat d'un mateix grup de ciutadans, sinó també en el que fa referència a les normes que dicten, tendeix normalment a generar conflictes.

Atès el desequilibri que existeix entre els recursos dels dos ordres de govern i les seves respectives competències constitucionals, la tendència centralitzadora del Govern federal necessàriament té més conseqüències que una tendència concurrent de qualsevol província.

2. Estructura i funció del Consell de la Federació

2.1 Composició

El Consell de la Federació l'integren representants dels deu governs provincials i dels tres territoris federals.²³ Contràriament al que s'havia previst en diversos projectes anteriors, com ara el proposat pel Partit Liberal del Quebec el 2001, el Govern federal no hi és representat. Això no obstant, pot ser invitat a participar a les reunions del Consell si els seus membres ho creuen apropiat.²⁴ Caldrà veure, certament, en quines circumstàncies ho estimaran convenient.

Convé subratllar als nostres lectors que són els representants dels *governos* els qui es troben representats al Consell. És, doncs, el poder executiu el que s'expressa, i no el poder legislatiu. Això limita, en certa mesura, l'abast de les decisions que poden ser adoptades pel Consell. De fet, en dret constitucional canadenc, les assemblees legislatives federal i provincials, en principi, són sobiranes, sens perjudici de la seva subjecció a la Constitució. Només aquestes assemblees poden modificar les lleis que hagin aprovat. Així, per exemple, si els primers ministres provincials i territorials reunits en el marc del Consell de la Federació acordessin l'adopció de normes mediambientals mínimes per ser aplicades per cadascun dels membres del Consell, aquesta decisió no tindria, com a tal, cap efecte jurídic. Sols l'adopció d'aquestes normes per cadascuna de les assemblees legislatives provincials i territorials, mitjançant l'adopció d'una nova llei o amb la modificació de lleis ja vigents, podria donar forma jurídica a la "decisió" presa pel Consell.

Acabem de veure que el Consell és un fòrum exclusivament provincial i territorial i que el Govern federal no pot presentar-s'hi sense invitació prèvia. Examinarem més endavant els problemes que pot provocar aquesta absència del Govern federal. Ara bé, existeix també un altre grup d'actors constitucionals als quals l'acord fundacional del Consell de la Federació no fa cap referència. Es tracta dels pobles autòctons del Canadà. Donant dret d'assistència als pobles autòctons en el marc d'un òrgan com el Consell de la Federació, augmentarien les possibilitats que s'establissin vincles durables entre les províncies i els pobles autòctons en lloc de reproduir la lògica d'enfrontament que, massa sovint, caracteritza les relacions entre aquests dos grups d'actors. En aquest sentit, cal lamentar que l'acord fundacional del Consell de la Federació no prevegi la possibilitat d'invitar representants autòctons a participar en els debats del Consell, tal com es preveu respecte del Govern federal.²⁵ Així, les províncies i els territoris potser han perdut una ocasió històrica de

²³ Consell de la Federació, op. cit. nota 7, art. 2.

²⁴ *Id.* art. 11.

²⁵ En el mateix sentit, *vid.* F. ABELE & M. J. PRINCE, "Counsel for Canadian Federalism: Aboriginal Governments and the Council of the Federation", a D. BROWN i F. ST-HILAIRE (dir.), *Constructive and Co-operative Federalism? A Series of Commentaries on the Council of the Federation*, Kingston i Montréal, Institute of Intergovernmental Relations i Institut de Recherche en Politiques Publiques, 2003, núm. 11.

prendre el lideratge en un procés de reforma aprofundida del federalisme canadenc.

2.2 Estatut

Hem vist anteriorment que la Constitució canadenc no preveu cap disposició particular sobre els mecanismes de cooperació federal-provincial o interprovincial. La Constitució canadenc no impedeix la creació d'un organisme com el Consell de la Federació, per bé que tampoc atribueix a aquest organisme un estatut constitucional ni tampoc es reconeix un efecte jurídic a les decisions que pren. En definitiva, l'acció col·lectiva de les províncies i els territoris no té cap substantivitat des del punt de vista del dret constitucional canadenc.

L'estatut del Consell de la Federació, la gènesi del qual es troba en un simple acord intergovernamental, és, doncs, essencialment administratiu. Diem "administratiu" perquè, en dret constitucional canadenc, igual que generalment en els drets d'inspiració anglosaxona, els acords intergovernamentals, les funcions dels quals són força semblants a quasi totes les federacions, no són vinculants en dret, contràriament a la situació que es dona generalment a les federacions d'Europa continental. Aquests acords representen essencialment "*gentlemen's agreements*" de naturalesa política. No es pot exigir la seva aplicació davant un tribunal judicial si, arribat el cas, alguna de les parts l'incomplís. Tal com ha apuntat la constitucionalista Johanne Poirier, el dret canadenc presumeix de la no-juridicitat d'aquests acords, donant així preeminència a la capacitat de denúncia unilateral de la norma negociada.²⁶

Dit això, el fet que el Consell de la Federació no tingui estatut constitucional no implica que la seva actuació sigui ineficaç. La pràctica del federalisme al Canadà demostra que, efectivament, aquests acords administratius han estat respectats com si tinguessin naturalesa jurídica vinculant.

2.3 Estructura

L'estructura del Consell de la Federació és simple. L'òrgan més important és evidentment el de les reunions del Consell, on cada primer ministre representa la seva província o el seu territori.²⁷ Es tracta de reunions d'alt nivell on es discuteixen els imperatius i interessos polítics de les províncies i els territoris. L'acord fundacional del Consell preveu la celebració d'almenys dues reunions anuals d'aquest tipus.²⁸ Les decisions s'adopten per consens,²⁹ fet que remet més a un model confederal que no federal *stricto sensu*.³⁰

L'acord fundacional preveu, igualment, la creació d'altres òrgans sobre una base *ad hoc*. Així, el Consell pot confiar missions específiques a un comitè integrat per ministres responsables de relacions intergovernamentals de cada província i territori.³¹ Aquests poden ser assistits en la seva fun-

²⁶ Vid. J. POIRIER, "Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale: aux confins du droit et du non-droit" a F. J. GAUDREAU-DESBIENS i F. GÉLINAS (dir.), *The States and Moods of Federalism: Governance, Identity and Methodology / Le fédéralisme dans tous ses états: gouvernance, identité et méthodologie*, Bruxelles i Montréal, Bruylant i Éditions Yvon Blais, 2004.

²⁷ Consell de la Federació, *op. cit.* nota 7, art. 5.

²⁸ *Id.* art. 9.

²⁹ *Id.* art. 10.

³⁰ H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État, suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, Bruxelles et Paris, Bruylant et L.G.D.J., 1997, p. 367.

³¹ Consell de la Federació, *op. cit.*, nota 7, art. 12.

ció per un Comitè Director, integrat per viceministres responsables de relacions intergovernamentals, encarregat de "preparar les reunions del Consell i complir els encàrrecs d'estudis, recerques i anàlisis que li siguin confiats pel Consell, incloent-hi aquells [relacionats amb l'anàlisi dels impactes de les accions federals sobre les províncies i territoris]..."³²

Finalment, l'acord fundacional preveu la creació d'un Secretariat Permanent dependent del Comitè Director. El Secretariat assumeix l'encàrrec general de donar suport a les activitats del Consell i acomplir les missions que li siguin confiades pel Comitè Director.³³ No es pot bandejar la importància d'aquest òrgan. Efectivament, és lícit creure que el Secretariat esdevindrà la memòria institucional del Consell, que permetrà a aquest dotar-se d'informació específica sobre matèries que interessin els seus membres, recopilar i analitzar dades que podrien resultar bàsiques en el marc de negociacions federals-provincials.

2.4 Funcions

Les funcions que han estat encomenades al Consell són molt àmplies.³⁴ Aquí ens limitarem a examinar-ne els elements essencials.

Primerament, el Consell procura establir i mantenir un diàleg entre les províncies i els territoris. El que semblaria a primera vista una obvietat no ho és. La història de les relacions interprovincials al Canadà demostra clarament que el diàleg que promou el Consell sovint ha estat molt difícil. Una millora en la qualitat dels intercanvis entre províncies i territoris hauria de permetre al Consell servir de trampolí per a l'intercanvi més eficaç d'experiències locals en qüestions d'interès comú. La doctrina sovint justifica la utilitat del federalisme subratllant la idea que una estructura federal, que garanteix l'autonomia de les entitats federades en àmbits competencials particulars, permet a aquestes entitats iniciar programes d'experimentació socioeconòmica que, en cas d'èxit, poden inspirar reformes a altres entitats federades o, fins i tot, poden ser "nacionalitzats" a través d'una apropiació d'aquests programes per part del Govern federal.³⁵ El Consell de la Federació hauria d'afavorir l'intercanvi d'experiències, el qual sens dubte ajuda a reforçar aquesta concepció del federalisme com a laboratori per a l'experimentació.

El Consell també compleix la funció d'afavorir el consens i l'adopció de posicions comunes entre les províncies. En aquesta qüestió la història també demostra que els fronts comuns provincials sovint han estat complicats. El Consell de la Federació contribueix a estructurar l'acció de les províncies per fer-la més eficaç. Més endavant veurem com els resultats impressionants obtinguts en una recent conferència federal-provincial sobre el finançament del règim públic d'assegurança sanitària semblen demostrar que el Consell, efectivament, hi ha tingut un paper molt positiu.

En tercer lloc, el Consell de la Federació té encomanada la funció d'analitzar "tota acció o mesura del Govern federal que, a criteri dels membres, tingui un efecte important sobre les províncies i els territoris, el que podrà incloure una revisió i els comentaris comuns en relació amb els projectes de llei i amb les lleis del Parlament del Canadà, com ho fan ja individualment les províncies i els territoris".³⁶ Compleix l'objectiu de posar en comú l'examen de les diferents funcions

³² *Id.* art. 14.

³³ *Id.* art. 16.

³⁴ *Id.* art. 4.

³⁵ *Vid.* B. FRIEDMAN, "Valuing Federalism" (1997) 82 *Minnesota Law Review* 317.

³⁶ Consell de la Federació, *op. cit.* nota 7, art. 4d.

públiques provincials i territorials, i també controla les pràctiques unilaterals federals. Cal recordar que, contràriament a la situació que es dona en altres federacions, al Canadà no existeix una “cambra de regions” al Parlament federal. D’aquesta manera, fent públics, a escala nacional, els estudis d’impacte de lleis i polítiques federals, el Consell de la Federació podria arribar a tenir un paper d’alerta que algunes vegades compleixen les cambres de regions en altres federacions. Arribat el cas, podria contribuir a eliminar conflictes competencials infructuosos.

Finalment, el Consell de la Federació procura canviar la forma en què es duen a terme les relacions intergovernamentals. Aquest objectiu revesteix una importància capital des del punt de vista de la pràctica del federalisme al Canadà. Com en altres federalismes d’inspiració anglosaxona, sovint s’ha associat el federalisme canadenc a un federalisme on la concurrència intergovernamental supera la cooperació. Això no obstant, si una certa concurrència intergovernamental semblaria inevitable pel sol fet de la presència d’almenys dos ordres de govern amb estatut i poders garantits constitucionalment, la concurrència duta a l’extrem esdevé estèril i, fins i tot, perjudicial. De fet, durant molt de temps les relacions intergovernamentals al Canadà s’han celebrat de manera que només han pogut aportar resultats molt limitats. La intensa cooperació garantida pel Consell de la Federació podria efectivament fer evolucionar la pràctica del federalisme en aquest país de manera que s’ajusti més als valors i principis fonamentals inherents a aquest tipus de govern.

3. Els reptes del Consell de la Federació

Alexis de Tocqueville subratllava que el federalisme és complicat.³⁷ El federalisme canadenc ho és potser fins i tot més que d’altres perquè contribueix a ordenar una societat veritablement federal, és a dir, una societat on evolucionen diversos grups territorialitzats definits sobre una base etnolingüística.³⁸ Bilingüisme, multiculturalisme, dualitat jurídica, diferències regionals considerables, regionalismes consolidats, nacionalisme quebequès, desequilibri fiscal, reivindicacions autòctones comporten que el govern d’aquesta federació sigui especialment difícil. En aquest escenari, l’acompliment de la funció del Consell de la Federació també és difícil. El Consell ha de fer front a molts reptes, tant estimulants com difícils de superar. Aquests reptes, d’entrada, estan vinculats a la pràctica concreta del federalisme que hem definit anteriorment. A més, emergeix també el repte de la “proactivitat”, la qual consisteix en l’abandonament del provincialisme estret caracteritzat per una actitud passiva i una negació sistemàtica envers el Govern federal, per un replegament sovint egoista, així com per una incapacitat de proposar projectes creatius i, sobretot, positius. Si a través de la seva actuació conjunta en el marc del Consell, les províncies aconseguirien efectivament canviar la seva manera d’actuar, llavors estaran en condicions de superar un altre repte: el de la legitimació d’un model més transparent de “federalisme executiu”. Finalment, el Consell ha d’aconseguir conciliar les lògiques, de vegades molt diferents, que orienten la relació que els seus membres mantenen amb el federalisme.

3.1 Els reptes immediats vinculats a la pràctica concreta del federalisme

El primer dels reptes al qual ha de fer front el Consell de la Federació és el desequilibri fiscal. Tal com hem indicat, al Canadà es dona aquest problema, sigui quina sigui la manera de designar la diferència entre les rendes d’un ordre de govern i les despeses que ha d’afrontar un altre ordre de govern per exercir específicament i eficaçment les seves competències constitucionals. A causa

³⁷ A. DE TOCQUEVILLE. *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard 1961, p. 253.

³⁸ Vid. W. S. WILKINSON, “A Note on the Nature of Federalism” (1952) 67 *Political Science Quarterly* 81.

d'aquest desequilibri, el Govern federal pot intervenir més o menys a la seva voluntat en àmbits competencials que, a priori, corresponen a les províncies. El primer d'aquests àmbits de competències és el sanitari. Amb l'envelliment de la població, les despeses en matèria sanitària no paren d'augmentar. Això explica la necessitat que tenen els governs provincials i territorials de cercar un mitjà per convèncer el Govern federal d'abonar fons suplementaris sobre una base estable i previsible, a l'espera de que s'ordeni definitivament el problema del desequilibri fiscal.

Els resultats obtinguts per una conferència celebrada a mitjans de setembre de 2004 sobre aquesta qüestió semblen indicar que l'actuació del Consell de la Federació podria resultar molt eficaç. Efectivament, en un acord que molts han qualificat d'històric, els governs federals, provincials i territorials han acordat un pla decennal que pretén refinançar el sistema públic sanitari al Canadà. La injecció de fons federals es troba, però, condicionada a l'acceptació per part de les províncies i els territoris d'obligacions en relació amb la identificació d'indicadors que permetin comparar als ciutadans canadencs els resultats de cada instància en matèria d'accessibilitat a certes prestacions. Això no obstant, un acord paral·lel garanteix el dret del Quebec d'exercir les seves responsabilitats en relació amb la planificació, organització i gestió dels serveis sanitaris. Es tracta d'un reconeixement de la legitimitat i de la pertinença d'un tipus de federalisme asimètric, qüestió que tractarem més endavant des de la perspectiva de la conciliació de diferents visions del federalisme.

El que convé subratllar és que el tractament del problema del desequilibri fiscal amb la creació del Consell de la Federació i el seu impacte en matèria sanitària –que és de competència provincial–, així com la multiplicació de les reunions entre els primers ministres provincials i territorials sota els auspicis d'aquest Consell –per sobre del mínim de dues reunions–, han permès als seus membres acordar objectius comuns, una estratègia de negociació amb el Govern federal i el reforçament d'un front comú. Efectivament, es pot atribuir a l'actuació del Consell de la Federació l'enfortiment poc habitual d'un front comú provincial-territorial, elm qual es va posar de manifest durant la conferència celebrada el setembre. El Consell, ampliant i regularitzant l'intercanvi d'informacions entre els seus membres, ha afavorit una major cohesió entre ells i, sobretot, ha descoratjat comportaments que els economistes podrien titllar "d'oportunistes". Abans, els acords d'aquesta naturalesa es desfeien ràpidament quan el Govern federal ofería fons suplementaris a canvi de l'acceptació per part de les províncies de condicions obligatòries. Resultava que una província com ara el Quebec, més preocupada que les altres per protegir les seves competències contra les invasions federals, generalment es trobava sola. Això va donar-se els anys 1990 durant la negociació d'un Acord sobre la Unió Social Canadenca. El que és nou a l'Acord de setembre de 2004 és que, per bé que la majoria de províncies hagin acceptat que la concessió de fons federals estigui condicionada a l'acceptació de condicions mínimes en àmbits de la seva competència, les mateixes províncies, alhora, han acceptat també que el Quebec segueixi una via paral·lela subscriuint els mateixos objectius que elles. Davant d'aquest consens, el Govern federal no va poder aplicar l'estratègia "dividir per guanyar" que havia aplicat en el passat. Nogensmenys, cal dir, a favor d'aquest Govern, que el nou primer ministre, M. Paul Martin, durant la campanya electoral havia proclamat que estava disposat a augmentar la flexibilitat del federalisme, sobretot amb relació al Quebec, i posar fi al federalisme centralitzador i unilateral que havia mantingut el seu antecessor Jean Chrétien. Tot i això, val a dir que, essent un govern minoritari, li era més difícil mantenir la tendència centralitzadora d'Ottawa, fent front a una oposició integrada majoritàriament per diputats contraris a la perpetuació d'aquesta tendència. Finalment, la relativa improvisació que per part del Govern federal sembla haver caracteritzat la convocatòria i la preparació d'aquesta conferència ha donat un clar avantatge a les províncies més ben organitzades que abans.

Un altre element important, en el marc d'aquesta conferència, ha estat que tots els governs participants han acceptat tornar a estudiar i, si és possible, reforçar el programa canadenc de perequació. El paràgraf 36(1) de la Llei constitucional de 1982 en efecte obliga als governs a

“a) promoure la igualtat d’oportunitats de tots els canadencs en la recerca del seu benestar; b) afavorir el desenvolupament econòmic per reduir la desigualtat d’oportunitats; c) oferir a tots els canadencs, amb un nivell de qualitat acceptable, els serveis públics essencials”. Per consegüent, el paràgraf 36(2) afegeix que “el Parlament i el Govern del Canadà adopten el compromís d’efectuar pagaments de perequació per tal de garantir als governs provincials rendes suficients per estar en condicions d’assegurar els serveis públics amb un nivell de qualitat i de fiscalitat sensiblement similars”. Administrat pel Govern federal, el règim de perequació procura assegurar una redistribució interregional de la riquesa al si de la Federació. El finançament que s’ofereix a les províncies que compleixen una sèrie de criteris basats en indicadors financers i econòmics és de naturalesa incondicionada, a diferència del finançament facilitat a través de la capacitat federal de despesa, el qual pot ser condicionat. Des d’un punt de vista provincial, el finançament per perequació presenta, doncs, avantatges. A més, aquest sistema de finançament ha de valorar-se tenint en compte que la problemàtica del finançament de programes costosos de competència provincial no es limita al cas del sistema sanitari. El finançament de l’educació i dels serveis socials presenta molts reptes. És, doncs, esperançador veure que les províncies i els territoris que actuen en el marc del Consell de la Federació donen prioritat al reforçament d’aquest sistema. De manera que si el Consell de la Federació pot servir a les províncies per protegir la seva autonomia constitucional, aquest mateix Consell, que dóna prioritat a la cooperació, pot contribuir també a reforçar el principi de justícia distributiva al si de la Federació canadenc.

Per contra, no convé enganyar-se sobre l’abast d’un consens a l’entorn d’aquest principi. Tal com han demostrat els resultats d’una altra conferència federal-provincial celebrada a finals d’octubre de 2004 sobre la reforma del programa de perequació, al marge del suport que les províncies donen al principi de justícia distributiva que inspira el programa, aquestes han estat incapaces d’arribar a un acord quan els seus interessos econòmics específics divergeixen. Així, s’ha vist que les províncies que financen en gran mesura el programa, és a dir, aquelles que no reben perequació, com és el cas d’Ontario i Alberta, rebutgen que augmenti l’import total destinat als pagaments de perequació més enllà d’una quantia consensuada prèviament pels primers ministres provincials, la qual havia estat reivindicada davant el Govern federal. Les províncies receptores de la perequació –és a dir, totes les altres– s’han dividit en funció del sistema de càlcul dels pagaments. Cadascuna ha defensat la fórmula que els era més avantatjosa. Atès que els pagaments de perequació deriven, a l’empara del que disposa el citat paràgraf 36(2), d’una decisió federal –opció del constituent que els conflictes interprovincials justifiquen plenament–, és doncs aquest darrer qui ha fixat l’import global assignat al programa i qui determinarà el sistema de càlcul dels pagaments. Aquests fets recents demostren que si bé el Consell de la Federació permet que els seus membres identifiquin els objectius politicoeconòmics generals que comparteixen i els fan progressar satisfactòriament facilitant la creació de fronts comuns en el marc de negociacions amb el Govern federal, és més difícil el consens sobre qüestions que afecten els seus interessos macroeconòmics particulars i immediats. Aquesta constatació no qüestiona la pertinença i la utilitat del Consell de la Federació, per bé que incita a moderar les expectatives.

A més del tema de la fiscalitat i la redistribució a la Federació canadenc, que sens dubte és el més important de tots en la mesura que la seva resolució determina el marge de maniobra de què disposen els dos nivells de govern, altres temes més específics també hauran de ser estudiats pel Consell de la Federació.

Un d’aquests temes és el que fa referència a la mobilitat interprovincial.³⁹ L’article 6 de la Carta canadenc de drets i llibertats consagra el dret de tot ciutadà canadenc o resident permanent a la llibertat de circulació i d’establiment. Aquest, inclou el dret a desplaçar-se per tot el país i el

³⁹ Vid. J. F. GAUDREAU-DESBIENS, “La Charte canadienne des droits et libertés et le fédéralisme: quelques remarques sur les vingt premières années d’une relation ambiguë” (2003), *Revue du Barreau. Numéro spécial* 271.

dret d'establir la seva residència i guanyar-se la vida a qualsevol província, sens perjudici del que disposin les lleis i els usos d'aplicació general en vigor a la província concreta, si no estableixen cap distinció entre les persones, basada principalment en la província de residència anterior o actual, i sens perjudici també de les lleis que preveuen condicions de residència per a l'obtenció de serveis socials públics. S'hauria pogut creure que, atesa aquesta disposició, no tindria sentit parlar d'un "problema" relatiu a la mobilitat interprovincial. Tanmateix, no és així a causa d'una sèrie de decisions del Tribunal Suprem del Canadà que, per bé que ajustades a dret, adopten una interpretació restrictiva de l'article 6 de la Carta canadenc i del seu segon paràgraf.⁴⁰ En aquesta jurisprudència, el Tribunal manifesta una clara reticència a interpretar aquesta disposició constitucional com una manifestació de voluntat del constituent de garantir una unió econòmica canadenc més eficaç. Així mateix, conscient de la tensió existent entre, d'una banda, les competències legislatives reconegudes a la Constitució i, de l'altra, la llibertat de circulació i d'establiment també garantida al text constitucional, el Tribunal afegeix que "... l'estructura federal de la nostra Constitució permet l'establiment de règims diferents de reglamentació del comerç l'aplicació dels quals es troba inevitablement definida en funció de les fronteres interprovincials (...) Aquest tipus de legislació econòmica, igualment que l'establiment de règims reglamentaris divergents a les províncies, es troba autoritzat per la Constitució".⁴¹ Aquesta interpretació de la llibertat de circulació i d'establiment no impedeix l'adopció de certes mesures provincials que alguns podrien definir com exemples de proteccionisme econòmic. Certament, la Llei constitucional de 1867 prohibeix l'aixecament de veritables barreres aranzelàries entre les províncies.⁴² Per contra, persisteixen nombroses barreres no aranzelàries entre les províncies, fins al punt que s'ha dit que la circulació de béns i de treballadors és menys fàcil al Canadà que entre els estats membres de la Unió Europea.⁴³

Però els problemes de mobilitat interprovincial no afecten tan sols els individus que realitzen activitats econòmiques. Els criteris d'accés a certs serveis socials, sovint presentats com a universals, varien molt d'una província a una altra. Aquesta problemàtica revesteix una gravetat especial en el cas de l'accés dels ciutadans als serveis sanitaris. Aquests, són en principi de competència provincial, però una llei federal, la Llei canadenc sobre la salut,⁴⁴ imposa un cert nombre de condicions per tal d'assegurar la viabilitat dels diferents règims provincials d'assegurança sanitària en el marc d'un règim nacional harmonitzat. Atès que aquesta llei imposa condicions molt vagues que han de complir els règims provincials i atès que el Govern federal no pot legislar directament sobre prestacions sanitàries, l'aplicació d'aquesta llei només pot garantir-se controlant el compliment de les condicions que s'hi esmenten en el moment de finançar aquests governs provincials. Per consegüent, el control s'exerceix bé sigui insistint en el respecte de les condicions establertes a la llei a través de transferències financeres condicionals, bé sigui penalitzant les províncies que rebutgin complir-les reduint-ne els imports. Val a dir que aquest tipus de sanció es preveu teòricament malgrat els problemes de legitimitat constitucional que pot suscitar l'exercici condicional del poder de despesa federal. El Govern federal no se n'ha servit gairebé mai i ha preferit optar per la persuasió en lloc d'optar pel constrenyiment financer. Per tant, les províncies

⁴⁰ *Law Society of Upper Canada c. Skapinker* [1984] 1 R.C.S. 357; *Black c. Law Society of Alberta*, [1989] 1 R.C.S. 591, p. 618; *Office Canadien de Commercialisation des Oeufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157.

⁴¹ *Office Canadien de Commercialisation des Oeufs c. Richardson*, *supra*, par. 62 (jutges Lacobucci i Bastarache).

⁴² L'article 121 de la Llei constitucional de 1867, *supra*, nota 6, expressa l'opinió dels redactors de la Constitució federal de 1867 que defensaven la creació d'un mercat econòmic canadenc. Aquest precepte prohibeix l'aixecament de barreres aranzelàries entre les províncies, sense fer referència a les barreres no aranzelàries.

⁴³ Vid. A. DE MESTRAL i J. WINTER, "Mobility Rights in the European Union and Canada" (2001) 46 *McGill Law Journal* 979.

⁴⁴ *Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. 1985, c. C-6.

que incompleixen, generalment poden continuar incomplint sense témer gaire ser sancionades. Així, davant l'absència d'una intervenció federal en la matèria, l'objectiu de garantir la viabilitat dels règims provincials d'assegurança sanitària només pot aconseguir-se a través d'acords interprovincials de reciprocitat que garanteixin que els serveis sanitaris obtinguts pels seus ciutadans a una altra província seran reemborsats a la província que els hagi prestat. Això pressuposa un acord previ sobre el ventall de serveis coberts per aquest règim públic. El problema és que no totes les províncies participen en aquests acords, o exclouen certs serveis de la llista dels que són reemborsables. Aquests tipus de situacions rarament afecten els residents de la major part de províncies; a part dels del Quebec, els quals, quan viatgen a altres províncies, es troben molt menys coberts que els seus compatriotes. Cal esperar que les negociacions que tindran lloc en el marc del Consell de la Federació permetran corregir aquesta situació lamentable, la qual no només no es justifica per la "diferència" quebequesa, sinó que, a més, dóna als quebequesos una imatge esbiaixada dels avantatges que poden obtenir de la seva ciutadania canadenc.

El tercer repte immediat que ha d'afrontar el Consell de la Federació fa referència a les conseqüències de la globalització econòmica sobre el federalisme canadenc. En una època on la frontera entre el que és nacional i el que és internacional cada vegada és més confusa, aquesta problemàtica té molta importància als estats federals. Per constatar-ho, només cal recordar la cèlebre decisió del Tribunal Constitucional alemany sobre la interacció entre la Constitució federal d'aquest país i el Tractat de Maastricht.⁴⁵ Atès que la globalització comporta la creació de nous fòrums internacionals on es discuteixen qüestions que són competència de les províncies i atès que, raonablement, hom pot preveure un augment del nombre de normes internacionals que afectaran matèries de la seva competència, és convenient preguntar-se fins a quin punt el dret constitucional vigent al Canadà permet acollir adequadament aquesta nova realitat.

D'origen jurisprudencial, el marc jurídic aplicable a la integració de les normes internacionals convencionals al dret intern canadenc assumeix el model dualista típic del sistema constitucional britànic i distingeix entre la conclusió dels tractats i la seva aplicació. Així, mentre el Govern federal, és a dir, l'executiu federal, té el poder de concloure tractats en virtut de la prerrogativa reial de dirigir la política exterior, l'aplicació formal de les normes contingudes en aquests tractats, en la mesura que tenen un impacte en dret positiu intern, ha de ser realitzat pel legislador competent, en virtut del principi de sobirania parlamentària.⁴⁶ Per consegüent, si el tractat versa sobre matèries que, en dret constitucional intern, són competència federal, serà el Parlament d'Ottawa qui formalment haurà de modificar el dret federal per tal d'adaptar-lo a les obligacions internacionals subscrietes per l'executiu federal. Això generalment no genera problemes, excepte que el govern sigui minoritari. La mateixa lògica val pels tractats conclusos per l'executiu federal sobre matèries que són competència provincial: en aquest cas, seran les assemblees legislatives de les províncies les competents per integrar en el seu dret intern les normes internacionals adoptades pel Govern federal en representació de la Federació. Si es dóna el cas que un tractat versa alhora sobre matèries federals i provincials, ambdós nivells legislatius vetllaran per la seva aplicació.

Un ampli sector de la doctrina anglocanadenc ha criticat aquesta solució al·legant que pot col·locar el Canadà en un incompliment de les obligacions internacionals si una o diverses províncies decideixen no aplicar les normes que la Federació s'ha obligat a respectar. A la pràctica, res indica que aquest problema pugui donar-se freqüentment. De fet, l'escenari jurídic actual obliga el Govern federal a consultar prèviament les províncies quan preveu subscriure obligacions internacionals que afectin matèries de la seva competència constitucional. Aquest règim s'ha traduït en l'establiment d'una pràctica de consultes prèvies. Per bé que ha funcionat adequadament, no

⁴⁵ 89 BverfGE 155 (1993).

⁴⁶ A.G. Canada v. A.G. Ontario. [1937] A.C. 326. Aquesta decisió sovint ha estat denominada *d'Avis sur les Conventions de travail*.

té naturalesa vinculant en dret. Així, un govern federal poc favorable a la consulta, teòricament podria prescindir de l'input provincial. Així mateix, res impediria una província de rebutjar indefinidament l'aplicació de normes internacionals acceptades pel Canadà si versen sobre matèries de la seva competència. Si bé la pràctica demostra la dimensió poc acadèmica d'aquests temors, l'absència d'un marc constitucional formal que garanteixi la participació de les províncies en les discussions prèvies a la conclusió de normes internacionals que afectin matèries de la seva competència en dret intern, així com l'absència d'un mecanisme que resolgui les diferències entre governs interessats en matèria d'aplicabilitat d'aquestes normes en dret intern, planteja un risc d'arbitrarietat.

No sorprèn que el Consell de la Federació s'interessi per aquests reptes de la globalització en un moment en què, en paraules d'un document del Govern del Quebec "es constata que un nombre cada vegada més gran de matèries, que són de competència provincial, són objecte de debats en els grans fòrums internacionals".⁴⁷ Caldrà veure com el Consell afrontarà aquesta qüestió, la qual no revesteix la mateixa importància a totes les províncies. És probable que s'acabi optant per consensuar un acord entre els membres del Consell sobre els mecanismes *explícits* de consulta de les províncies quan el Govern federal hagi de negociar un tractat o una convenció que afecti les seves competències, amb l'objectiu que el procés sigui més transparent, estable i previsible. Un acord d'aquesta naturalesa podria ser sotmès seguidament al Govern federal. Això no obstant, és difícil veure com les províncies poden anar més enllà, excepte que s'accepti la posició tradicional del Quebec, segons la qual les competències constitucionals internes de les províncies s'estenen a escala internacional.⁴⁸ Des d'aquesta perspectiva, un tractat internacional sobre educació, per exemple, només podria ser negociat per les províncies. Aquesta concepció, però, xoca amb la posició del dret constitucional canadenc sobre la qüestió de la titularitat del *ius tractatus*, a més de lesionar l'imaginari canadenc, tal com s'expressa fora del Quebec. De fet, aquesta concepció difícilment podria rebre l'aval dels membres del Consell de la Federació en aquests moments.

La segona qüestió concernent a les relacions entre el federalisme i la globalització és la que fa referència a l'acció internacional de les províncies, la qual enllaça amb la primera. En aquest sentit, cal precisar que quan les províncies actuen en l'escenari internacional, en principi ho fan a títol d'actors privats i no com a poders públics. D'aquí que les "delegacions" provincials a l'estranger, la majoria de les quals compleixen sols una funció econòmica, no haurien de ser vistes com l'expressió de sobirania. En resum, els estats que acullen aquestes delegacions no els reconeixen, com a regla general, cap tipus d'estatut diplomàtic o consular particular en el sentit del dret internacional públic. L'única excepció l'ofereix la delegació del Quebec a París, a qui França concedeix un tractament d'aquest tipus, decisió que va suscitar la ira del Govern canadenc.

Ni el dret intern canadenc ni el dret internacional públic, a priori, no reconeixen a les províncies canadenques cap estatut internacional. En principi, doncs, quan el Canadà s'expressa en els fòrums internacionals, és el Govern central qui parla en nom del conjunt de la Federació, per bé que, jurídicament, aquesta englobi els dos ordres de govern. Això no obstant, dues províncies gaudeixen d'un tractament diferenciat en el marc de les cimeres de la francofonia. Són el Quebec i Nouveau-Brunswick que, mercès a pressions franceses així com a un acord celebrat amb el Govern federal, gaudeixen d'estatut de governs participants. Així, en aquestes cimeres, les dues

⁴⁷ Govern del Quebec, *Le Conseil de la fédération. Un premier pas vers une nouvelle ère de relations intergouvernementales au Canada*, Quebec, Secrétariat aux Affaires Intergouvernementales Canadiennes, 2004, p. 20.

⁴⁸ Al Canadà aquesta aproximació és coneguda com la "*fórmula Gérin-Lajoie*". Adopta el nom del seu creador, un cèlebre jurista constitucionalista que va ser ministre del Govern del Quebec. Per bé que rebutjada en dret canadenc, la filosofia d'aquesta "*fórmula Gérin-Lajoie*" en gran mesura ha estat adoptada a Bèlgica quan va tenir lloc la federalització d'aquest Estat.

províncies poden expressar-se sobre qüestions concernents a la seva competència constitucional, com ara la cultura i l'educació.

El Govern del Quebec recentment ha apel·lat a la idea d'estendre aquesta pràctica a d'altres fòrums. Fins ara, la reacció del Govern federal ha estat limitada, fins i tot sorprenentment moderada, i la dels comentaristes anglocanadencs, essencialment negativa. Ja havien tingut serioses dificultats per acceptar l'estatut especial de què gaudeix el Quebec en les seves relacions amb la francofonia –el Quebec, per ells era una província com les altres–, per la qual cosa la idea d'estendre l'abast d'aquesta excepció o, pitjor encara, de permetre a totes les províncies expressar-se en l'escenari internacional els sembla reprovable. Res fa pensar en un canvi de posició, i molt difícilment els debats que en aquesta matèria puguin tenir lloc en seu del Consell de la Federació esvairan les crítiques.

3.2 El repte de la proactivitat i la legitimació

El segon repte que han d'afrontar les províncies i els territoris en el marc de les activitats del Consell de la Federació és el de la "proactivitat". El concepte de proactivitat s'oposa al de reactivitat: la proactivitat passa per l'esperit d'iniciativa, la voluntat d'avançar i la capacitat de pensar d'una altra manera. En el context de les relacions intergovernamentals al Canadà, una aproximació proactiva exigiria abandonar el provincialisme estret que opta per una actitud passiva i una lectura negativa sistemàtica davant el Govern federal, i exigiria també lluitar contra les temptacions del replegament o tancament i el menyspreu dels interessos de les altres entitats federades.

Cal tenir present una primera consideració: la composició del Consell, que sols reuneix els actors "horizontals", com són les províncies i els territoris, pot encoratjar una tendència provincial, comprovada des de fa molt de temps, consistent en queixar-se constantment del Govern federal sense proposar iniciatives constructives. Si aquesta hipòtesi es complís, el Consell perdria ràpidament la seva credibilitat davant els canadencs. Aquests, desitgen una millora tangible de les modalitats de governança al Canadà més que no pas una propaganda antifederal. Això no significa que les províncies i els territoris no puguin formular reivindicacions davant el Govern federal; simplement significa que per legitimar les seves reivindicacions han de ser formulades en relació amb principis clars pels actors federats, actuant de manera constructiva.

Una segona consideració: en paraules del mateix Acord fundacional, el Consell de la Federació procura exercir el lideratge "en qüestions d'importància nacional per les províncies i els territoris".⁴⁹ De fet, és perfectament previsible que les províncies i els territoris puguin, coordinant la seva actuació, exercir aquest lideratge restant en els límits de la seva competència constitucional. Ara bé, entre els desitjos i la realitat hi ha sovint una distància i la història del federalisme canadenc ha demostrat que les províncies només ocasionalment han assumit aquest paper. Alguns han justificat aquesta actuació de replegament basant-se en una concepció limitada de l'autonomia provincial. Tanmateix, l'autonomia de les entitats federades al si d'una federació no s'expressa tan sols amb el replegament, sinó que també pot ser actualitzada per la cooperació entre governs.

Així, aquest concepte d'autonomia (o de sobirania interna parcial) de les províncies no impedeix una harmonització voluntària de les seves polítiques, si les circumstàncies afavoreixen aquesta harmonització. D'una banda, la idea d'harmonització no comporta una absoluta exigència d'uniformitat o de simetria, la qual aniria en contra de la lògica federativa. De fet, l'interès del federalisme consisteix, en part, en el reconeixement de diferents conseqüències normatives derivades

⁴⁹ Consell de la Federació, *op. cit.* nota 7, art. 3b.

de la situació cultural i socioeconòmica particular de cada comunitat política federada. D'altra banda, el federalisme pressuposa que les entitats federades, i no només el Govern central, actuen de bona fe en la determinació de la idea d'un "bé comú federal" i, per tant, la d'una ciutadania federal comuna. Ara bé, malgrat que aquest manament no representa un obstacle a les reivindicacions legítimes d'aquestes entitats ni impedeix que elaborin les polítiques que més els convinguin, la defensa dels seus interessos pot caure en la falta de legitimitat si només reflecteix un narcisisme de les petites diferències nodrit per una visió mediocre i dogmàtica del que ha de constituir l'autonomia.

Així mateix, els governs provincials que acceptessin harmonitzar algunes de les seves polítiques sobre qüestions que, pel seu abast, no coneixen fronteres, exercirien correctament la seva autonomia. Ho farien tenint present que els interessos dels seus ciutadans en ocasions poden ser més ben atesos per una coordinació a escala canadenc que no per l'adopció d'una estratègia d'aïllament o de conflicte. Ocasionalment, l'adopció per cada legislador provincial de normes que procuren aplicar principis que hagin estat objecte d'un acord en el Consell de la Federació potser podria representar un obstacle a eventuais intervencions federals en àmbits de competència provincial justificades no només per l'interès "nacional" dels temes tractats, sinó també per la pròpia incapacitat de les províncies per ordenar-los. A més, la fixació per part del Consell d'estàndards mínims aplicables a escala canadenc en matèries que són competència de les províncies, com per exemple la sanitat, els podria permetre avançar-se al Govern federal en l'establiment de normes nacionals, el que aquest darrer fa sovint emprant el seu discutit poder de despesa. Des d'aquesta perspectiva, seria factible l'elaboració per part del Consell de la Federació de lleis model que, una vegada aprovades pels seus membres, fossin sotmeses al legislatiu de cada província o territori, per tal de decidir sobiranament integrar o no les normes en el seu propi ordenament jurídic?

Des del punt de vista de la legitimitat constitucional i política, una aproximació d'aquesta naturalesa presentaria avantatges evidents. D'una banda, les províncies i els territoris actuarien dins els límits de les competències que els han estat atribuïdes per la Constitució, cosa que empara a priori la legitimitat constitucional de la seva actuació. D'altra banda, la dimensió col·lectiva d'aquesta, resultat d'un procés essencialment polític, les conduiria a garantir jurídicament estàndards mínims que, contràriament als que són imposats pel federal a través del seu poder de despesa, serien establerts no només pels titulars formals de la competència constitucional pertinent, sinó també pel nivell de govern que eventualment tingués atribuïda la prestació al públic dels serveis derivats de l'exercici de la competència, d'acord amb el principi de subsidiarietat.

Malgrat que la imposició de normes nacionals per part del Govern federal a través de la seva capacitat de despesa revela una divergència real entre les responsabilitats constitucionals de les províncies i la seva capacitat de generar rendes suficients per finançar els programes que desitgen implementar, la imposició d'aquestes normes reflecteix igualment un desig legítim del Govern federal d'assegurar a cada canadenc un accés igualitari a serveis i recursos que s'estimen essencials a la major part de les democràcies avançades i que, en certa manera, doten de contingut la idea de la ciutadania canadenc. Si les províncies i els territoris haguessin d'actuar en aquest sentit, la dinàmica interna de la Federació canadenc probablement s'alteraria. Sobretot, una actuació d'aquesta naturalesa recordaria als canadencs que la seva ciutadania també té naturalesa federal. Només són hipòtesis, però mostren que amb creativitat i coratge, el Consell de la Federació podria fer evolucionar la Federació en una direcció inèdita.

D'aquesta manera li seria més fàcil afrontar el repte de la legitimitat. De fet, si a través de la seva acció conjunta en el marc del Consell, les províncies arribessin a millorar l'eficàcia del Govern de la Federació en el seu contingut, des del punt de vista dels ciutadans, estarien en millor posició per garantir la credibilitat d'un organisme l'actuació del qual no es troba, a priori, legitimada ni constitucionalment, ja que manca de fonamentació jurídica expressa, ni democràtic.

cament, perquè no compta amb un manament popular directe. El Consell de la Federació, que reuneix caps de govern, reproduïx un model de federalisme anomenat "executiu", la legitimitat del qual cada vegada és més criticada al Canadà a causa del seu dèficit democràtic. Per això seria oportú esmerçar esforços en el sentit indicat.

També per aquest motiu, el Consell, com ja hem avançat, ha d'interessar-se en qüestions que siguin importants pels ciutadans canadencs i sobre les quals els seus membres tinguin una competència constitucional parcial o total. A més dels reptes immediats que ha d'afrontar el Consell de la Federació i que ja hem esmentat, es podrien assenyalar altres problemàtiques tals com les referents a la integració dels immigrants professionals, la protecció del medi ambient, l'harmonització o una millor integració dels règims de reglamentació del mercat de valors mobiliaris,⁵⁰ etc.

3.3 El repte de la conciliació de lògiques, els límits de l'interprovincialisme i el cas del Quebec

La lògica que ha inspirat la creació del Consell de la Federació és la de "l'interprovincialisme". L'interprovincialisme consisteix essencialment en una concepció del federalisme que, partint de la interdependència dels governs, promou que les províncies coordinin les seves actuacions a fi de solucionar problemes comuns. Des d'aquesta perspectiva, l'interprovincialisme pot comportar tant la col·laboració com l'enfrontament, si és necessari, amb el Govern federal. L'exigència fonamental se centra, d'una banda, en garantir que les províncies exerceixin amb plena autonomia les seves competències constitucionals, per bé que, d'altra banda, ho han de fer d'una manera que reforci la Federació que administren conjuntament amb el poder central. En aquest sentit, l'interprovincialisme rebutja l'unilateralisme i apel·la a la col·laboració proactiva. Aquesta visió del federalisme pressuposa, doncs, que la complexitat de les xarxes socioeconòmiques impedeix que aquestes siguin tractades estrictament d'acord amb un model d'exercici de competències basat en la lògica de "compartiments estancs", fins i tot si el Consell de la Federació reproduïx en la seva actuació un model bipolar de federalisme. D'altra banda, tal com ja hem dit anteriorment, la dinàmica històrica de les relacions intergovernamentals horitzontals al Canadà il·lustra una incapacitat quasi crònica de les províncies d'entendre's sobre qualsevol projecte constructiu; la qual cosa, en el pla polític, legitima implícitament el monopoli que reclama el Govern federal respecte a la definició dels interessos nacionals.

A llarg termini, no obstant, la col·laboració interprovincial que pressuposa aquest model podria acabar fracassant si els membres del Consell no aconsegueixen superar el que representa, probablement, el seu repte més important, que és també el repte més important del Canadà. Aquest repte consisteix, essencialment, en afrontar l'existència de diferents lògiques de percepció del federalisme, que varien en funció de les regions del Canadà. Aquest fenomen s'explica per les diferents modalitats d'expressió del sentiment de pertinença al Canadà que existeix entre diferents províncies, regions i, fins i tot, "nacions". Així, segons l'impacte relatiu de la ideologia regionalista d'una o altra província, hi haurà més o menys tendència a privilegiar un govern central "fort" o, per contra, províncies "fortes". L'arrelament d'aquesta ideologia dependrà de l'existència de diferències entre les províncies pel que fa referència a les seves condicions socioeconòmiques, la presència de diferents cultures polítiques a nivell provincial i, fins i tot, l'allunyament geogràfic en relació amb la seu del poder central. La relació amb el federalisme, amb els criteris de legitimitat d'un dels dos ordres de govern i amb la interpretació judicial del repartiment

⁵⁰ Cal recordar que, atès que la Constitució del Canadà permet legislar tant al Parlament federal com a les províncies en matèria de dret de societats per accions i de dret de valors mobiliaris, existeixen deu règims provincials i un règim federal de valors mobiliaris, sense que això susciti una veritable concurrència interjurisdiccional, com succeeix als Estats Units. No sorprèn, en aquest escenari, que diversos governs i organismes no governamentals defensin una integració d'aquests règims o, en certs casos, una assumptió d'aquest sector per part del Parlament federal.

ment de competències, varia notablement. Aquest regionalisme no ha de ser assimilat al nacionalisme, perquè el sentiment de pertinença dels ciutadans de Nouveau-Brunswick o d'Alberta a la comunitat política de la seva província no qüestiona la seva adhesió a la nació política canadenc. Per altra part, només excepcionalment la identificació amb aquesta estarà condicionada a un respecte íntegre de la lletra i l'esperit de la Constitució federal. Només existeix una excepció a aquesta regla, per altra part ben coneguda a l'estranger: el cas del Quebec.

De fet, per a una majoria de quebequesos, el Quebec constitueix una nació política i cultural, el que no significa necessàriament que aquesta mateixa majoria aspiri a la independència política. L'evolució del federalisme canadenc es valora en funció de la seva capacitat per donar satisfacció a les ambicions d'aquesta nació. Formulada negativament, aquesta idea equival a dir que el règim federal canadenc ha de limitar el menys possible l'autonomia del Quebec. D'aquí es desprèn que tota interpretació del repartiment de competències ha de realitzar-se maximitzant aquest marge d'autonomia. Aquesta definició nacionalista dels interessos quebequesos comporta, consegüentment, que les consideracions funcionals formulades a favor d'una major influència del Govern federal en la identificació d'objectius socioeconòmics *pancanadencs* i la concreció d'aquests objectius no prevaldran davant els "interessos superiors de la nació quebequesa", la defensa de la qual passa per la preservació de competències constitucionals tan àmplies i, sobretot, exclusives com es pugui.

El fet que per una majoria de quebequesos el Quebec representi l'ancoratge principal, encara que no necessàriament exclusiu (almenys entre els federalistes), de la seva identitat nacional explica perquè el seu "patriotisme constitucional", adoptant l'expressió d'*Habermas*, no s'articula ni entorn a la Carta canadenc de drets i llibertats ni entorn a una concepció del federalisme en què Ottawa es presenti com l'únic govern "nacional". Més aviat s'articularà entorn a una interpretació del federalisme on les competències que la Constitució atorga a les províncies garanteixin el desenvolupament de la seva identitat nacional distinta, fins i tot si aquesta s'expressa a l'interior d'un Estat federal més que a través d'un Estat-nació. Un federalisme basat sobre una visió radicalment exclusivista de les seves competències constitucionals és percebut com un mitjà d'assegurar un cert control sobre l'evolució d'aquesta identitat. Aquest és el motiu pel qual tota divergència entre el Govern federal i la província sobre el repartiment competencial, al Quebec revesteix una entitat que no es dona en altres llocs. D'aquesta manera, qüestions que a priori no presenten cap càrrega identitària evident i que, per consegüent, podrien ser tractades des d'una perspectiva estrictament funcional –com, per exemple, la competència sobre formació de mà d'obra–, són ràpidament "identitaritzades" i transformades en qüestions "nacionals" i, per tant, fonamentals. Aquest foment de l'element identitàri s'adverteix en les diferents iniciatives adoptades pels governs del Quebec al llarg dels anys; posicions que de vegades revelen –cal dir-ho pel seu nom– una dinàmica del narcisisme de les petites diferències.

Això no obstant, en moltes ocasions escapa als observadors el fet que el Quebec no té el monopoli del nacionalisme al Canadà. Efectivament, al marge del regionalisme que es manifesta ocasionalment fora del Quebec, existeix un veritable nacionalisme *pancanadenc* que s'expressa a través de les preses de posició de diferents actors polítics provincials i federals, i en la majoria de la població canadenc de fora del Quebec. Per aquests, les intervencions federals en àmbits de competència provincial, sobretot a través de la capacitat de despesa, són evidentment legítimes. Alguns, defensen que els àmbits de competència federals han de ser objecte d'una interpretació el més àmplia possible per tal de permetre al Govern federal adoptar qualsevol política social que permeti concretar la idea de justícia distributiva a través de la Federació, o bé permetre uniformitzar les polítiques econòmiques al Canadà. Aquesta visió "centralitzadora" ve acompanyada d'una adhesió incondicional a la noció de ciutadania relativament indiferenciada que vehicula la Carta canadenc de drets i llibertats. Diem que aquesta ciutadania és indiferenciada en la mesura que, sens perjudici dels drets col·lectius que es reconeixen als pobles autòctons, parteix de la idea de la unitat de la comunitat política canadenc i preveu com a única

forma de diferenciació possible la fonamentada sobre una base individual. Des d'aquesta perspectiva, es comprèn que les reivindicacions de tipus nacionalista formulades per la província del Quebec acabin en *lletra morta*, almenys des del punt de vista del seu impacte sobre la Constitució formal del Canadà.

Segons un estereotip molt consolidat, d'aquests dos nacionalismes solament el quebequès seria "cultural", perquè només aquest, a priori, es fonamenta en objectius etnolingüístics; en particular, la perpetuació i l'expansió de l'única societat de majoria francòfona d'Amèrica del Nord. Això no obstant, aquesta visió no té en compte la dimensió també "cultural" del nacionalisme del Canadà anglòfon, cimentat des de 1982 sobre la base d'importants símbols identitaris, com la Carta canadenc de drets i llibertats, el multiculturalisme entès no només com a fet sociològic sinó també com a ideologia oficial, una xarxa social que diferencia el Canadà dels Estats Units i, sobretot, la llengua anglesa com a llengua comuna.⁵¹ En aquest context, la referència a la minoria nacional que es troba al Quebec esdevé essencialment cosmètica: es reconeix que és allí que la seva presència aporta un element de diversitat cultural que és benvingut en els processos identitaris que busquen ampliar les diferències entre el Canadà i els Estats Units, però gairebé s'ignora el contingut d'aquesta cultura perquè o no es té o es té poc accés a les seves produccions culturals, les quals, majoritàriament, es realitzen en una llengua, el francès, que no es comprèn malgrat tingui reconegut l'estatut d'oficialitat al Canadà. Així emergeix tranquil·lament, però amb pas ferm, el que algun autor ha qualificat com a "ètnia" canadenc,⁵² en què el nacionalisme s'expressa tant culturalment com políticament. Des del punt de vista del federalisme, el problema que presenta el nacionalisme anglocanadenc –que no és ni més ni menys legítim que el quebequès– és que preveu el que és una federació multinacional com a Estat-nació i intenta mobilitzar el Govern federal per culminar aquesta mutació.

Tenint en compte el que hem dit, no es pot comprendre el dogma quebequès de l'autonomia constitucional ni, a la inversa, el suport que es dona a la proposta d'ampliar el paper federal en la definició de polítiques socioeconòmiques "nacionals", si no es té en compte que aquests dos discursos reflecteixen dues lògiques nacionalistes diferents, però igualment legítimes. Una d'aquestes lògiques atribueix al Quebec i al seu Govern provincial l'element d'expressió clau de la nació, fet que no exclou la possibilitat de reivindicar igualment la seva pertinença a la nació canadenc. L'altra lògica concedeix la mateixa consideració al Canadà i al seu Govern federal. Aquestes dues societats, malgrat compartir molts valors, no convergeixen entre elles sobretot per l'absència de *lingua franca* i a la dificultat de conciliar els seus respectius nacionalismes quan s'oposen en la concepció del que ha d'esdevenir el Canadà. Ambdues defensen concepcions diferents del federalisme, fins al punt que esdevenen incompatibles. Així, una majoria de canadencs de fora del Quebec mantenen una relació essencialment funcional amb el federalisme, a diferència d'una majoria de quebequesos que, per la seva part, mantenen una relació existencial amb el federalisme i el repartiment de poders. Això explica les actituds diferents amb relació a les temptatives d'Ottawa d'afirmar la seva primacia en matèria de política socioeconòmica "nacional".

L'anàlisi de l'impacte diferencial d'aquestes dues lògiques sobre la relació que mantenen els actors provincials amb el federalisme il·lustra els límits d'un model d'interacció basat en l'inter-

⁵¹ Pel que fa al bilingüisme, el qual també està cridat a ser una de les pedres angulars de la identitat canadenc, convé relativitzar-ne la seva importància. En efecte, el darrer cens pancanadenc de 2001 mostra que el 87% dels anglòfons que resideixen fora del Quebec només parlen l'anglès, mentre que el nombre de francòfons unilingües del Quebec és proporcionalment molt menys elevat, situant-se en un 53%. És en aquesta província on es troba el percentatge més elevat d'individus bilingües, un 40,8%. Aquestes dades permeten explicar que el bilingüisme al Canadà és primerament un assumpte institucional, més que personal. *Vid.* Statistics Canada, *Knowledge of Official Languages, Percentage Distribution for Both Sexes, for Canada, Provinces and Territories*, (Ottawa: Statistics Canada, 2001).

⁵² R. E. HOWARD, " 'Canadian' as an Ethnic Category: Implications for Multiculturalism and National Unity", (1999) 25 *Canadian Public Policy* 523.

provincialisme. Aquest model no afavoreix, a priori, l'expressió de les reivindicacions nacionals d'una província particular. Per altra part, la història recent ha demostrat la reticència de les altres províncies a reconèixer al Quebec un estatut diferenciat basat en la concepció d'aquesta societat com una nació política i cultural. En efecte, el concepte d'igualtat d'estatut de les províncies s'ha interpretat sovint al Canadà anglòfon com una exigència absoluta d'identitat de tracte, cosa que sembla estranya, i fins i tot contradictòria, en una règim federal que afavoreix l'expressió de la diversitat. En aquest context, la idea de "federalisme asimètric" sols pot esdevenir acceptable si totes les províncies poden servir-se de l'obertura del règim a la asimetria; principi al qual el Quebec, principal defensor del federalisme asimètric al Canadà, no s'hi ha oposat perquè no afecta directament les seves pretensions nacionals. L'acord global sobre el finançament del sistema públic sanitari de setembre de 2004 reflecteix aquesta lògica d'una asimetria oberta a tots. En el marc d'aquest acord, el Quebec va signar un conveni diferent de les altres províncies en virtut del qual es reserva la potestat d'exercir les seves responsabilitats en relació amb la planificació, organització i gestió dels serveis sanitaris.

Això no obstant, cal subratllar que aquesta asimetria no va considerar-se acceptable per les altres províncies perquè permetia satisfer els anhels d'una única província que vol exercir responsabilitats que ja són de la seva competència constitucional. D'altra banda, cal dir que no comporta el reconeixement d'una especificitat nacional. A més, la idea que una província que es valora com una nació política dins del Canadà es vegi reconeguda com a tal, derivant-ne conseqüències constitucionals particulars, com per exemple un augment dels seus poders, és un anatema dels diversos guardians d'una certa ortodòxia federalista anglocanadenca.

Resumint, el Consell de la Federació haurà de conciliar no només interessos provincials divergents, sinó també, sota la capa d'asimetria, lògiques nacionals diferents que condicionen directament la relació d'una o altra província amb el federalisme. Ara bé, encara que tots els membres del Consell acompleixen solidàriament aquesta difícil funció, només un d'ells, el Quebec, ha de fer front a un electorat dividit per una qüestió fonamental com és la pertinença al Canadà, qüestió en què la legitimació del Consell de la Federació trontolla.

Per comprovar-ho, només cal veure la reacció de certs comentaristes sobiranistes a la creació del Consell. Així, el fet que el Consell només agrupi les províncies i els territoris ha estat interpretat, per alguns, com una legitimació de les invasions del Govern federal en àmbits de competència provincials i, per tant, com un acte de "submissió" del Quebec.⁵³ Altres, fins i tot ho han valorat com un reconeixement de la subordinació de facto de les províncies al Govern federal, tractant-les com un simple "grup d'interès entre molts d'altres".⁵⁴ S'ha comparat el Consell de la Federació amb el Consell d'Europa i s'ha defensat que el Govern del Quebec havia d'haver proposat que les províncies haguessin tingut un dret de veto sobre el pressupost federal i sobre les principals orientacions polítiques de la Federació.⁵⁵ En aquesta línia, prenent nota de la transformació de l'Estat canadenc en un Estat-nació, s'ha interpretat l'objectiu de la concertació interprovincial del Consell com una dimissió en virtut de la qual les províncies "sotmeten les polítiques que són de la seva competència constitucional al judici d'altres governs", fet que il·lustra que són valorades com un govern inferior.⁵⁶ Amb aquests arguments es conclou que el Govern del Quebec no compta amb cap mandat que l'empari per participar en un projecte tan perillós pel futur de la "nació".

⁵³ S. GAUDREAU, "Conseil de la Fédération. Un acte de soumission pour l'ensemble du Québec", Chicoutimi, *Le Quotidien*, 23 d'octubre de 2003, p. 9.

⁵⁴ B. DUBREUIL, "Défaite pour le Québec", Québec, *Le Soleil*, 24 d'octubre de 2003, p. A15.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ M. VENNE, "Un instant, M. Charest!", Montréal, *Le Devoir*, 14 de juliol de 2003, p. A7.

Aquestes afirmacions són molt discutibles, si bé pels objectius d'aquest estudi serà suficient esmentar dues consideracions. En primer lloc, sorprèn la lògica aïllacionista que sembla inspirar-les; probablement s'explica per la influència de la concepció radicalment exclusivista que orienta la interpretació dominant al Quebec sobre la naturalesa de les competències constitucionals reconegudes a la província. Ara bé, en la mesura que aquesta lògica tendeix a establir una distinció clara entre el "nosaltres" —la província de Quebec— i els "altres" —el Govern federal i les altres províncies—, contribueix a veure tot input extern sobre el procés decisor intern com una ingerència inacceptable. Per consegüent, l'autonomia relativa de què gaudeix la província no pot, des d'aquesta perspectiva, ser vista de forma relacional: esdevé una autonomia-límit més que una autonomia-trampolí.

Aquesta manera de veure el federalisme canadenc i els poders dels que disposa la província en aquest marc constitucional potser reposa sobre una incomprensió del concepte de "federalisme". El federalisme és, entre altres coses, un mitjà per conciliar una sèrie d'objectius que de vegades són contradictoris: garantir l'autonomia de les entitats federades, la qual s'avalua des del punt de vista de cada comunitat política implicada; augmentar l'eficàcia de la governança fomentant la prosperitat i l'accés a serveis mínims universals, tenint en compte que la consecució d'aquests objectius es mesura des del punt de vista de la funcionalitat socioeconòmica; establir estructures que permetin maximitzar la participació dels ciutadans en el govern polític, cosa que remet als vincles entre democràcia i federalisme.⁵⁷ Aquest imperatiu de conciliar objectius contradictoris fa que els actors federatius tinguin dificultats per valorar sistemàticament un d'ells en detriment dels altres. Ho han fet diversos governs quebequesos, fins i tot federalistes, quan han interpretat massa sovint la idea d'autonomia com si imposés al Quebec una obligació de replegar-se quan es debatien qüestions que afectaven el conjunt del Canadà. Això no obstant, al seu favor cal confessar que altres províncies i el propi Govern federal sovint també han fet prevaler consideracions funcionals que amagaven una reivindicació nacionalista anul·lant la del Quebec, igualment legítima.

La idea que tenen els quebequesos del que és una federació a vegades es confon amb la idea de la confederació, la qual respon a una lògica completament diferent, adreçada a preservar tota la sobirania jurídica dels membres de la confederació. Contràriament, la federació constitueix un ordre jurídic autònom amb relació al de les entitats federades. Tal com subratllava Manuel García-Pelayo, "*el Estado Federal no es un simple equilibrio entre un poder central y una pluralidad de poderes, sino una síntesis dialéctica entre ambos. Expresión jurídica de esta síntesis es la inordinación de los Estados particulares en el conjunto total*".⁵⁸ Per consegüent, federalisme i aïllacionisme constitucional són antitètics.

En segon lloc, les reaccions sobiranistes davant la creació del Consell de la Federació revelen una angoixa de la "normalització" o de "fer banal" l'Estatut del Quebec al Canadà. Ara bé, l'interprovincialisme banalitzava realment l'Estatut del Quebec amb el pretext que aquest se situa al mateix nivell que les altres províncies en el Consell de la Federació? No ho creiem així. Malgrat que hi està representat com una província, això no impedeix al Quebec formular reivindicacions que reflecteixen preocupacions més àmplies, tals com les d'una comunitat nacional que s'expressa en el marc federal amb la forma jurídica d'una província. Per altra part, la seva participació activa en un Consell interprovincial no impedeix que pugui formular reivindicacions nacionalistes a d'altres llocs. Efectivament, fins i tot si, sociològicament i políticament, el Quebec representa més que una simple província del Canadà, no deixa de ser també una província d'aquest Estat federal. En aquest sentit, actuar com a tal en un marc institucional concret —no només el del Consell de la

⁵⁷ Sobre aquests tres punts de vista que serveixen generalment per avaluar l'èxit, el fracàs o l'evolució d'una federació, *vid.* R. Simeon, "Criteria for Choice in Federal Systems", (1983) 8 *Queen's Law Journal* 131.

⁵⁸ M. GARCÍA-PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 239.

Federació, sinó també el de la Federació mateixa en sentit ampli— no canvia res als seus atributs distintius, ja que els interessos identitaris fonamentals del Quebec són poc susceptibles de ser objecte de debat en el Consell. El Quebec és tan fràgil que no sabria refer-se d'una eventual participació en un fòrum pancanadenc on les decisions es prenen per consens? Mentre aquesta província continuï formant part del Canadà —i tot indica que l'opció independentista encara és lluny d'aconseguir el suport d'una majoria clara de ciutadans— fóra irresponsable que el seu Govern adoptés una actitud passiva-agressiva en les seves relacions amb la "resta del Canadà". Això mai no obstarà perquè, quan sigui necessari, digui "no" als seus socis federatius. El cas és que les províncies de vegades tenen interessos i aspiracions oposats. Però, per sobre de les diferències, estan condemnades a cooperar, no només entre elles, sinó també amb el nivell federal. Des d'aquesta perspectiva, no s'hauria de lamentar l'establiment d'una estructura susceptible d'incrementar l'eficàcia dels processos decisoris a la Federació, sobretot si és per fer-los més proactius, transparents i multilaterals. Evidentment, des del punt de vista sobiranista, tot el que sigui susceptible de millorar la governança del Canadà pot ser problemàtic, perquè això pot impedir encara més un avenç de l'opció independentista.

Tenint en compte això, la qüestió de l'impacte del Consell de la Federació en el marge d'autonomia de les províncies té particular importància pel Quebec. El Govern del Quebec ha hagut de convèncer als ciutadans d'aquesta província, tant els sobiranistes com els federalistes nacionals, que l'acceptació de compromisos legítims procedeix de l'exercici de la sobirania de tota província i, fins i tot, de tota nació. Això val tant a escala federal com a escala internacional. Aquesta tasca és difícil ja que, tal com hem dit, alguns governs del Quebec, fins i tot federalistes, sovint han interpretat la idea d'autonomia com si imposés al Quebec una obligació de replegar-se, abandonar quan es debaten qüestions que afecten el conjunt del Canadà, respecte de les quals el Quebec realment no pot reivindicar cap "diferència" fonamental. Així mateix, per tenir èxit i estar legitimat davant la població, tot canvi d'orientació de les polítiques del Quebec en la matèria haurà de basar-se en guanys concrets per al Quebec. Aconseguir-ho exigirà inevitablement un alt grau de col·laboració per part dels altres membres del Consell de la Federació.

Conclusió

Al Canadà, l'anunci de la creació del "Consell de la Federació" ha suscitat reaccions crítiques. Alguns han vist en aquest Consell una estructura inútil; d'altres, com el Quebec, han temut la pèrdua d'autonomia per aquesta província, i, fins i tot, d'altres han defensat que aquesta institució només serviria per permetre expressar les recriminacions de províncies incapaces d'actuar de manera constructiva, contribuint així a accentuar el dèficit democràtic.

Això no obstant, aquest nou fòrum de concertació interprovincial podria tenir un efecte positiu sobre el funcionament de la Federació canadenc, sense perjudicar cap província. Tanmateix, per reforçar la seva credibilitat i la seva legitimitat davant la població, el Consell haurà de fer progressar diligentment certs assumptes relacionats amb matèries sobre les quals les províncies exerceixen ja una competència total o parcial. Això significa que en el marc de les seves competències, les províncies hauran d'aprofitar el fòrum que ofereix el Consell per exercir un lideratge nacional, coordinant les seves polítiques com no ho han fet mai fins ara. Alguns han expressat el temor que el Consell, en posar l'accent en la cooperació, s'acabi transformant en un cartel de províncies i de territoris que perjudiqui la competència intergovernamental, la qual es considera essencial des del punt de vista econòmic.⁵⁹ Al nostre entendre, aquesta tesi no està fonamentada. Excepte que no s'administri un elixir d'amor etern a tots els primers ministres provincials i territorials, les possibilitats que es produeixi una "cartelització" de províncies i de territoris són gairebé nul·les, sobretot si es valora la creació del Consell des d'una perspectiva històrica.

⁵⁹ J. L. MIGUÉ, "Un cartel de provinces?", Québec, *Le Soleil*, 24 d'octubre de 2003, p. A15.

El fet és que una relació de tipus federal ni és ni serà mai una relació similar a un *"love-in"*.⁶⁰ Totes les entitats federades tenen interessos, prioritats i aspiracions que poden divergir i que, per altra banda, legítimament poden intentar fer progressar respectant un tarannà de lleialtat federal. Malgrat aquestes diferències, estan condemnades a cooperar. En aquest escenari, la possibilitat de participar en organitzacions destinades a millorar l'eficàcia dels processos decisoris en un marc de respecte als valors fonamentals del federalisme sembla ser un avantatge més que un inconvenient. Per bé que els canadencs no poden esperar miracles del Consell de la Federació, caldrà valorar els mèrits que presenta aquesta experiència. Tal com hem vist, ja sembla més positiva que negativa. Encara que sigui massa prematur emetre un judici definitiu sobre l'actuació del Consell, cal subratllar que ofereix un mitjà únic i inèdit per canviar certes maneres d'actuar en el marc de la Federació. En aquest sentit, els reptes que ha d'afrontar el Consell de la Federació són els reptes del mateix federalisme canadenc, i tant l'un com l'altre han de ser valorats com *"works in progress"*. Així mateix, la vocació de qualsevol aliança viable de tipus federal, no consisteix precisament en esdevenir un *"work in progress"*?

⁶⁰ Sobre la dialèctica del federalisme i del romanticisme, vid. A. FERRER, *Federalisme i romanticisme. Visions de la unitat europea*, Barcelona, Edicions Proa, 2003.

