

CRÒNICA

LES RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS AL QUEBEC: ESTUDI DEL SECRETARIAT PER ALS AFERS INTERGOVERNAMENTALS CANADENCS*

Josep Sort i Jané

Llicenciat en Ciències Polítiques
per la Universitat Autònoma de Barcelona

Introducció

En aquest article ens proposem estudiar el model de relacions intergovernamentals existent al Quebec. Aquest objecte d'estudi ens portarà, en primer lloc, a fer unes consideracions genèriques sobre el tipus particular de federalisme que s'ha desenvolupat al Canadà i que es coneix com a federalisme executiu. A continuació analitzarem el protagonisme que el Quebec ha tingut dins la federació canadenca en la innovació i el replantejament de les relacions intergovernamentals, sobretot d'ençà l'inici de la dècada dels seixanta. Fer això, ens centrarem en l'estudi detallat de l'actual organisme que en el govern quebequès ha assumit la tasca de la coordinació de les relacions intergovernamentals, el conegut com Secretariat per als Afers Intergovernamentals Canadencs (SAIC).

L'objectiu d'aquest treball és fer conèixer un model particular de relacions intergovernamentals que presenta alguns trets que poden ser susceptibles de comparació amb altres casos d'estats federals o duals.

1. El federalisme executiu al Canadà

El Canadà és considerat un dels exemples clàssics d'estat federal (Elazar, 1991). Això no obstant, és evident que posseeix uns trets específics que li confereixen una identitat pròpia. D'entre aquests trets cal destacar l'evolució de les relacions intergovernamentals, bàsicament les federals-provincials (verticals), com també les interprovincials (horitzontals). Contràriament a altres models d'estats federals (Alemanya, Estats Units), en el cas canadenc no s'ha donat una subordinació a la pràctica de les unitats constituents (les províncies) a la federació (el poder federal), (Orban, 1984; Reissert, 1984; Zimmerman, 1992).

El cas canadenc es caracteritza com un exemple de federalisme executiu (Smiley, 1972; Watts, 1989). Per federalisme executiu s'entén que les relacions entre els dos ordres de govern, tant verticals com horitzontals, passen expressament i al més alt nivell, per cadascun dels executius presents (Stevenson, 1982). Això implica que és a

*L'autor agraeix als professors Joaquim M. Molins, Francesc Morata i Joan Subirats, del Departament de Ciència Política de la Universitat Autònoma de Barcelona, els comentaris i les observacions que feren a una primera versió d'aquest article. Per descomptat, l'autor és l'únic responsable d'aquelles mancances que puguin donar-se en aquesta versió definitiva.

través dels executius (del federal i de cadascun dels provincials) per on es desenvolupen prioritàriament les relacions entre els dos ordres de govern. Per això els executius, en assumir una centralitat política en les relacions intergovernamentals, han anat desplaçant altres instàncies o actors, com ara els mateixos òrgans legislatius, el sistema de partits, els grups de pressió o la Cambra Territorial (Senat), que són els que canalitzen les relacions entre els diferents nivells en els altres models federals (Simeon-Elkins, 1980). En aquest sentit, s'ha afirmat que, històricament, el federalisme canadenc ha estat un «afer de governs» (Cairns, 1988).

El federalisme executiu es materialitza, d'una banda, en el progressiu protagonisme que ha assumit en la dinàmica intergovernamental dels darrers trenta anys la Conferència de Primers Ministres (CPM), on es reuneixen el primer ministre federal i els deu primers ministres provincials, la qual ha esdevingut el *locus* de negociació i consultació intergovernamental per excel·lència (Watts, 1989). La CPM, que ha arribat a ser considerada l'autèntic govern del Canadà, desplaçant d'aquesta funció el govern federal, representa la plasmació del que s'ha denominat la «diplomàcia federal-provincial» (Simeon, 1972).

L'explicació de la força de la CPM com a motor dinàmic del federalisme canadenc ha estat atribuïda en gran mesura al fracàs de la resta d'institucions canadenques, en el seu rol d'integració intraestatal o, si es vol, nacional (Cairns, 1979). Particularment criticat en aquesta mancança ha estat el Senat canadenc, sobretot si el comparem amb altres models federals com són el Senat nord-americà i el *Bundesrat* alemany (Smiley-Watts, 1985). El Senat canadenc, com se sap, tot i ser una cambra de representació regional, fou creat a imatge de la Cambra dels Lords de Londres, i encara avui dia, és format per senadors de designació governamental. Aquest fet qüestiona clarament la seva legitimitat democràtica. Malgrat els diversos intents que s'han fet per modificar-lo, el federal i les províncies no s'han posat mai d'acord.

Una altra institució que també ha fracassat com a element d'integració nacional ha estat la Cambra dels Comuns d'Ottawa. Aquí, hi ha representat un paper cabdal el sistema electoral canadenc, i majoritari i uninominal, el qual ha estat denunciat pel fet que en comptes d'apaivagar les clivelles culturals, nacionals, socials, religioses, ètniques, per les quals és travessat el Canadà, les hi dona més relleu i fomenta l'alienació de províncies senceres respecte a la política federal i el recurs als governs provincials com a autèntics representants dels interessos de les poblacions respectives (Cairns, 1968; Smiley, 1977).

Val a dir que si bé la tradició de celebrar CPM al Canadà es remunta a principis del segle XX (1906), serà a partir de 1960 que es prendrà l'acord de celebrar-ne almenys una cada any. Això no obstant, des d'aquell any i fins l'actualitat n'han tingut lloc prop de vuitanta, les quals s'han ocupat de qüestions constitucionals (reformes constitucionals, distribució de poders, «repatriació» de la Constitució), econòmiques (energia, unió econòmica, lliure canvi, ètniques (autòctons), entre d'altres.

Però el federalisme executiu també es caracteritza per la concentració i la centralització de les relacions intergovernamentals en uns òrgans superespecialitzats. Són els que genèricament s'anomenen agències de relacions intergovernamentals (Woolstencroft, 1982; Pollard, 1986). Aquestes agències poden prendre formes diverses (ministèri, secretariats, grups) i gaudir de poders i recursos igualment variables. Els estudis comparatius han determinat que l'abast que han assolit aquestes agències al Canadà no té lloc en cap altre sistema federal. Únicament en el cas del federalisme australià

existeixen unes instàncies que s'hi poden comparar, però d'un pes polític i amb uns recursos molt inferiors (Warhusrt, 1987; Watts, 1989). D'altra banda, el model americà és precisament el contrari que el canadenc, car en comptes d'haver-hi organismes permanents que canalitzen les relacions intergovernamentals, hi predominen les instàncies *ad hoc* (Esman, 1984).

Les agències de relació intergovernamental s'han desenvolupat a partir dels anys seixanta i han esdevingut, com veurem, peces clau en la negociació federal-provincial i interprovincial, si bé el seu pes dins cadascuna de les administracions canadenques varia. En el cas quebequès, en aquest sentit, és on més importància se li ha donat, com també veurem més avall.

2. Les relacions intergovernamentals al Quebec

A. L'etapa aïllacionista

Quan s'analitza l'evolució de les relacions entre els dos ordres de govern presents al Quebec, el federal i el provincial, és acceptat que l'any 1960 marca la frontera entre la fi d'una etapa caracteritzada per l'aïllacionisme i l'inici d'una altra caracteritzada per l'intervencionisme.

Quant a la primera etapa, l'aïllacionista, aquesta fa referència a l'actitud del govern quebequès enfront del creixent intervencionisme federal en la societat. Aquest intervencionisme federal començarà a desenvolupar-se a partir dels anys trenta, com a conseqüència de la influència de les teories keynesianes i del *New Deal* nord-americà, i tindrà per objectiu bastir un autèntic estat del benestar. En aquest procés, Ottawa, que comptava amb uns recursos fiscals molt superiors a les províncies, començarà a intervenir també en les àrees de jurisdicció provincial mitjançant la multiplicació dels programes de costos compartits (*cost-sharing programs*) (Leslie, 1991). Aquesta política d'intervenció en les competències provincials serà acceptada amb més o menys reticència per la major part de les províncies canadenques; tant és així que en la dècada dels cinquanta seran diversos els acadèmics que vaticinaran la definitiva submissió de les províncies al federal, en un procés paral·lel al que s'esdevenia als Estats Units (Scott, 1977; Lamontagne, 1954).

Des del Quebec, però, aquest intervencionisme federal serà respost per una actitud aïllacionista i de rebuig a les intromissions del que s'anomenarà «imperialisme federal» (Angers, 1960). Efectivament, els governants quebequesos denunciaven que l'intervencionisme federal amenaçava «l'autonomia provincial», car representava una minva de la capacitat legislativa de les assemblees provincials.

En concret, entre 1944 i 1959, el Govern de Maurice Duplessis, cap de la Unió Nacional, i polític ferotgement anticomunista i conservador, alhora que defensor aferrissat de les competències provincials, s'oposarà de manera permanent a l'actuació del govern federal en àrees de jurisdicció provincial. Així, la seva lluita amb Ottawa el va dur a imposar una «doble taxació» sobre els ciutadans quebequesos, en rebutjar adherir-se als acords fiscals quinquennals que el federal havia signat amb totes les altres províncies. Igualment prohibirà a les universitats quebequeses acceptar subvencions de l'Administració federal (Quinn, 1979; Behiels, 1984). Aquesta actitud del govern quebequès, no solament en defensa de les competències pròpies, sinó

també per motius ideològics (antiestatisme furibund), provocarà una penalització enorme de tots els quebequesos en comparació de la resta de ciutadans canadencs, que sí que es beneficiaran d'importants programes de costos compartits en àrees com els serveis socials, la sanitat, l'ensenyament, etc. (Banting, 1982; Simeon-Robinson, 1990).

B. L'etapa intervencionista

Aquesta situació canviarà dràsticament a partir de l'accés al poder del Partit Liberal de Quebec, l'any 1960, un cop mort Duplessis. Els anys seixanta són coneguts al Quebec com els de la «Revolució Tranquil·la», és a dir, un període en el qual la societat quebequesa coneixerà profundes transformacions en tots els àmbits, i el resultat de la qual serà la seva modernització global, que li permetrà recuperar tot el terreny perdut en els anys anteriors (McRoberts-Posgate: 1980; Denis: 1979).

En l'àmbit polític, les transformacions seran molt importants. L'aparell d'estat provincial deixarà de respondre a la lògica únicament repressiva, i assumirà un rol clarament intervencionista tant dins la mateixa societat quebequesa, on desplaçarà l'Església en l'ensenyament i els serveis socials, com en el marc del federalisme canadenc. Així, els successius governs quebequesos deixaran de banda l'anterior posició «aïllacionista-defensiva» respecte al federal i optaran per proposar un nou replantejament de les relacions intergovernamentals.

Aquest replantejament partia, això no obstant, de la mateixa valoració crítica sobre l'evolució del federalisme canadenc en les darreres dècades. Segons el Govern del Quebec, l'intervencionisme federal en àrees de jurisdicció provincial amenaçava amb desvirtuar la divisió de poders protegida constitucionalment. Per això calia establir una coordinació intergovernamental estable, que posés ordre al desgavell de programes sectorials que impediaven als governs provincials de tenir uns objectius propis, car cada departament o ministeri tenia els seus propis especialistes que negociaven directament amb els seus homòlegs federals (Woolstencroft, 1982). En definitiva, es proposava una transició d'un model de federalisme basat en les relacions fiscals a un de fonamentat en la divisió constitucional de competències (Thorburn, 1989).

En l'escena exterior, aquest replantejament de les relacions intergovernamentals es materialitzarà en la proposta de celebrar almenys un cop l'any una Conferència de Primers Ministres de nivell federal-provincial. Aquesta proposta serà acceptada, i és així com, d'ençà 1960, les CPM han anat assumint un rol cada cop més central en el federalisme canadenc. D'altra banda, el Govern del Quebec també va proposar, i la resta de províncies van acceptar, la revitalització de la Conferència de Primers Ministres de nivell interprovincial, és a dir, on només participen els primers ministres de les províncies, amb l'absència del federal. Aquesta instància, que també es reuneix anualment d'ençà 1960, ha adquirit un pes important dins el federalisme canadenc contemporani, si bé és vista com un òrgan bàsicament d'oposició a les iniciatives emanades del federal que representin una disminució dels poders provincials.

D'altra banda, els successius governs quebequesos també portaran a terme importants transformacions en l'ordre intern, i que implicaran la modernització de les estructures de l'aparell de l'estat quebequès. En l'àmbit de les relacions intergovernamentals, l'any 1961 es crearà un òrgan encarregat expressament de coordinar les relacions amb la resta d'administracions, tant amb la federal com amb les de la resta

de províncies. Aquest òrgan serà el Ministeri d'Affers Federals-Provincials (MAFP) i és considerat la primera agència de relacions intergovernamentals. El MAFP tenia per funció «promoure la completa realització de l'autonomia provincial» (Pollard, 1986), és a dir, en d'altres paraules, garantir la integritat de la jurisdicció provincial enfront de l'intervencionisme federal.

En definitiva, podem dir que a partir dels anys seixanta es produeix, dins el federalisme canadenc, una contraofensiva provincial per tal de garantir les competències pròpies enfront del govern federal. Aquest fet comportarà al mateix temps un procés de modernització dels governs provincials, els quals fins llavors havien estat unes estructures bàsicament clientelars, que poc podien fer davant un govern federal amb una organització molt més potent, racional i moderna. Assistim, doncs, al que es coneix com a procés de *Province-Building*, és a dir, de construcció d'unes administracions provincials molt més eficaces que plantejaran un repte de competència a la mateixa Administració federal (Black-Cairns, 1966; Young-Faucher-Blais, 1984).

Aquesta reacció de les províncies, encapçalades, com hem vist, pel Quebec, demostrarà l'error d'aquells que havien previst la seva submissió definitiva al federal, i donarà peu a l'aparició de visions del federalisme canadenc centrades en el protagonisme dels governs, en tant que institucions polítiques, en la transformació de la societat, i no a l'inrevés (Cairns, 1977; Smiley, 1984-1987).

3. Estudi del SAIC

A. Els precedents

El MAFP tindrà, com era d'esperar, un protagonisme destacat en les negociacions federals-provincials que es desenvoluparan al llarg dels seixanta, entre les quals cal esmentar les relatives a la Constitució i les dels plans de pensions (Morin, 1972; Simeon, 1972).

El 1967, però, sota un nou govern de la Unió Nacional, el MAFP fou dissolt i en el seu lloc es creà un nou Ministeri d'Affers Intergovernamentals (MAIG). L'objectiu principal d'aquesta reordenació era centralitzar oficialment en un mateix ministeri totes les relacions del Quebec amb d'altres governs, tant del Canadà com també de l'estranger. Així, el nou Ministeri passava a ocupar una plaça central dins l'organigrama del govern quebequès, car el seu titular, ultra el paper de coordinador de les relacions intergovernamentals, controlava directament l'actuació de la resta de ministeris amb d'altres governs, fins al punt que cap acord, conveni o entesa no es podia signar sense el seu vist-i-plau previ. D'aquesta manera es garantia una necessària coordinació entre els objectius del Govern i l'actuació sectorial de cadascun dels departaments. En aquest sentit, el Ministeri esdevenia un dels organismes horitzontals (és a dir, amb competència interdepartamental) més poderosos de l'Administració quebequesa, com ho demostra el fet que en diverses ocasions ha estat el mateix primer ministre el titular d'aquest Ministeri.

Un altre tret que cal destacar és que el MAIG assumirà també les relacions internacionals que el Quebec desenvoluparà cada cop amb més intensitat a partir de la dècada dels seixanta. Aquestes consistiran en la creació de delegacions generals del Quebec a diverses capitals mundials (Nova York, París, Londres...), com també una

presència cada cop més activa en l'àmbit de la francofonia i en les organitzacions d'ajuda i cooperació internacional sobretot amb els països del tercer món francòfons (Morin, 1987).

Una reorganització de l'any 1974 dotarà al MAIG de quatre direccions generals: la d'Afers Canadencs o Relacions Federalo-Provincials, la de Relacions Internacionals, la de Cooperació Internacional i la de l'Administració.

La Direcció General d'Afers Canadencs (DGAC) es dividia al seu torn en quatre direccions: la d'Afers Socials, la d'Afers Culturals i Educatius, la d'Afers Econòmics i Financers i, finalment, la d'Afers Institucionals i Constitucionals. Cadascuna d'aquestes direccions coordinava les relacions intergovernamentals del Quebec en les seves àrees respectives. Igualment, la Direcció General tenia cura de coordinar les Oficines del Quebec al Canadà (*Bureaux du Québec*).

Ultra la funció de coordinació, la DGAC assessorava el primer ministre i l'executiu en general en matèria de negociacions federalo-provincials, elaborava dossiers i preparava les innombrables cimeres intergovernamentals de tots els nivells (alts funcionaris, ministres...) que anualment tenen lloc al Canadà. Evidentment, una importància destacada mereixia la preparació i el desenvolupament de les CPM, les quals, com ja s'ha dit, cada cop aniran adquirint una més gran importància, sobretot quan, a partir de 1968, algunes d'elles comencin a ser transmèses per TV.

Evidentment, el MAIG i dins d'ell la DGAC tindran un gran protagonisme en les negociacions constitucionals que culminaran amb la reforma constitucional de 1982, a la qual, això no obstant, el Quebec s'oposarà, com se sap.

Durant la dècada dels setanta, sobretot, l'exemple del Quebec serà seguit per la resta de províncies canadenques, les quals, més tard o més d'hora, acabaran formant les seves agències respectives de relacions intergovernamentals, si bé és cert que l'estatus i el poder de cadascuna d'elles variarà substancialment (Pollard, 1986). Àdhuc el mateix Govern federal crearà, l'any 1975, el seu organisme de relacions intergovernamentals, l'Oficina de Relacions Federals-Provincials (ORFP-FPRO), la qual ha assumit des de llavors un protagonisme destacat en les relacions intergovernamentals.

B. Creació del Secretariat per als Afers Intergovernamentals Canadencs

Com a conseqüència d'una nova reordenació, l'any 1984 el govern del Partit Quebequès dissoldrà el MAIG, i les unitats que en formaven part quedaran adscrites a d'altres departaments. Així, per exemple, l'antiga Direcció General de Relacions Internacionals, passarà a ser el nou Ministeri de Relacions Internacionals, cosa que dóna idea del creixement que en els darrers anys havia experimentat la política exterior del Quebec.

Respecte a la DGAC, esdevindrà, pràcticament en bloc, el nou Secretariat per als Afers Intergovernamentals Canadencs (SAIC), el qual, inicialment, dependrà del Ministeri del Consell Executiu (Pollard: 1986). No obstant això, el canvi de govern que es produirà el 1985, amb l'accés al poder dels liberals, farà que el SAIC, tot i que continuà adscrit al Comitè Executiu, passà a dependre políticament del ministre delegat per als Afers Intergovernamentals Canadencs. El fet que el nou organisme prengué la forma d'un secretariat cal valorar-la en el sentit que esdevé un instrument de servei respecte al Govern i els ministeris sectorials.

C. *Descripció de les funcions generals*

L'activitat genèrica del SAIC és aconsellar el govern sobre tota qüestió referida a les relacions intergovernamentals canadenques, siguin aquestes d'ordre federalo-provincial o interprovincial. A l'ensem, aquest organisme també s'encarrega de coordinar les diverses oficines del Quebec al Canadà, i també de les relacions amb els grups francòfons existents a la resta del Canadà. En totes aquestes funcions, el SAIC vetlla per la coordinació de tots els departaments per tal que l'actuació del l'executiu quebequès sigui unitària respecte a les relacions amb els altres governs, en el marc del que es coneix com a «diplomàcia federal-provincial». En conseqüència, podem determinar tres àmbits d'actuació del SAIC, el de les relacions federalo-provincials, el de les relacions interprovincials i el de la coordinació interdepartamental.

Respecte a les relacions federalo-provincials, el SAIC elabora, proposa i, si escau, aplica diverses iniciatives referides a les relacions amb el Govern federal. En concret fa una anàlisi detallada de les polítiques i dels programes del Govern federal en funció de llurs impactes sobretot pel que fa al creixement econòmic de les diferents regions del Canadà. Així mateix, s'encarrega de la defensa i la promoció dels interessos fonamentals del Quebec i del reforçament del seu protagonisme en tant que un dels principals actors econòmics del Canadà. El SAIC també assumeix la responsabilitat pel que fa al dossier constitucional. En aquest àmbit ha estat un dels principals protagonistes de les negociacions constitucionals entre 1984 i 1992, tot fent propostes per tal d'arribar a un acord amb el Govern federal i la resta de províncies de majoria anglòfona que faci possible l'acceptació per part del Quebec de la ja esmentada reforma constitucional de 1982 (Sort, 1992).

Quant a les relacions interprovincials, el SAIC coordina també les relacions del Govern del Quebec amb els òrgans de les altres províncies canadenques. En aquest sentit, s'ocupa de l'administració de la xarxa d'oficines del Quebec al Canadà, les quals vetllen per la promoció dels interessos del Quebec en els àmbits industrial, comercial i cultural, i faciliten les relacions amb els altres governs, com també la negociació i administració dels acords de cooperació signats amb algunes d'aquestes províncies. Un aspecte també molt important que es realitza mitjançant aquestes oficines és la relació amb els francòfons que viuen fora del Quebec.

Finalment, quant a la coordinació interdepartamental, el SAIC ocupa un lloc preminent. Això es demostra, en primer lloc, pel fet que el secretari general associat del SAIC assumeix la presidència del Comitè de Coordinació de les Relacions Intergovernamentals (CCRI), el qual aplega diversos organismes i ministeris de vocació horitzontal, i del qual parlarem més endavant. A banda d'aquesta funció central, també col·labora amb els diversos ministeris en l'elaboració i negociació dels acords sectorials amb altres governs, com també en la preparació de les diferents conferències intergovernamentals canadenques. Cal afegir, també, la important tasca d'avaluació de l'impacte de les diverses polítiques sectorials i de consell en la presa de posicions de cada ministeri en les diferents negociacions (Stefan Dupré, 1985).

D. *Composició*

El SAIC és compost per diverses direccions, algunes de les quals són hereves directes de les ja existents en el MAIG i a les quals ja ens hem referit. Però també és format per d'altres de nova creació.

Tal com s'ha especificat més amunt, el cap polític del SAIC és el ministre delegat per als Afers Intergovernamentals Canadens. Per sota d'ell es troba el secretari general associat, el qual disposa d'una oficina pròpia, l'Oficina del Secretari General Associat. Aquesta Oficina té per funció principal la coordinació dels dossiers més actuals i, permanentment, del constitucional. Així mateix s'encarrega d'assegurar els lligams més estrets possibles amb el Gabinet del Ministre, i també amb la resta del Consell Executiu. Finalment assumeix tasques d'administració dels recursos humans, financers i materials de tot el Secretariat.

De l'Oficina depèn el Servei de Comunicacions, que s'ocupa de fer conèixer, tant als ciutadans quebequesos com a la resta de governs, les polítiques, els programes i les activitats, tant del mateix SAIC com del Govern del Quebec en general. A més, dóna suport logístic a l'organització de la CPM i d'altres cimeres intergovernamentals en les quals participa el Quebec. Finalment, col·labora amb les oficines del Quebec al Canadà per tal de garantir que les informacions que donen s'ajusten a les grans prioritats governamentals.

Quant a les direccions del SAIC, són cinc de pròpies i una de compartida. Les primeres són les següents:

- Afers Institucionals i Constitucionals,
- Afers Socials, Educatius i Culturals,
- Afers Econòmics i Financers,
- Oficines de Cooperació i Francofonia,
- Planificació i Recerca.

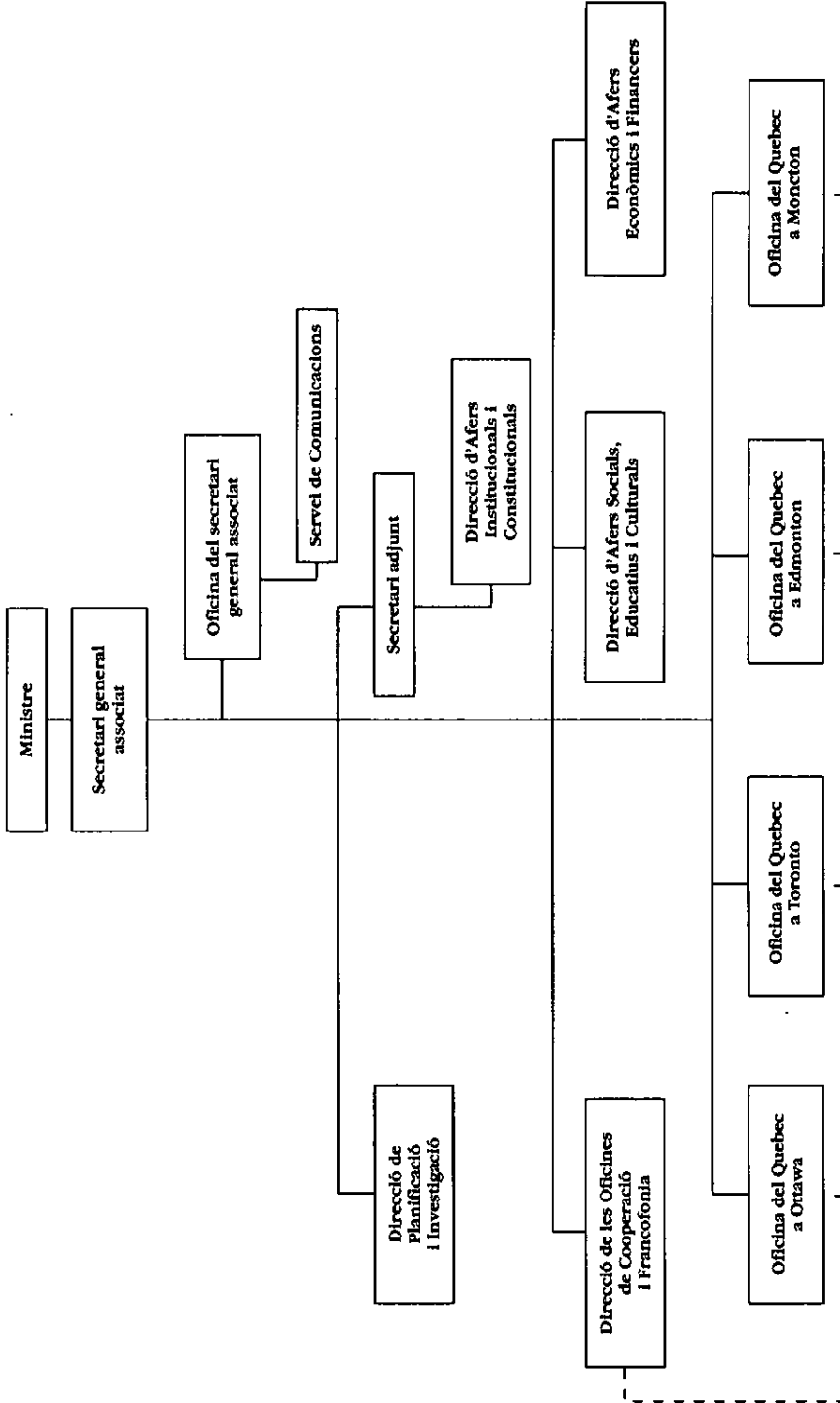
La Direcció compartida, amb el Ministeri d'Afers Internacionals, és la d'Afers Jurídics. Passem ara a l'anàlisi de cadascuna d'aquestes unitats.

La Direcció d'Afers Institucionals i Constitucionals s'encarrega principalment d'aplegar tot el referent a l'exercici de les competències del Quebec. Pel que fa al vessant més constitucional, té com a funció destacada observar i analitzar l'evolució del federalisme canadenc en general i de les seves institucions. En aquest sentit, aconsella el ministre i el Govern sobre l'impacte constitucional d'aquella tant en les qüestions d'actualitat com de la política pròpia. Igualment efectua una revisió permanent, i si escau, una actualització de les posicions tradicionals del Quebec en aquests temes. D'altra banda, la Direcció contribueix a assegurar la coherència i l'eficàcia dels principals mecanismes de relacions intergovernamentals. Per a això examina les polítiques, les lleis i reglaments federals o provincials, com també la jurisprudència canadenca que sigui d'interès per al Quebec. També analitza els projectes d'acords intergovernamentals canadencs que poden tenir una incidència constitucional i àdhuc participa en el procés de negociació d'alguns d'aquests acords.

Quant al vessant més institucional, vetlla per la coordinació de les intervencions governamentals en matèria d'integritat del territori, en les seves dues dimensions interna i externa, i a fer recomanacions sobre això. Això implica procurar pel respecte de les fronteres quebequeses i per l'afirmació de les reivindicacions pròpies d'aquelles zones que no són delimitades amb precisió.

La Direcció d'Afers Socials, Educatius i Culturals, té cura de la coordinació de les relacions intergovernamentals canadenques referents a aquests sectors, per tal de garantir una coherència entre les orientacions i les accions. Les àrees més concretes en les quals intervé són: mà d'obra, habitatge, turisme, sanitat, serveis socials, seguretat

SECRETARIAT DELS AFERS INTERGOVERNAMENTALS CANADENS



Nota: El SAIC comparteix una Direcció d'Afers Jurídics amb el Ministeri d'Afers Internacionals

social, educació, condició femenina, afers autòctons, cultura, immigració, comunitats culturals, justícia, drets de la persona, protecció del ciutadà, ciència i tecnologia, comunicacions, afers municipals, parcs i lleure. A més, aquesta Direcció representa directament el Secretariat quan es negocien acords socials i, més estrictament, relatius a la mà d'obra, la seguretat social, l'educació, ciència i tecnologia, com també en matèria de justícia i habitatge.

La Direcció dels Afers Econòmics i Financers té les mateixes funcions que l'anterior, si bé, òbviament, relatives a les qüestions d'ordre econòmic i financer. Els sectors concrets d'intervenció d'aquesta unitat són: la indústria i el comerç, el comerç exterior, l'energia, les mines i els boscos, els transports, el medi ambient, l'agricultura, pesca i alimentació, el desenvolupament econòmic regional, proveïments i serveis, estadística, institucions financeres i, per acabar, finances públiques. La Direcció també representa directament el Secretariat en les negociacions d'acords relatius a les àrees econòmica i financera.

Cal afegir que també assumeix la coordinació i la preparació de les CPM, sobretot si aquestes són monogràfiques sobre afers de la seva competència (energia, lliure canvi...).

La Direcció de les Oficines, de la Cooperació i de la Francofonia té encomanada la funció de mantenir les relacions amb els governs de les altres províncies, com també garantir tot el suport possible a les activitats del Govern del Quebec a la resta del Canadà i també l'elaboració, negociació, aplicació i seguiment dels acords de cooperació presos amb les altres províncies.

Aquesta Direcció, doncs, s'ocupa de dues àrees d'especial interès. En primer lloc, de la relació amb els francòfons de la resta del Canadà, amb els governs dels quals s'intenta arribar a acords que garanteixin la seva supervivència. També s'encarrega del programa d'ajuda financera directa a aquests grups.

L'altra àrea d'actuació és la de les Oficines del Quebec al Canadà. Aquestes són, a hores d'ara, cinc: Moncton (Nova Brunswick), Toronto (Ontario), Edmonton (Alberta), Vancouver (Colúmbia Britànica) i Ottawa (capital federal). Aquestes oficines tenen per mandat representar el Quebec davant els governs de cadascuna d'aquestes províncies, com també de la resta de províncies de la mateixa regió. En aquest sentit, han de vetllar per la promoció dels interessos polítics, econòmics i culturals del Quebec. A més, s'encarreguen d'elaborar i trametre dossiers al Govern i d'assessorar-lo sobre l'actualitat política dels territoris que cobreixen.

Un cas especial és, òbviament, l'Oficina d'Ottawa, la qual garanteix el lligam amb els ministeris i els organismes federals i procura aplegar tota la informació útil sobre legislació, programes i polítiques del Govern federal.

Finalment, la Direcció vetlla perquè les oficines disposin dels recursos humans i financers necessaris per acomplir els seus objectius.

Contràriament a les anteriors, la Direcció de Planificació i Recerca és de creació més recent, i representa, sens dubte, un intent de potenciar al màxim el Secretariat, amb una unitat, diguem-ne, d'intel·ligència de primer ordre. El rol principal d'aquesta Direcció és el d'aportar elements d'anàlisi i prospectiva aplicables als diferents dossiers sectorials amb una incidència federal-provincial o interprovincial. En aquest sentit, la Direcció treballa en relació molt estreta amb el secretari general associat, al qual aconsella, i resol les demandes que pugui formular la seva Oficina.

Normalment, la Direcció s'ocupa d'afers de gran transcendència que tenen un desenvolupament a llarg termini. En aquest sentit, mereixen ser esmentades les àrees

següents: la institucionalització dels mecanismes de coordinació intergovernamental, l'avaluació dels programes federals, l'evolució del federalisme canadenc, el Comitè de Coordinació de les Relacions Intergovernamentals i la definició d'elements de prospectiva sobre els dossiers sectorials.

En referència als mecanismes de coordinació intergovernamental, és a dir, de les conferències, comitès, grup de treball, etc., que configuren el federalisme executiu, la Direcció analitza tant els efectes, de caire quasiconstitucional, com el contingut i la funció dels diferents actors. En aquest sentit, és significatiu remarcar que, llevat d'algunes excepcions, el seu posicionament sempre ha estat favorable a donar prioritat a una relació bilateral en detriment d'una participació com un actor més en organismes o instàncies federals (McRoberts: 1985). Un exemple seria la recomanació al Govern del Quebec d'abstenir-se a comparèixer com a tal, davant diversos comitès o comissions de la cambra dels Comuns o del Senat.

Quant a l'avaluació dels programes federals, té per objectiu evitar que aquests perjudiquin els programes quebequesos, a l'hora que es treuen dades que puguin ser emprades en les negociacions posteriors amb el federal.

El tercer focus d'interès de la Direcció de Planificació i Recerca es refereix a l'evolució a llarg termini del federalisme canadenc. Aquí es dona una especial atenció a alguns temes concrets com puguin ser el Senat i la seva eventual reforma, o l'anàlisi comparada amb altres models federals. En aquest àmbit també es té cura d'actualitzar permanentment l'estat dels diferents temes de negociació entre el Quebec i el federal. Per portar a terme aquestes tasques, la Direcció estableix lligams estrets amb diversos instituts i centres de recerca especialitzats en política canadenc, com ara l'Institut de Recerca Política del Canadà o l'Institut de Relacions Intergovernamentals de la Queen's University de Kingston.

D'altra banda, el cap de la Direcció actua com a secretari del Comitè de Coordinació de les Relacions Intergovernamentals (CCRI). Aquest Comitè, ja esmentat amb anterioritat, aplega, sota la presidència del mateix secretari general associat del SAIC, representants de diversos ministeris i organismes de vocació «horitzontal», com el Ministeri del Consell Executiu, el de Finances, el de Relacions Internacionals i el de Justícia, com també el Consell del Tresor i el de Desenvolupament econòmic. La seva funció és examinar els aspectes més urgents de les relacions intergovernamentals canadenques. Aquesta participació destacada en el CCRI permet a la Direcció de la Planificació i la Recerca de tenir un coneixement directe de les reflexions i posicions dels òrgans més destacats de l'Administració quebequesa sobre aquestes qüestions.

Finalment, la Direcció assumeix també la funció d'establir elements de prospectiva sobre determinats afers sectorials, que siguin d'actualitat o en procés de negociació. Aquest ha estat el cas d'àrees com el multiculturalisme, la mà d'obra, la intervenció federal en matèria de sanitat o ensenyament post-secundari, com també l'avaluació dels canvis ocorreguts en àmbits sectorials relatius a afers intergovernamentals canadencs.

En resum, podem dir que, a través d'aquesta Direcció, el Govern del Quebec pretén controlar en tot moment possibles transformacions que puguin tenir lloc en l'àmbit intergovernamental canadenc amb un impacte directe o indirecte en el mateix Quebec.

La darrera Direcció que actua dins el SAIC, si bé no integralment, és una Direcció d'Afers Jurídics, compartida amb el Ministeri de Relacions Internacionals. Aquesta Direcció té per mandat general vetllar per la legalitat del conjunt d'actuacions tant del mateix ministre delegat per als Afers Intergovernamentals, com dels seus subordinats.

E. Recursos humans

Els recursos humans, com els financers, han anat incrementant-se, i això malgrat la crisi econòmica i les polítiques de retallada de despesa pública que s'han esdevingut al Quebec en la dècada dels vuitanta. Així, l'evolució de personal, tant en el MAIG com en el SAIC, en els darrers anys, figura en el quadre 1. Quant a la distribució per nivells dels components del SAIC l'any 1990, es reproduïx en el quadre 2.

Quadre 1
Evolució del personal

	MAIG	DGAC
1977-78	414	48
1980	471	57
1982	432	51
1984	370	43
		SAIC
1990	—	83

Font: Pollard, Bruce, *Managing the Interface, Intergovernmental Affairs Agencies in Canada*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1986; Gouvernement du Québec, *Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes. Rapport 1989-1990*, Québec, Publications du Québec, 1990.

Quadre 2
Distribució dels efectius per unitats, 31 març 1990

Unitats	Externs	Quadres	Professionals	Administratius, Tècnics	Total
Direcció	1	3	6	13	23
Comunicacions			3	2	5
Afers Institucionals i Constitucionals		1	2	1	4
Afers Socials, Educatius i Culturals		1	5	3	9
Afers Econòmics i Financers		1	5	2	8
Oficines de Cooperació i Francofonia*		3	13	5	21
Planificació i Recerca		2	6	5	13
Total	1	11	40	31	83

* L'Oficina de Vancouver fou inaugurada amb posterioritat al mes de març de 1990, per la qual cosa el personal assignat no figura en aquest quadre.

Font: Gouvernement du Québec, *Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes. Rapport 1989-1990*, Québec, Publications du Québec, 1990.

Conclusions

El Secretariat per als Afers Intergovernamentals Canadencs es constitueix l'any 1984, en el si del Govern quebequès. És el successor d'altres òrgans com el Ministeri de Relacions Federalo-Provincials (1961) i el Ministeri d'Afers Intergovernamentals (1967). L'objectiu d'aquestes instàncies, on se centralitzen les relacions intergovernamentals, és garantir la coherència en l'actuació global del Govern quebequès respecte a la resta de governs provincials i federal, en el marc del que es coneix com a «diplomàcia federal-provincial» canadenca o, també, federalisme executiu.

Aquesta coherència és necessària, en primer lloc, per protegir les competències pròpies del Quebec enfront de l'intervencionisme federal. En segon lloc, també ho és per evitar una dispersió sectorial de les activitats intergovernamentals protagonitzades pels diferents departaments, sovint induïda per la multiplicació de programes de costos compartits. En aquest sentit, el SAIC representa un instrument de centralització i control enfront de les tendències centrífugues fomentades per la dinàmica federal.

Evidentment, la consolidació d'òrgans com el SAIC arreu del Canadà no ha estat absent de crítiques. Destacats estudiosos han assenyalat que el fet que les relacions intergovernamentals passin de ser controlades per professionals sectorials (cas del federalisme «cooperatiu» o «burocràtic») a ser-ho per polítics professionals (cas del federalisme executiu), implica una politització creixent d'aquelles i, en conseqüència, una dificultat afegida a l'hora d'arribar a acords, car els polítics, es diu, tenen per objectiu la maximització de la diferència amb vista a la rendibilitat electoral.

Un altre tipus de crítiques que han rebut les agències de relacions intergovernamentals, com també el federalisme executiu en general, es refereixen a la seva suposada poca «qualitat democràtica». Aquesta argumentació es fonamenta en la consideració que les relacions intergovernamentals, pel fet d'estar reservades en exclusiva als especialistes o als polítics, la resta de la societat, no sols no hi participa, sinó que se la condemna únicament a «ratificar» els acords a què ha arribat l'elit del poder (els «mandarins»). Aquest és el cas, per exemple, de les crítiques rebudes per l'Acord del llac Meech, entre els anys 1987-1990, i que, finalment, provocaren la seva no entrada en vigor.

Enfront d'aquests plantejaments crítics, s'aixequen els elements positius. Aquests es refereixen preferentment al fet que a través de la diplomàcia federal-provincial (Conferència de Primers Ministres, cimera intergovernamentals, agències de relacions intergovernamentals), es garanteix una circulació de la informació i un millor coneixement mutu entre les diferents administracions. Precisament, aquest fet és contemplat com l'autèntic element integrador del país. Per aquests autors, institucionalitzar un sistema de «majories nacionals» (és a dir, d'àmbit canadenc) no farà més que perpetuar el conflicte sobre la definició del Canadà com a comunitat política. Per contra, un sistema basat en l'acord de les elits dels diversos actors constitucionals (en aquest cas els governs) garantiria el progressiu apaivagament del conflicte.

Des del Quebec estant, però, i si bé, òbviament, les posicions varien en funció del color polític del govern, es pot dir que la formulació de les relacions intergovernamentals, i particularment amb el govern federal, sempre han estat concebudes prioritàriament com unes relacions de tipus bilateral, entre dos governs iguals, arribant-se a exigir al «Canadà anglès», representat pel Govern federal i els altres nou governs provincials, l'adopció d'una posició comuna, relativa a determinats afers constitucionals.

En aquest sentit és evident que el SAIC representa l'element dinàmic de planificació de les polítiques quebequeses respecte a aquelles qüestions fonamentals que fan referència a la caracterització del Canadà com a estat binacional o bicomunal, com també a la presència del Quebec en les institucions centrals del federalisme canadenc (Senat, Cambra dels Comuns, Cort Suprema, principalment) i a la divisió de poders entre els dos ordres de govern.

Això no obstant, els estudis recents sobre el sistema polític canadenc han remarcat l'impacte que la Reforma Constitucional de 1982, i especialment, de la Carta de Drets i Llibertats que porta incorporada, ha tingut sobre el federalisme, i particularment sobre el federalisme executiu. En concret s'assenyala que la Carta ha esdevingut un element bàsicament antifederal, ja que defensa la prioritat de les relacions de l'individu, independentment de la seva pertinença provincial, directament amb el govern federal. D'aquesta manera, el protagonisme dels governs provincials, que com s'ha assenyalat és un dels trets del federalisme canadenc, sembla en entredit. En d'altres paraules, amb la Reforma de 1982 es legitima una concepció més individualista de les relacions polítiques, fonamentada en la concepció del ciutadà en tant que posseïdor d'uns drets intocables arreu del país. D'aquesta manera, la qualificada com a «herència verinosa» de 1982 (Fournier, 1990) pot amenaçar la concepció del federalisme canadenc com un «afer de governs». En aquest sentit, el fracàs dels intents de reforma constitucional posteriors a 1982, és a dir, de l'Acord del llac Meech (1987) i dels projectes de reforma de 1990 i, sobretot, de 1992, semblen corroborar aquesta pèrdua de protagonisme dels governs a favor dels ciutadans (Lloyd-Brown, 1988; Burgess, 1990; Smith-MacKinnon-Courtney, 1991; Warts, 1991; Cairns, 1992; Weaver, 1992).

Bibliografia

- Angers, F. A. (1960), *Essai sur la centralisation*, Montreal, Ed. Beauchemin.
- Banting, K. (1982), *The Welfare State and Canadian Federalism*, Montreal-Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Behiels, M. (1984), *Prelude to Quebec's Quiet Revolution: Liberalism versus Neo-Nationalism, 1945-60*, Montreal-Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Black, E.-Cairns, A. (1966), «A different Perspective on Canadian Federalism», *Canadian Public Administration*, núm. 9.
- Burgess, M. (ed.) (1990), *Canadian Federalism: Past, Present and Future*, Leicester, Leicester University Press.
- Cairns, A. (1968), «The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 1.
- (1977), «The Governments and Societies of Canadian Federalism», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 10.
- (1979), *From Interstate to Intrastate Federalism in Canada*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- (1988), «Citizens (Outsiders) and Governments (Insiders) in Constitution-Making: The Case of Meech Lake», *Canadian Public Policy*, suplement especial XIV.
- (1992), *Charter versus Federalism. The Dilemmas of Constitutional Reform*, Montreal-Kingston, McGill-Queen's University Press.

- Denis, R. (1979), *Luttes de Classes et Question Nationale au Québec, 1948-1968*, Montréal-Paris, PSI/EDI.
- Elazar, D. (1991), *Federal Systems in the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, New York, Longman Press.
- Esman, M. (1984), «Federalism and Modernization», *Publius*, vol. 14.
- Fournier, P. (1990), *Autopsie du Lac Meech. La Souveraineté est-elle inévitable?*, Montréal, Vlb éditeur.
- Lamontagne, M. (1954), *Le fédéralisme canadien*, Québec, Presses Universitaires de Laval.
- Leslie, P. (1992), «La Crisi Fiscal del Federalisme Canadenc», a Institut d'Estudis Autonòmics, *Seminari sobre el Federalisme Canadenc*, Barcelona, IEA.
- Lloyd-Brown, J. (ed.) (1988), *Centralizing and Decentralizing trends in Federal States*, Lanham, University Press of America.
- McRoberts, K. (1985), «Unilateralism, Bilateralism and Multilateralism: Approaches to Canadian Federalism», a Simeon, R. (ed.), *Intergovernmental Relations*, Toronto, Toronto University Press.
- McRoberts, K.-Posgate, D. (1980), *Quebec: Social Change and Political crisis*, Toronto, McClelland-Stewart.
- Morin, C. (1972), *Le Pouvoir Québécois ... en négociation*, Québec, Boréal Expres.
- (1987), *L'Art de l'Impossible: La diplomatie québécoise depuis 1960*, Montréal, Boréal.
- Orban, E. (1984), *La dynamique de la centralisation dans l'état fédéral: Un processus irréversible?*, Montréal, Québec-Amérique.
- Pollard, B. (1986), *Managing the Interface. Intergovernmental Affairs Agencies in Canada*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- Quinn, H. (1979), *The Union Nationale: Quebec Nationalism from Duplessis to Levesque*, Toronto, Toronto University Press.
- Reissert, B., (1984) «El federalismo cooperativo y la integración política», a González Encinar, J.J., ed., *Autonomía y partidos políticos. Italia, Alemania Occidental, Gran Bretaña y España*, Madrid, Ed. Tecnos.
- Scott, F. (1977), *Essays on the Constitution: Aspects of Canadian Law and Politics*, Toronto University Press.
- Simeon, R. (1972), *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of recent policy in Canada*, Toronto, Toronto University Press.
- Simeon R.-Elkins, D. (ed.) (1980), *Small Worlds. Provinces and Parties in Canadian Political Life*, Toronto, Methuen.
- Simeon, R.-Robinson, I. (1990), *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*, Toronto, Toronto University Press.
- Smiley, D. (1972), *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.
- (1977), «Territorialism and Canadian Political Institutions», *Canadian Public Policy*, vol. 3.
- (1984), «Federal States and Federal Societies with special reference to Canada», *International Political Science Review*, vol. 5, núm. 4.
- (1987), *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.
- Smiley, D.-Watts, R. (1985), *Intrastate Federalism in Canada*, Toronto, Toronto University Press.

- Smith, D.-MacKinnon, P.-Courtney, J. (ed.) (1991), *After Meech Lake. Lessons for the Future*, Saskatoon, Fifth House Publishers.
- Sort, J. (1992), «Quebec, dotze anys després», *Revista de Catalunya*, vol. 64.
- Stefan-Dupré, J. (1987), «Reflections on the Workability of Canadian Federalism», a Bakvis, H.-Chandler, W. (ed.), *Federalism and the Role of the State*, Toronto, Toronto University Press.
- Stevenson, G. (1982), *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, Toronto, Macmillan of Canada.
- Thorburn, H. (1989), «Federalism, Pluralism and the Canadian Community», a Shugarman, D.-Whittaker, R., (ed.), *Federalism and Political Community: Essays in Honour of Donald Smiley*, Peterborough, Broadview Press.
- Warhurst, J. (1987), «Managing Intergovernmental Relations», a Bakvis, J.-Chandler, W. (ed.), *Federalism and the Role of the State*, Toronto, Toronto University Press.
- Watts, R. (1989), *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- Watts, R.-Brown, D. (ed.) (1991), *Options for a New Canada*, Toronto, Toronto University Press.
- Weaver, R. K. (ed.) (1992), *The Collapse of Canada?*, Washington, Brookings.
- Woolstencroft, T. (1982), *Organizing Intergovernmental Relations*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- Young, R.-Faucher, P.-Blais, A. (1984), «The Concept of Province-Building: A critique», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 17.
- Zimmerman, J. (1922), *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*, Praeger Publishers.