

process to domestic political pressures to a greater extent than in Canada. This situation explains why, in the years prior to 1954, four successive United States Presidents publicly endorsed the St. Lawrence seaway project before it secured Congressional approval. Other consequences of this situation are that the decision-making process is likely to be longer than in Canada, and that American diplomats dealing with particular issues often have precious little freedom of negotiation. The degree of heterogeneity of American life—a factor almost universally underestimated outside the United States—and the influence of the communications media, are additional complicating factors.

This high level of fragmentation is repeated within the executive branch of government as well. As a result, decision-making often consists largely of extensive consultations among officials in different agencies and departments interested in the issue under examination, and building a consensus on which to base the Administration's policy. John Holmes, President of the Canadian Institute of International Affairs, has described this situation, and its consequences, as follows:

"To reach a decision... the State Department, the White House, Pentagon, C.I.A., other agencies, and Congressional leaders must first negotiate among themselves, a process which can be protracted. The result is viewed as the end-product of a complicated, delicate negotiation, each phase of which has involved compromise, and which can be altered or even re-opened only at great risk of bringing down the edifice. Under these circumstances, less deference might be paid to the view of a neighbor than to that of one of the Washington powers". (John Dickey, ed.—*The United States and Canada*, P. 108)."

Canadians who have studied the Confederation Debates of 1865 will recognize the analogy with the negotiations that led to the present Canadian constitution. The 72 resolutions agreed upon at the Quebec Conference in 1864 were submitted to the colonial legislatures and to the British Parliament as a "package deal"—or, in the vernacular of the time, as a "treaty"—with the warning that if any changes were made, the negotiations would have to begin all over again.

entre la politique extérieure et la politique domestique et elle soumet le processus d'élaboration de la politique extérieure à des pressions politiques domestiques dans une plus grande mesure que ce n'est le cas pour le Canada. C'est ce qui explique pourquoi, au cours des années qui ont précédé 1954, une succession de quatre Présidents ont approuvé publiquement le projet de la voie maritime du St-Laurent avant que ce projet ne reçoive l'approbation du Congrès. Cette situation a comme autre conséquence que le processus de prise de décisions prendra vraisemblablement plus de temps qu'au Canada et que les diplomates américains aux prises avec des problèmes particuliers ont très peu de liberté dans la conduite des discussions. Le degré d'hétérogénéité de la nation américaine, facteur qui est presque universellement sous-estimé à l'extérieur des États-Unis, et l'influence des moyens de communication sont d'autres facteurs qui viennent compliquer la situation.

Ce fort degré de fragmentation se retrouve également dans le secteur exécutif du gouvernement. Le résultat est que la prise de décisions se résume souvent et en grande partie à de longues consultations entre les fonctionnaires des divers ministères et organismes qui sont intéressés à tel ou tel problème à l'étude et à la préparation d'un accord général qui servira de base à la politique du gouvernement. M. John Holmes, président de l'Institut canadien des affaires internationales, a décrit cette situation et ses conséquences dans les termes suivants:

«Pour en arriver à une décision... le Secrétariat d'État, la Maison Blanche, le Pentagone, le C.I.A., certains autres organismes et les chefs des partis politiques au Congrès doivent d'abord discuter entre eux, processus qui peut traîner en longueur. Le produit final est le résultat de négociations compliquées et délicates, dont chaque phase a été l'objet de compromis, et ce résultat ne peut être modifié ou remis en question qu'au risque de faire écrouler tout l'édifice. Dans ces conditions, on comprend pourquoi on peut accorder moins d'attention au point de vue d'un voisin qu'à celui d'une des autorités de Washington». (John Dickey, *"The United States and Canada"*, p. 108).

Les Canadiens qui ont étudié les Débats de la Confédération de 1865 reconnaîtront l'analogie avec les négociations qui ont conduit à la Constitution actuelle du Canada. Les 72 résolutions adoptées à la Conférence de Québec de 1864 furent présentées aux législatures coloniales et au Parlement britannique en tant qu'«entente globale» ou, dans le vocabulaire de l'époque, en tant que «traité», avec l'avertissement que les négociations recommenceraient totalement si on tentait de les modifier.