

## ESTUDIOS

---



# LA ACTIVIDAD EXTERIOR DE QUEBEC: GIRO ECONÓMICO Y CONSOLIDACIÓN

Caterina Garcia i Segura  
Profesora de Relaciones Internacionales  
de la Universidad Autónoma de Barcelona

## I. Introducción

Cada vez son más las entidades políticas supraestatales que se proyectan a nivel internacional. Tanto es así que empiezan a ser numerosos los trabajos que recogen esta tendencia, tanto desde la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales como desde el Derecho público.

Este comportamiento, inicialmente propio de entidades miembros de países de estructura federal, se ha ido haciendo extensivo a aquellos estados unitarios que presentan algunas características de los estados compuestos. En Europa, Italia, Bélgica, España e incluso Francia son ejemplo de ello.

El fenómeno, que en España es relativamente reciente, tiene, en el continente norteamericano, una larga tradición.

Existen diferencias entre un país y otro, según las competencias constitucionales que tienen asignadas las subunidades estatales, el nivel de conflictividad o colaboración con el gobierno central o la tradición política. Pero en todos ellos no sólo las relaciones exteriores subestatales son frecuentes, sino que ya no son interpretadas como comportamientos desviados y negativos o como síntomas de enfrentamiento entre las instancias centrales y regionales del poder.

De hecho, se puede afirmar que, en el ámbito de la OCDE, ya se está asistiendo a la normalización de las relaciones exteriores de las entidades subestatales.

Quebec, provincia francófona de Canadá, ha sido pionera en este terreno. La primera etapa de afirmación exterior puede remontarse a la época colonial. Con todo, la etapa de su actividad internacional que nos interesa más es la que se inició en los años sesenta y que se ha mantenido hasta la actualidad.

A pesar de insistir en la particularidad de los casos, creemos que, en la etapa contemporánea, la trayectoria de Quebec es significativa de la evolución de la tendencia que nos ocupa. En Quebec han confluído, en determinados momentos de su historia, todos los factores en base a la actuación exterior subestatal en sus manifestaciones más extremas.

Si partimos de la imagen de que la actividad exterior de Quebec se ubica sobre unas coordenadas formadas por un eje que marca el tono de las relaciones federales-provinciales (iría del enfrentamiento a la colaboración) y otro que marca la orientación principal de la actividad exterior (iría de la política a la economía), podemos afirmar que, en momentos específicos, Quebec se ha situado sobre las posiciones más extremas de ambos ejes.

Finalmente, afirmaríamos, justificando el título escogido y nuestra hipótesis,

que la tendencia del comportamiento exterior quebequés, consolidada en los ochenta, se inclina hacia los vértices colaboración/economía de los ejes mencionados, habiéndose superado totalmente las posiciones más cercanas a los vértices enfrentamiento/política, características de las primeras épocas de la actividad exterior quebequesa.

## II. El marco interno de la actividad exterior quebequesa

Para entender la actividad exterior de Quebec es obligado conocer el contexto en que se enmarca ya que, en buena parte, de él se derivan los objetivos exteriores de la provincia.

Quebec, con un territorio casi tres veces más extenso que el de España y con una población equivalente a la de Cataluña, representa el 15,5% del territorio canadiense y el 25% de su población. La densidad de población es baja, 4,8 habitantes/Km<sup>2</sup>,<sup>1</sup> y se trata de una población eminentemente urbana (el 45% se concentra en el área metropolitana de Montreal).

Por otra parte, Quebec contribuye, con 129.786 millones de dólares estadounidenses, al 23,6% del PNB canadiense, lo que le sitúa en segundo lugar respecto de la contribución provincial al PNB global del país.<sup>2</sup>

El rasgo más destacado, sin embargo, es el del hecho nacional y lingüístico, diferenciado respecto del conjunto canadiense: Quebec agrupa al 86,32% de los canadienses de habla francesa. Del total de la población quebequesa, un 84,7% habla francés (sólo un 2,31% de este total es bilingüe francés/inglés).

Así, Quebec es un gran país habitado por unos seis millones de personas, mayoritariamente de habla francesa, que está inmersa en un universo continental de 300 millones de anglófonos.

Esta coexistencia de dos comunidades diferentes a nivel lingüístico, religioso, cultural, político, social y económico es lo que ha marcado, desde el principio, la historia y las reivindicaciones de Quebec. Walsh afirma que la característica más persistente del Estado canadiense es precisamente el conflicto no resuelto entre las élites de las comunidades franco y anglocanadienses.<sup>3</sup>

Al hecho lingüístico y cultural se superpusieron las consecuencias de dos políticas coloniales bien diferenciadas: la actitud colonial francesa de despreocupación y abandono y la actitud no sólo pro anglófona sino activamente anti francófona de la colonización británica.<sup>4</sup> Esta combinación de pasividad, por un lado, y de activismo negativo, desde el punto de vista de la comunidad franco-canadiense, por otro, provocó en

1. A título comparativo, la de España es de 77 hab/Km<sup>2</sup> y la de Cataluña es de 189 hab/Km<sup>2</sup>.

2. El primer lugar corresponde a Ontario, con el 43% del PNB global y el tercero a Columbia Británica con el 11,5%. Datos de 1989. Fuente: Statistics Canada.

3. Walsh, D. F.: *The external relations of Quebec, 1960-1970: an aspect of the jurisdictional crisis within the Canadian Federal System*, Thesis of PhD, University of Connecticut, Political Science, international law and relations, 1975, pág. 7 y 8.

4. La política de inmigración británica fue, por ejemplo, un instrumento clave para la marginación numérica y política de la comunidad franco-canadiense.

buena parte el atraso de la provincia,<sup>5</sup> que empezó a ser superado sobre todo a partir de la Revolución tranquila iniciada en los años sesenta.<sup>6</sup>

La Revolución tranquila supuso la unanimidad del espectro político quebequés y permitió una continuidad en los rasgos esenciales de la línea política mantenida a lo largo de treinta años y por sobre de los cambios de gobierno.<sup>7</sup>

La línea general consistió en abandonar el cierre político, económico y social de la provincia que había caracterizado los dieciséis años del mandato de Duplessis.<sup>8</sup> Sería dentro de este marco de modernización del país que se iniciaría la proyección exterior de Quebec en la etapa contemporánea.

Walsh señala cuatro objetivos perseguidos por los distintos gobiernos de la Revolución tranquila y entre ellos se encuentra el de protagonizar la actividad exterior provincial: *a*) detener la intervención federal en aquellas áreas atribuidas por el Acta de la América del Norte Británica (BNAA) a la jurisdicción provincial; *b*) obtener un aumento de la renta de la provincia y una autonomía fiscal mayor; *c*) llegar a una institucionalización mayor de las relaciones federal-provinciales y *d*) garantizar el reconocimiento del derecho de Quebec a conducir las relaciones internacionales en las materias de su jurisdicción.

---

5. Otros elementos citados por los historiadores canadienses (de ambas comunidades indistintamente) como explicativos de este atraso político, económico y social de Quebec antes de los años sesenta, son el peso, calificado de excesivo y opresor, de la Iglesia católica y el sistema educativo.

Sobre la historia y la modernización de Quebec, *vid.* McRoberts, K. y Postgate, D.: *Développement et modernisation du Québec*, Boréal Express, Montreal, 1983.

6. El término *Quiet Revolution* fue encañado por un periodista del rotativo de Toronto *Globe and Mail*, para describir los cambios articulados en Quebec desde 1960. Fue traducido rápidamente y adoptado por los líderes políticos y por los intelectuales francófonos y estuvo cargado de un fuerte contenido simbólico. Con esta expresión se describe el proceso pacífico y gradual de modernización política, económica y social que tuvo lugar a partir de la apertura y de la toma de conciencia iniciada a finales del mandato del líder conservador Maurice Duplessis en 1960.

Los autores difieren respecto del período que abarca pero, en un sentido amplio, se puede afirmar que cubre los años sesenta y setenta y termina con el fracaso del referéndum independentista de 1980. Algunos autores incluyen en él el segundo mandato, en manos del PQ, y lo alargan hasta la victoria liberal de 1985.

7. Durante el período de la Revolución tranquila se sucedieron seis gobiernos en Quebec. El primero fue el liberal, encabezado por Jean Lesage (1960-1966). Fue sucedido por el gobierno de la *Union Nationale*, que estuvo al frente de la provincia entre 1966 y 1970. En 1970 los liberales, al frente de Bourassa, recuperaron el poder. En 1976 el independentista Parti Québécois ganó las elecciones por primera vez. En 1980 convocó y perdió el referéndum para la soberanía-asociación. A pesar de ello, en 1980 renovó su victoria electoral y no fue desbancado por los liberales hasta 1985. El acceso de los liberales al poder en 1985 y la clara decisión de dejar más espacio a la iniciativa privada se puede considerar como el cierre definitivo del proceso de la Revolución tranquila.

8. El duplessismo se definía por una ideología arraigada en el catolicismo ultraconservador con el apoyo de la Iglesia, las élites tradicionales y reforzado por el total control del aparato educativo. Se oponía al intervencionismo estatal y se basaba totalmente en la empresa privada. Dejó el desarrollo económico del país en manos de anglófonos y norteamericanos. Frenó el sindicalismo. Defendió un nacionalismo antifederal lleno de valores tradicionales y de cantos al mundo rural que no se plasmó en realizaciones prácticas a pesar de las proposiciones de Ottawa (excepto la creación del impuesto provincial sobre la renta).

### III. El marco internacional de la actividad exterior de Canadá y de Quebec

Quebec presenta la particularidad de que, además de las dificultades de toda entidad política subestatal por insertarse en el escenario internacional, en un principio contó con la dificultad añadida de formar parte de un país, también él, cerrado al exterior.

La situación específica de Canadá, primero como colonia británica y luego como dominio (título otorgado en 1867, cuando se formó la Confederación), hizo que las relaciones exteriores, tanto federales como provinciales, se mantuvieran dentro del ámbito colonial hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Por eso la inserción real, al margen del Imperio británico, de Canadá y de Quebec en el marco internacional no se llevó a cabo hasta bien entrado el siglo XX.

La BNAA de 1867 no concedía competencias exteriores a Canadá. Éstas se mantenían en manos de la Corona. Sin embargo, el nuevo estatuto le permitió hacer sus primeros y discretos movimientos autónomos sobre el escenario internacional: fue admitido como miembro de la Sociedad de las Naciones<sup>9</sup> y de la OIT y empezó a tejer una débil red de representaciones en el extranjero. Pero, como afirma Painchaud, la actitud que prevaleció en Ottawa hasta 1939 consistió en practicar una política lo menos comprometida posible a nivel internacional. Únicamente se ocupó de los asuntos de la Commonwealth y de sus intereses comerciales.<sup>10</sup>

El Estatuto de Westminster, concedido en 1931, supuso la consagración de la soberanía canadiense. Por primera vez los dominios podían legislar independientemente de las limitaciones imperiales y podían hacerlo sobre materias de alcance extraterritorial. Pero hasta 1945 no se puede hablar de la internacionalización de Canadá.<sup>11</sup> Tradicionalmente cerrado en sus relaciones con Gran Bretaña, el declive de ésta durante la posguerra favoreció la apertura hacia el mundo. Se asumió lo que hacía tiempo que ya era una realidad: las relaciones privilegiadas con su vecino del sur, los Estados Unidos.<sup>12</sup>

Por otra parte, se entregó con entusiasmo a la fundación de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados.

Cuando se hizo patente la realidad bipolar, Canadá optó, lógicamente, por la opción occidental.

9. Canadá firmó el pacto como miembro del Imperio británico. Formalmente esto significó la Carta de la Sociedad de Naciones detrás de la firma de Gran Bretaña, del mismo modo que los demás dominios (el Estado libre de Irlanda, la Unión Sudafricana, Australia y Nueva Zelanda).

10. Painchaud, P. (Ed.): *De Macbenzie King à Pierre Trudeau. Quarante ans de diplomatie canadienne*, Les Presses de l'Université de Laval, Quebec, 1989, pág. 1.

11. Sobre la política internacional de Canadá a partir de 1945, *vid.*: Donneur y Soldatos: *Le Canada entre le monde et les États-Unis. Un pays en quête d'une politique étrangère renouvelée*, Cactus Press, Montreal, 1988; Painchaud: *Op.cit.*, 1989 y *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, CQRI-Presses de l'Université de Laval, Quebec, 1977; «Chronique des relations internationales du Canada et du Québec», *Revue Études Internationales*, CQRI, Quebec, colección desde 1980.

12. Ya en 1968 Canadá dirigió el 52,3% de sus exportaciones a los Estados Unidos, mientras que Gran Bretaña absorbía el 36,9% del total. Respecto a las importaciones, el 33,8% eran de origen norteamericano y el 56,1% provenían de Gran Bretaña. (Fuente: *Annuaire du Canada*, Statistics Canada, Ottawa, 1974, pág. 9697).

Sobre las relaciones canadienses-norteamericanas, además de la bibliografía citada en la nota 14, *vid.* Balthazar, L.: «Les relations canado-américaines: Nationalisme et continentalisme», *Études Internationales*, vol. XIV, núm. 1, marzo 1983, pág. 23-37.

No fue hasta los años setenta cuando se decidió intentar romper un poco con la dependencia «continental» y diversificar su actividad internacional dirigiéndola hacia nuevos frentes diplomáticos. La diversificación sería marcadamente económica. La fidelidad política y militar a los Estados Unidos seguiría incuestionada. Los frentes a los que apuntaba eran la Europa comunitaria y el área del *Pacific Rim*, especialmente Japón.

A partir de los años ochenta Canadá asumió la compatibilidad de la diversificación y el continentalismo y consolidó una línea que podríamos llamar ecléctica y continuada.

Por su parte, Quebec, hasta la Segunda Guerra Mundial, actuó esencialmente dentro del marco colonial y movido por cuestiones relacionadas con el comercio y la inmigración.<sup>13</sup> Había mantenido contactos directos con el secretario colonial del Imperio y mantenía agentes permanentes en el extranjero (inicialmente agentes de inmigración que fueron derivando hacia el ámbito comercial). La crisis de 1929 le obligó a cerrar las agencias exteriores, que no serían reabiertas hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

Cuando Canadá empezó a remontarse internacionalmente Quebec permaneció aislada y replegada sobre sí misma, lo cual provocó que en los años sesenta, inicio de la Revolución tranquila, no se planteara ningún problema entre el Gobierno de Quebec y el de Ottawa en el campo de los asuntos extranjeros, exceptuando la negativa quebequesa a la conscripción obligatoria para la participación en las guerras del Imperio.

Unida a la voluntad de salir del atraso económico, político y social a que nos referíamos anteriormente, surgió la voluntad de proyectarse internacionalmente no como fin en sí mismo sino como medio para conseguir el objetivo de modernización que impulsaba la acción política de aquella revolución pacífica.

A grandes rasgos podemos decir que las causas específicas detrás de la actividad exterior quebequesa desde los años sesenta fueron, en primer lugar, la necesidad de dar respuesta a los imperativos de un mundo interdependiente en el cual la agenda internacional afecta a numerosas esferas que quedan bajo la jurisdicción provincial.<sup>14</sup>

En segundo lugar, el contexto geográfico, territorial y funcional de Quebec, que le compelia a una estrecha vinculación con los Estados Unidos, en la cual los contactos directos permitían mayor eficacia y diligencia en la resolución de temas concretos.<sup>15</sup>

En tercer lugar, el clima de las relaciones federal-provinciales en el caso concreto de Quebec hizo que la provincia utilizara la proyección exterior para dar salida a unos

---

13. Pensemos en la importancia que tiene la inmigración para un país tan despoblado como Canadá. Quebec no sólo luchaba frente a otras provincias canadienses para conseguir atraer a los inmigrantes sino para atraer una inmigración francófona que pudiera ayudarlo a contrarrestar la influencia anglófona en Quebec.

14. *Vid.*, al respecto, las opiniones de Meekinon (*Canadian Federalism: Myth or Reality?*, Toronto, Methmen, 1977), las de Hervouet y Galarneau (*Présence internationale du Québec*, CQRI, 1984, pág. 21) y las de Morin, C.: *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1930*, Boréal, Montreal, 1977, pág. 38).

15. Hero y Daneau (*Problems and Opportunities in U.S. — Quebec Relations*, Westview Press, Boulder, 1984, pág. 1) llegan a afirmar que en muchos aspectos la influencia de los Estados Unidos es más significativa para Quebec que el resto de Canadá.

intereses económicos comerciales que no consideraba protegidos o impulsados por el Gobierno federal.<sup>16</sup>

En cuarto lugar, se puede hablar de la extensión del papel tutelar propio del *Welfare State* a los gobiernos provinciales unidos a las desigualdades y desequilibrios regionales.<sup>17</sup>

En quinto lugar, el alto grado de implicación exterior de las provincias canadienses, en concreto de Quebec, debe relacionarse con el relativamente bajo nivel de integración de la sociedad canadiense. Levy<sup>18</sup> habla de la existencia de tres grietas en el seno de la sociedad canadiense: las grietas religiosas (un Quebec mayoritariamente y tradicionalmente católico dentro de un Canadá anglófono protestante), lingüísticas y étnicas con una clara demarcación territorial; los intereses económicos dispares (el extenso territorio del país hace que las diferencias en las estructuras productivas provinciales se traduzcan en intereses distintos y en ocasiones incompatibles); y, finalmente, la falta de una política común profundamente enraizada.

#### IV. El marco legal de la actividad exterior de Quebec

El marco legal de la actividad exterior de Quebec se ha ido perfilando desde dos ámbitos: el internacional y el interno.

A nivel internacional, la posición respecto a las actuaciones exteriores de las unidades subnacionales se articula a partir de la respuesta que se ofrece a la pregunta: ¿Ostentan personalidad internacional?, es decir, «¿son sujetos de Derecho internacional?»

La posición clásica del Derecho internacional es clara y contundente: existe un acuerdo general en que sólo los estados soberanos, completamente independientes, pueden ser sujetos de Derecho internacional.<sup>19</sup>

Pero la realidad es muy compleja y nebulosa. Es un hecho reconocido que los miembros de ciertas federaciones desarrollan actividades que suponen disfrutar de una personalidad internacional, al menos parcial.<sup>20</sup> Generalmente las soluciones concretas

16. Kettner (*Canadian Federalism and the International Activity of Three Provinces: Alberta, Ontario and Quebec*, Thesis of Master of Arts, University Simon Fraser, Burnabi, 1980) pone un énfasis especial en esta causa como razón de ser de las relaciones exteriores quebequesas.

17. Canadá es un país donde las diferencias regionales de renta por cápita son bastante grandes y no tienden a reducirse. En 1989 Terranova sólo llegó al 53,2% de la media canadiense, mientras que Ontario la superaba en un 110,9%.

Melvin («Regional Inequalities in Canada: Underlying Causes and Policy Implications», *Canadian Public Policy*, XIII, núm. 3, septiembre de 1987, pág. 306) habla de cuatro causas de esta asimetría regional: 1) Las políticas de los gobiernos federales y provinciales y la distinta incidencia de las federales sobre provincias con recursos muy distintos. 2) Las imperfecciones del mercado sobre un territorio tan extenso. 3) Las diferencias estructurales en la posesión de los factores de producción y su movilidad. 4) Los factores externos no ligados directamente a la actividad productiva (clima, entorno natural...).

18. Levy, T. A.: *Some Aspects of the Role of the Canadian Provinces in External Affairs*, Thesis of PhD, Duke University, Durham, pág. 469.

19. Jacomy-Millete («L'État fédéral dans les relations internationales contemporaines: le cas du Canada», *Canadian Yearbook of International Law*, núm. 14, 1976), Kettner (*op. cit.*) y Levy (*op. cit.*), entre otros, llegan a esta conclusión tras haber examinado la doctrina.

20. Para una visión de las distintas interpretaciones que hace la doctrina del hecho real de la participación subestatal a las relaciones internacionales, *vid.*, por ejemplo, las reflexiones de Bernier (*International Legal Aspects of Federalism*, Longman Group, Londres, 1973); Jacomy-Millete («International 'Diplomatic' Activity of Canadian Provinces, with Emphasis on Quebec Behaviour», *Revue générale de droit*, núm. 7, 1976) y Marzo (*Components Units of Federal States and International Agreements*, Alphen aan den Rijn, Sitjoff and Noordhoff, 1980).

se van tejiendo a nivel interno a partir de las disposiciones e interpretaciones de la norma constitucional o mediante la negociación entre el gobierno central y el de las subunidades.

A nivel constitucional, el caso de Canadá presenta una serie de peculiaridades derivadas del hecho de su independencia tardía respecto del Imperio británico.

La constitución canadiense no establece la competencia general en asuntos extranjeros porque en el momento de su elaboración no se planteaba este problema, ya que era el Imperio el que se ocupaba de ello. La ambigüedad caracteriza la distribución de competencias en todos aquellos campos de actividades nuevas en relación con el fin de siglo pasado. Se añade a ello que la dimensión internacional que comporta el ejercicio de algunas competencias provinciales era impensable en 1867, cuando se elaboró la BNAA.

La división de competencias queda establecida en los art. 21 y 22 de la BNAA (el art. 92 fue revisado por la Ley constitucional de 1982). Las provincias tienen competencias sobre todas las cuestiones de interés local que no queden explicitadas (art. 92) y sobre la educación (art. 93). Hay una serie de materias de competencia compartida con primacía estatal (comercio interprovincial de recursos naturales no renovables —art. 92A—), inmigración y agricultura —art. 95— y otra de materias compartidas con primacía provincial (pensiones y cuestiones relacionadas con la vejez —art. 94A—). La competencia residual<sup>21</sup> se atribuye al federal.

En caso de conflictos de competencias y al no existir en Canadá un tribunal institucional o una institución parecida, teóricamente corresponde resolverlo a las instancias normales del sistema judicial canadiense (tribunales de primera instancia, cortes de apelación provinciales y, en última instancia, a la Corte Suprema del Canadá). Ahora bien, de hecho casi nunca se llevan a los tribunales sino que se intentan resolver a través de negociaciones en el marco de las relaciones permanentes (conferencias de primeros ministros o de ministros).

La posición del gobierno federal es que la política extranjera de Canadá recae exclusivamente en el Estado federal, el único habilitado para ejercer los poderes de prerrogativa real. Esta posición fue confirmada por la Corte Suprema de Canadá en su Sentencia de septiembre de 1981. Con ella la Corte Suprema, en base al poder legal existente (art. 3 del Estatuto de Westminster), negaba a las provincias el reconocimiento jurídico a su pretensión de que la repartición interna de los poderes legislativos había de tener repercusiones externas.<sup>22</sup>

Sin embargo, es necesario el concurso provincial. En el terreno de los tratados internacionales no se pueden ignorar los puntos de vista provinciales, sobre todo cuando se trata de materias completamente o parcialmente bajo su competencia, ya que de ellas dependerá la introducción en el Derecho interno. Las provincias querrán colaborar en la preparación y/o participación en determinadas conferencias u organismos internacionales en materias de su competencia (por ejemplo la educación). Otro tema de política exterior en que han demostrado estar interesadas es el de las ayudas al desarrollo. Lo mismo ocurre con las cuestiones relacionadas con el comercio internacional o más ampliamente con las relaciones económicas internacionales.

21. Definida en el art. 91 como el poder general de legislar por la paz, por el orden y el buen gobierno.

22. *Jugement du 28 septembre 1981 sur le rapatriement de la Constitution* (citado por Jacomy-Millere en Painchaud, 1989, *Op. cit.*, pág. 100).

Por consiguiente, los mecanismos de consulta son una práctica habitual y a dicho efecto se han desarrollado estructuras federales y provinciales como la dirección de coordinación federal y provincial (1967) o los ministerios, departamentos o direcciones de asuntos intergubernamentales o de asuntos internacionales. A las provincias que les faltan estructuras administrativas específicas y que se han empezado a interesar recientemente por las relaciones internacionales bajo el impulso de imperativos económicos, es el Consejo Consultivo quien se encarga de su coordinación.

Una de las principales batallas libradas a lo largo de los años sesenta en las conferencias internacionales<sup>23</sup> fue la de la modificación de la doctrina aceptada respecto a la capacidad provincial de concluir tratados internacionales.<sup>24</sup> El argumento de Quebec es que no existía ningún motivo para disociar las dos partes de un mismo acto y, por lo tanto, ya que poseía el derecho de introducir un tratado en el Derecho interno, reclamaba el de poder concluirlo.<sup>25</sup>

La política de Quebec, provincia «pionera» en este campo, ha sido la de avanzar hasta ir incluso más allá de sus competencias con el fin de crear precedentes *de facto*.

Por norma general, cuando el interlocutor es otra subunidad estatal, las soluciones adoptadas manifiestan un mayor grado de flexibilidad que aquéllas en las que la otra parte es un Estado.

En el caso en que algún acuerdo formal se estime necesario para dar cuerpo a las relaciones de Quebec con algún otro sector internacional, se recurre a los acuerdos administrativos o se desarrollan fórmulas intermedias (ententes).<sup>26</sup>

Por lo que respecta a la responsabilidad internacional, la doctrina adoptada en esta materia en Canadá niega la responsabilidad provincial ya que las provincias no son personas internacionales. El federal interviene para dar efecto legal a los acuerdos provinciales y asume su responsabilidad.

23. Las conferencias internacionales eran fóruns de negociación federales-provinciales en los que se negociaban las modificaciones necesarias de la BNAA para poder llevar a cabo el proceso de repatriación.

24. Hasta el momento se había impuesto el derecho británico, en virtud del cual se consideraba que la conclusión de un tratado era un acto ejecutivo y su introducción en el derecho interno, si implicaba la modificación del derecho existente, era una acción legislativa. Según la materia, ésta podía corresponder a las provincias (*Attorney General for Canada vs. Attorney General for Ontario — Labour Conventions Case, «Lord Atkin Decision», 1937*).

25. Este asunto permanece legalmente abierto. Políticamente se le han ido ofreciendo distintas soluciones según los casos. Jacomy-Millette afirma que, a pesar de que no hay un acuerdo definitivo al respecto, la doctrina estima que las provincias no concluyen verdaderos acuerdos internacionales. Sin embargo, el hecho es que, sea cual sea su naturaleza, hay acuerdos, a través de los cuales las provincias persiguen y realizan ciertos objetivos. («Rapport canadien», en Varios autores: *Les États fédéraux dans les relations internationales*. Acces du colloque de Bruxelles, Institut de Sociologie, núm. 26-27, febrero de 1982, Ed. Bruyant/Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 1984).

26. En el documento *Fédéralisme et relations internationales*, elaborado en 1968, el federal reconocía tres tipos de acuerdos internacionales, concluidos por las provincias: las ententes concluidas entre las autoridades provinciales o regionales y entidades extranjeras que no se consideran como relevantes del derecho internacional, es decir, las convenciones administrativas sin carácter oficial que no se acogen al derecho internacional (por ej., la legislación sobre permisos y derechos de matriculación de coches adoptada en Ontario y otras jurisdicciones); las ententes, cronológicamente más tardías, entre las provincias y los gobiernos extranjeros que se derivan de los acuerdos firmados entre Canadá y el gobierno extranjero que esté interesado (por ej., el acuerdo entre la Association des Stages en France y el Ministerio de la Juventud de Quebec) y los contratos sometidos al derecho privado (por ej., los mantenidos entre las distintas delegaciones provinciales en el extranjero y las agencias gubernamentales del país en temas referentes a los alquileres, electricidad, teléfono y otros).

La representación exterior, como poder de prerrogativa real, tampoco está reglamentada constitucionalmente en Canadá.

El principio general adoptado era que la representación federal no incluía participación provincial, pero la práctica lo ha cambiado.

Por un lado, Quebec ha llegado a acuerdos intergubernamentales con el federal para incluir funcionarios provinciales en las embajadas canadienses en determinados países para llevar a cabo tareas relacionadas con la inmigración, la información e incluso la educación.

Por otro, las provincias han llevado a cabo una representación autónoma mediante los establecimientos de delegaciones generales (con vocación global: política, económica, cultural...), por ejemplo las delegaciones de Quebec o de oficinas de vocación más limitada (generalmente, de promoción económico-comercial, turismo...). En este caso existen precedentes derivados de la época colonial, en que las provincias (como colonias) tenían representación directa en Londres.

En general, estas oficinas de representación no tienen estatuto diplomático ni consular ni sus funcionarios disfrutaban de privilegios consulares. Sin embargo, existen excepciones derivadas de determinadas circunstancias históricas: Londres concede un estatuto (establecido por ley) similar al consular en todas las representaciones de miembros de estados de la Commonwealth y Francia sólo concede privilegios diplomáticos a la *Maison du Québec en París*,<sup>27</sup> Nueva York mantiene algunos privilegios para el delegado general quebequés (exenciones fiscales...) pero no para los demás funcionarios de la delegación. Bélgica, que no reconoce ningún estatuto especial para las delegaciones provinciales, en la práctica concede privilegios a la delegación de Quebec, fundamentados, como en el caso de Nueva York, en la «cortesía internacional»; finalmente, Venezuela concede al delegado de Quebec un «visado de cortesía» y exenciones fiscales.

Otra manifestación de la representación exterior la constituyen los viajes de sus políticos al extranjero en búsqueda de contactos políticos o de contratos económicos.

Por otra parte, las provincias son receptoras de consulados y las relaciones que éstos mantienen con las autoridades provinciales pueden ser más o menos importantes en función de los intereses de su país.

Finalmente, las autoridades provinciales reciben a los jefes de Estado o mandatarios extranjeros que, al visitar Canadá, deciden entrevistarse con ellos.

Otra cuestión que tampoco queda clarificada por la Constitución es la de la participación en conferencias y organizaciones internacionales.

En general, no hay representación autónoma de las provincias en conferencias u organizaciones internacionales.<sup>28</sup> A pesar de ello, una vez más Quebec constituye una excepción.

---

27. En opinión de Chapdelaine («Esquisse d'une politique extérieure d'un Québec souverain», *Études Internationales*, 1977), miembro del cuerpo diplomático canadiense y delegado general de Quebec en Francia en el gobierno de J. Lesage, no fueron las teorías las que dieron el estatuto diplomático a la Delegación General de París sino una decisión política a la que el derecho tuvo que acomodarse *a posteriori*.

28. Algunos organismos de las Naciones Unidas tienen una previsión que permite admitir como miembros a entidades políticas no estatales y que, por lo tanto, no tienen control sobre sus relaciones internacionales (FAO, OMS, Convención Internacional de Telecomunicaciones y Organización Mundial de la Meteorología). El Estado «padre» tiene que garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la entidad no soberana. Ésta no puede votar, elegir o ser elegida para ocupar ninguna posición dentro de la organización.

Se estipularon estas disposiciones para dar acceso a entidades no soberanas en varios estadios del colonialismo. Pero no se ha servido de ello ningún Estado federal.

Quebec, desde 1968, ha participado con un estatuto particular, el de gobierno participante, diseñado por Francia a su medida, en algunas conferencias internacionales y en la Agencia de Cooperación Cultural y Técnica.<sup>29</sup>

En el caso de las conferencias internacionales sobre educación, especialmente celebradas en el marco de la OCDE y a veces las celebradas bajo los auspicios de la UNESCO, los expertos provinciales son incluidos en las delegaciones canadienses.

En el contexto bilateral, existe la tendencia a institucionalizar contactos a través de subcomisiones mixtas que se reúnen periódicamente, como en el caso Quebec-Francia o Quebec-Valonia, dentro del marco de las comisiones Canadá-Francia y Canadá-Bélgica.

## V. Las bases de la acción exterior de los años ochenta: los grandes rasgos de la acción exterior de la Revolución tranquila

Como hemos dicho, el rasgo más remarcable del período de la Revolución tranquila fue el de la continuidad de las principales directrices políticas a pesar de los cambios de gobierno. La posición en materia exterior no fue la única excepción. Todas las administraciones de la Revolución tranquila coincidieron en la necesidad de apertura hacia el exterior para conseguir los grandes objetivos provinciales. Todas pusieron en marcha activos programas de proyección internacional. La acción exterior emprendida durante los años sesenta no fue sino una consecuencia coherente con la lógica interna y fue puesta en marcha bajo el empuje de la situación internacional.

La actividad transnacional no era entendida ni como fin por sí misma ni como arma para conseguir la independencia. Al contrario, era asumida como medio para aproximarse a los dos grandes objetivos de Quebec en los años sesenta y setenta: *a*) el desarrollo y el crecimiento económico (coincidiendo con conseguir más oportunidades para los franco-canadienses) i *b*) la consolidación nacional (una vez realizada la concienciación de su identidad distinta y de su situación dentro de la Confederación).

La voluntad de su proyección exterior estuvo ligada a una serie de aspectos en los cuales, directamente o indirectamente, era aconsejable.

El primero de ellos era el proceso de modernización del Estado (el *province-building*). Quebec tenía que luchar para conseguir reducir las distancias con las provincias canadienses más desarrolladas. Esta modernización implicaba la profesionalización de la función pública y de la Administración; es decir, dotarse de las estructuras que ya tenían las otras provincias, adecuar el sistema educativo a la realidad profesional, etc., y tenía una dimensión que estaba estrechamente vinculada a la internacionalización de

29. La Agencia de Cooperación Cultural y Tecnológica creada en 1971 fue el primer organismo del cual se dotaron los países francófonos con el fin de promocionar la cooperación cultural y técnica entre ellos.

Nueva Brunswick también participó con la misma categoría. Su presencia, justificada reóricamente para defender los intereses de su minoría francófona, de hecho estuvo decidida por el federal para frenar el protagonismo quebequés. Con ella, el federal conseguía dos cosas: primero, evitar el exclusivismo de Quebec como representante de la francofonía canadiense (ya que ni la provincia ni Francia pudieron negarse a admitir a Nueva Brunswick, que reclamaba la defensa de la comunidad francófona); en segundo lugar, el federal, a través del gobierno de Nueva Brunswick, conseguía conocer y controlar las posiciones de Quebec en la ACCT.

la provincia. El espacio canadiense se consideraba insuficiente para asegurar la expansión completa de la sociedad quebequesa. El sistema internacional se convirtió en el punto de referencia necesario para el cumplimiento de las tareas propias del Estado quebequés.

Painchaud,<sup>30</sup> profesor de la Universidad de Laval y especialista en las relaciones internacionales de Quebec, afirma que, sin esta dimensión internacional, la revalorización del Estado que estaba en el centro de las transformaciones sociales y políticas del período no hubiera ido más allá de un proyecto de «progresismo municipal». Pero fue porque el Estado pudo darse todos los atributos formales de la soberanía externa que pudo cumplir su misión movilizadora a otros niveles. Para Painchaud la acción internacional de Quebec no fue accesoria sino que se sitúa en el mismo centro del proceso global de modernización que fue la Revolución tranquila.

El segundo proceso al que estuvo ligada la proyección exterior de la provincia fue la asunción del papel tutelar del gobierno provincial. Es decir, el proceso por el cual el Gobierno de Quebec se propuso, por una parte, la recuperación de parcelas de poder que antes estaban en manos de la Iglesia y, por otra, la toma de poder de aspectos que antes estaban restringidos al ámbito interno, como, por ejemplo, la búsqueda de oportunidades económicas (inversiones extranjeras, apertura de nuevos mercados...) más allá de las fronteras provinciales y estatales.

Walsh<sup>31</sup> afirma que para llevar a cabo los programas de la Revolución tranquila se necesitaban unos recursos de los cuales Quebec no disponía. Por tanto, en su opinión, la motivación inicial del desarrollo de las relaciones internacionales de Quebec fue el deseo de obtener la entrada de recursos adicionales del exterior de la provincia.

El tercer gran bloque de actuaciones de la Revolución tranquila que implicó la proyección internacional de Quebec fue el de las actuaciones ligadas al reconocimiento del carácter distintivo de la sociedad quebequesa, a la voluntad de ponerse al mismo nivel socioeconómico que la comunidad anglófona, al intenso debate constitucional, a la búsqueda de la reafirmación para el reconocimiento internacional y al trabajo para el establecimiento de vínculos con sociedades más próximas culturalmente.

Por esto Quebec empezó a actuar dinámicamente en el seno de la francofonía, hogar de una importante comunidad de lengua francesa, de quien se sentía más próxima culturalmente que de todo el universo anglófono en que se hallaba inmersa geográficamente, políticamente y económicamente.

Estos contactos con el mundo francófono le sirvieron, desde un punto de vista positivo, para afirmar su idiosincracia francófona y, desde un punto de vista negativo, para distanciarse del resto de Canadá.

Las posiciones partidistas y las diferencias de intensidad con que la provincia se centró en un tipo de aspectos o favoreció los contactos con una área geográfica, cultural o política determinada no restaron unidad a su trayectoria exterior. A pesar de existir diferencias entre un período y el otro, se puede sostener que la acción exterior de Quebec ha presentado unos rasgos constantes a lo largo de más de treinta años.

El primero de ellos ha sido el mantenimiento de dos tendencias: la continuidad y el crecimiento. La expansión de los contactos exteriores fue un objetivo de todos los

30. Painchaud, P.: «L'État du Québec et le système international» (en Bergeron y Pelletier: *L'Etat du Québec en devenir*, Boréal Express, Montreal, 1980, pág. 351-369).

31. *Op.cit.*, pág. 91.

gobiernos. Siempre se mantenían los anteriores, aunque los hubiera iniciado la oposición, y se intentaban abrir otros nuevos. Esto es lo que explica la envergadura de las relaciones internacionales quebequesas, así como el desarrollo institucional en que se enmarcan.

Así, la continuidad se vió fortalecida por la persistencia de los grandes objetivos y por el mantenimiento de un equipo de altos funcionarios que, como profesionales, se mantuvieron por encima de los cambios gubernamentales, marcaron una línea a seguir y aseguraron el respeto y la fidelidad. Los jefes de gobierno quebequeses que no fueron impulsores directos de la proyección exterior nunca pusieron trabas para que se llevara a cabo.

Morin,<sup>32</sup> representante él mismo de este rasgo de continuidad, afirma que, entre 1960 y 1985, ésto supuso que Quebec consiguiera, a nivel internacional, lo que ningún otro estado federado había conseguido.<sup>33</sup>

El segundo rasgo ha sido la existencia de un cierto nivel de conflicto con el federal, ligado a la situación interna y a la reclamación de la extensión exterior de las competencias internas. Éste variaría en proporción directa con la aproximación prioritaria de los gobiernos a uno u otro de los dos objetivos y a la definición política del partido de gobierno en el tema nacional: a mayor incidencia en los objetivos de tipo económico, menor alarma federal y menos hostilidad, y a mayor incidencia en los objetivos de tipo nacionalista, más alto el nivel de preocupación federal y de desconfianza. Igualmente, a la definición programática más nacionalista-soberanista-independentista, más conflictividad, incluso al margen de la definición de los objetivos y de las políticas concretas. Así, el nivel de conflictividad y de oposición federal a todo contacto quebequés característico de la época pequista no se correspondía con unos objetivos exteriores ni con unas actuaciones demasiado distintas a los de las administraciones anteriores.

Ahora bien, si de entrada es posible identificar las distintas administraciones con el predominio de unos u otros objetivos, resulta imposible hablar de administraciones «conflictivas» y de administraciones «no conflictivas». Durante la estancia en el poder provincial de los partidos más federalistas los enfrentamientos y las tensiones también han estado presentes.

Finalmente, podemos hablar del paso progresivo de la improvisación, la «intuición», y del personalismo hacia la creación de una estructura institucional (proceso prolongado hasta finales de los años ochenta) adaptada a la realidad que permitiera el seguimiento de las actividades exteriores al margen de la iniciativa puntual de determinadas personalidades políticas.

Esta última tendencia es a la vez causa y efecto de la consolidación exterior de las relaciones internacionales de Quebec. La institucionalización, el hecho de poseer una estructura que acoja y apoye la actuación exterior, ayuda al asentamiento y a la continuidad. Al mismo tiempo, la creación de estructuras institucionales responde a la misma solidez de los contactos que amparan.

---

32. Morin, economista y profesor de la Universidad de Laval, empezó su carrera política en el Partido Liberal y fue uno de los grandes impulsores de la actividad exterior provincial, más allá de su pertenencia al PL. Inicialmente fue consejero económico de Jean Lesage (PL). Luego continuó como consejero de los primeros ministros Johnson (UN), Bertrand (UN) y Bourassa (PL). En 1971 se retiró de la actividad política, pero con el acceso del PQ al poder volvió a retomarla. Fue subministro de Asuntos Intergubernamentales con el PL y ministro con el PQ.

33. *Op.cit.*, pág. 7.

## VI. Las bases de la acción exterior de los años ochenta: las realizaciones exteriores de la Revolución tranquila

La importancia de las actuaciones exteriores de Quebec durante los años sesenta y setenta no estriba solamente en que son los precedentes de los años ochenta, como tales, una etapa en el proceso de consolidación, sino que, en muchos aspectos, también son el precedente de las actuaciones exteriores provinciales del conjunto canadiense e incluso de las actuaciones exteriores de las entidades políticas subestatales en general. Por eso intentaremos dar una visión global de los tipos de actividades llevadas a cabo.<sup>34</sup>

Durante la primera etapa, correspondiente al gobierno liberal de Jean Lesage (1960-1966), la actuación exterior de Quebec se entendía dentro del marco general de modernización y democratización del país que constituía el objetivo prioritario del gobierno. Estuvo dominada por tres grandes temas y un interlocutor privilegiado, Francia.

En primer lugar, se llevó a cabo la apertura (reapertura en algunos casos) de delegaciones en el extranjero con objetivos económico-comerciales y para ocuparse de los asuntos de inmigración y turismo. La primera y más significativa fue la de París en 1961.

En segundo lugar, se desarrollaron las relaciones exteriores en materia cultural y educativa que condujeron a la firma de las primeras ententes de un gobierno provincial con un gobierno de un estado extranjero.<sup>35</sup>

En tercer lugar, se inició el desarrollo institucional de las relaciones internacionales quebequesas: en 1961 se creó el Ministerio de Asuntos Federales-Provinciales que tenía que encargarse de ganar, frente al federal, entre otros, el acceso al espacio internacional.

Posteriormente, y ante la evidencia de la multiplicación de los contactos exteriores de buena parte de los ministerios quebequeses y de la total descoordinación de estas actuaciones, se crearía una comisión interministerial encargada de articularlas.

La disposición positiva e incluso activa de Francia fue determinante del éxito fulgurante de estos primeros movimientos exteriores quebequeses. Francia favorecía enérgicamente las relaciones con la provincia y su participación en el escenario internacional.

En esta etapa el personalismo que caracterizó las primeras actuaciones internacionales quebequesas estuvo representada por dos ministros: el de asuntos culturales, Émile Lapalme y el de educación, Paul Gérin-Lajoie. Ellos fueron, desde los ministerios respectivos, y en las materias que les competían, los pensadores y los «instigadores» de los contactos con Francia.<sup>36</sup>

Al partido liberal le sucedió el partido Union Nationale, que agrupaba una am-

---

34. Para un análisis detallado de la acción exterior de Quebec de los años sesenta a ochenta, *vid.* nuestra tesis doctoral *La presència de les entitats polítiques subestamentals a les relacions internacionals: La consolidació de l'activitat internacional del Quebec en els anys 80*, 2 vol., Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra, 1991.

35. La primera entente que se firmó con Francia fue en el mes de febrero de 1965: *Une entente entre le Québec et la France sur un programme d'échanges et de coopération dans le domaine de l'éducation*.

36. Lapalme era tan consciente de su protagonismo que literalmente llegó a afirmar: «¡Las relaciones Francia-Québec soy yo!» (Lapalme, G. E.: *Le paradis du pouvoir*, Léméac, Montreal, 1987).

plia gama de personalidades políticas que iban desde los más conservadores (cercaos a las ideas duplessistas) hasta los nacionalistas más radicales.

A nivel interno la lucha abierta a raíz de la revisión constitucional marcó el tono de las relaciones federales-provinciales.

A nivel exterior, las administraciones unionistas (Jonhson, 1966-1968, Bretand, 1968-1970) se centraron en reivindicar la competencia exterior en materias de competencia provincial. Cultura y educación serían los pilares de estas reclamaciones. Consegir la participación provincial en conferencias internacionales sobre estas materias, la concreción del objetivo.

La primera batalla se libró a raíz de la Conferencia de ministros de educación africanos y malgaches en 1968.<sup>37</sup> Quebec no sólo quería asistir sino que, además, quería hacerlo al margen de Canadá.

En este aspecto los unionistas abandonaron el pragmatismo hasta tal punto que las victorias protocolarias diplomáticas se convirtieron si no en el objetivo, sí en el centro de atención.

Después de muchas batallas se adoptaron soluciones intermedias a las propuestas de ambas partes. El gran éxito provincial fue la adopción de la fórmula ya mencionada de gobierno participante para definir la participación de Quebec.

A parte de por su resultado, este problema fue emblemático por la reacción federal que comportó la actuación quebequesa. El federal, que hasta entonces no se había preocupado del tema de la francofonía, y ni tan siquiera tenía un ministerio de educación que se pudiera responsabilizar del dossier, a partir de aquel momento, para no perder terreno internacional a favor de Quebec, operaría un giro desde su política pro anglófona y centralista hacia el hecho franco-canadiense.

En esta etapa Francia siguió jugando fuerte la carta quebequesa. A veces hasta más fuerte que el propio gobierno quebequés.<sup>38</sup> Los nuevos interlocutores quebequeses fueron los países africanos francófonos.

También prosiguió el proceso de institucionalización: en 1967 se creó por ley el Ministerio de Asuntos Intergubernamentales y dejó de existir el de Asuntos Federales-Provinciales. Dentro del nuevo ministerio se creó una Dirección General de Relaciones Internacionales.

En 1970 los liberales retomaron el poder (Bourassa, 1970-1976) y se introdujeron cambios substanciales en las relaciones federales-provinciales que repercutieron sobre el dossier internacional.

Bourassa apostaba decididamente por el federalismo y estaba dispuesto a sacar de ello el máximo provecho posible. Su equipo de gobierno era un equipo formado en las universidades de Estados Unidos (mayoritariamente en Harvard), con un promedio de edad de cuarenta años y con una clara orientación empresarial del poder.

Si se tuviera que definir brevemente la postura del nuevo equipo liberal, el prag-

---

37. Estas conferencias se celebraban anualmente y reunían a los ministros de educación de Francia y de quince países francófonos más de África. Tenían dos partes: la primera era llevada a cabo en un país africano y la segunda en París, lo que tendría una importancia capital en el momento de decidir invitar al gobierno de Quebec independientemente del de Ottawa.

38. En 1967 el general De Gaulle, en visita oficial a Quebec, sostuvo una actitud pro provincial bastante combativa. Se negó a iniciar su visita por Ottawa, como exigía el gobierno federal, y una vez en Quebec lanzó un provocativo «Viva Quebec libre!» que comportó que se suspendiera la segunda parte de su viaje y, por lo tanto, luego tampoco fue a la capital canadiense.

matismo económico sería la etiqueta que lo haría mejor. El pragmatismo no supuso el abandono de la acción exterior de Quebec sino de la línea política reivindicativa y de la utilización de las relaciones internacionales como armas políticas.

A nivel institucional, se llevó a cabo la reorganización del Ministerio de Asuntos Intergubernamentales (1974) para dotarlo de mayor funcionalidad.

En el ámbito de los grandes temas se consolidó el mecanismo de participación a los organismos internacionales. En 1971 tuvo lugar en Canadá la primera reunión de la Agencia de Cooperación Cultural y Técnica (*vid.* nota 33). La participación de Quebec fue similar a la decidida en 1968 para la Conferencia de ministros de educación francófonos, pero se hicieron algunas concesiones a Ottawa.

En esta ocasión se puede decir que el federal no fue cogido por sorpresa, como en 1968, y su victoria fue más que protocolaria. Su gran triunfo fue la decisión de iniciar un programa de cooperación que Quebec no pudo seguir ni a nivel financiero ni a nivel diplomático.<sup>39</sup>

La otra novedad introducida por los liberales fue la perspectiva de la diversificación geográfica. Ésta se justificó por un enfoque más dirigido a la búsqueda de socios económicamente interesantes frente a la anterior perspectiva cultural y lingüística.

La cooperación franco-quebequesa había dado menos resultados económicos de lo que se había esperado.<sup>40</sup> Francia no había hecho el papel de puente para la penetración del mercado europeo que se le había presupuesto. Bourassa decidió intentar acceder a él directamente. En 1972 se estableció una delegación general en Bruselas para el seguimiento de las actividades de la CE.

La otra área hacia donde se dirigieron las miras liberales fue la región del Pacífico. Quebec era consciente del dinamismo económico de la región y de las necesidades de materias primas de Japón (primera exportación de Quebec).

El principio rector de esta etapa fue el de racionalizar al máximo la relación recursos utilizados/objectivos conseguidos y beneficiarse al máximo de las estructuras federales, incluida la proyección exterior.<sup>41</sup>

La victoria del Parti Québécois (PQ) en 1976 supuso más que un cambio de gobierno propio de un sistema democrático. No era solamente el cambio de un equipo proveniente del mundo de los asuntos, con espíritu empresarial, a un equipo de intelectuales (en su mayoría profesores de universidad o periodistas), con un espíritu más ideológico. La victoria pequista introdujo un elemento de incertidumbre para el futuro de la federación canadiense. El punto central del programa del PQ era acceder a la «soberanía-asociación» de la provincia si así lo decidía la población, que sería

---

39. Pensemos que la actitud francesa de apoyo incondicional no era seguida por el resto de países francófonos de África. Los africanos no estaban interesados en las querellas diplomáticas canadienses sino en la obtención de programas de ayudas concretas.

40. En 1970 las exportaciones quebequesas con destino a Francia sólo representaban el 1,43% del total. Francia ocupaba el octavo lugar del destino de las exportaciones quebequesas, por detrás, en orden de importancia, de los Estados Unidos, Gran Bretaña, la República Federal Alemana, los Países Bajos, Japón, Italia y Bélgica-Luxemburgo (Fuente: *La situation économique au Québec*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de Quebec, 1975, pág. 65).

41. Como ejemplo de aprovechamiento de las estructuras federales podemos citar el establecimiento de una subcomisión belgoquebequesa dentro de la belgo-canadiense. La colaboración belgo-canadiense databa de 1967. Por no haber sido consultado en el momento del establecimiento del acuerdo marco, Quebec lo había ignorado hasta entonces. Bourassa decidió olvidarse de las circunstancias en las que se había llegado a este acuerdo y aprovechar las ventajas que le brindaba.

consultada en referéndum. Se trataba de mucho más que una prolongación externa de las competencias internas.

Se imponían dos grandes criterios a la hora de articular la proyección exterior. Primero, asumir su realidad regional y política: Quebec reconocía la zona del Atlántico Norte como la más vinculante a todos los niveles (intercambios económicos, científicos, culturales, sociales...) y manifestaba la firme voluntad de no presentar dudas respecto a su fidelidad a la comunidad norte-atlántica (incluida la dimensión militar de ésta —OTAN y NORAD/North American Air Defence System—).

El segundo criterio era de tipo ideológico: la posición de un Quebec soberano se inscribiría dentro de una continuidad absoluta y responsable, dentro del marco político heredado, la democracia liberal.

La reacción más grande frente a la victoria pequista fue, lógicamente, la que se provocó en el seno del gobierno de Ottawa. El primer ministro, el quebequés Pierre Elliot Trudeau, uno de los defensores más activos del federalismo y de la unidad canadiense, adoptó las posturas más restrictivas y más duras de todas las que se habían adoptado hasta entonces en ningún gobierno federal por lo que se refería a la proyección internacional provincial.<sup>42</sup> Ottawa estaba cayendo en lo que se había criticado tanto a Quebec: la pérdida de vista del contenido de la acción exterior y la fijación obsesiva en las formas.

Los dos temas que centraron la atención de la acción exterior quebequesa en el período 1976-1980 fueron la prioridad concedida a las relaciones con los Estados Unidos y la articulación de la francofonía (la organización de la primera conferencia de la Cumbre de los países francófonos).

Como hemos visto anteriormente, los Estados Unidos siempre habían sido un socio privilegiado de Quebec a nivel comercial.<sup>43</sup> A otros niveles la dinámica de las relaciones transfronterizas se había ido imponiendo por su propio peso. En este sentido la cooperación no había sido tanto una elección como una necesidad. Fue el gobierno independentista el que lo convirtió abiertamente en opción política.<sup>44</sup>

El otro espacio en el que se invirtieron más energías durante este período tanto

---

42. Durante este período la posición federal fue la que provocó enfrentamientos y la que no parecía abierta al diálogo. Ottawa, desde el momento en el que el PQ llegó al poder, envió directrices a todas las embajadas sobre cómo actuar con los delegados quebequeses y, en general, con cualquier miembro del gobierno quebequés que viajara al país donde estaban ubicadas. Las normas federales —que imponían un control directo de los movimientos quebequeses por parte del personal de las embajadas canadienses— eran tan rígidas y absurdas que algunas embajadas protestaron porque les comportaban un trabajo adicional para el cual no tenían suficiente personal y creaban problemas allá donde no existían. Morin (*op.cit.*, 1987, pág. 286-289) cita los casos de protesta de las embajadas de Estocolmo y de Londres, así como de la delegación canadiense en la UNESCO. Todas coincidían en que las medidas federales eran ridículas, injustificadas y provocadoras y estimaban que se convertirían en un foco de malestar permanente.

43. En 1970 las exportaciones quebequesas a los Estados Unidos suponían el 58,23% sobre el total de las exportaciones de la provincia y era el primer destino por orden de importancia. El segundo socio comercial (Gran Bretaña) sólo recibía el 12,81% del total de las exportaciones quebequesas.

En 1975 las exportaciones quebequesas dirigidas a los Estados Unidos suponían el 67,14% del total. Las dirigidas a Gran Bretaña (segundo destino por orden de importancia), sólo el 7,54%. (Fuente: *La situation économique au Québec*, (1975:65). *Op.cit.*)

44. El primer desplazamiento al exterior de René Lévesque fue precisamente a los Estados Unidos. Durante su estancia al frente del gobierno de Quebec (1976-1985) se desplazaría siete veces al país vecino.

por parte provincial como por parte federal fue la creación de un organismo que articulara la francofonía (un viejo proyecto lanzado por el Senegal y que Trudeau hizo suyo en 1975). En Canadá pretendía que el nuevo organismo no estuviera vinculado a la ACCT porque Quebec tenía el estatuto de «gobierno participante». Insistía en que tomara la forma de cumbre de jefes de estado de países francófonos. Ante tal eventualidad, Quebec quedaría lógicamente marginado. Los debates fueron intensos y largos y en aquella ocasión la actitud de Francia, pieza clave en el debate sobre el futuro organismo, fue ambigua.<sup>45</sup>

A parte de la fórmula de los participantes, las posiciones federales y provinciales diferían en cuanto al contenido. El federal quería que la cumbre fuera un fórum político en el que se trataran, en francés, los grandes temas internacionales. Con eso se pretendía alejar la cumbre de las materias de competencia provincial. Quebec pensaba en una cumbre ligada a la ACCT, donde se discutieran los problemas específicos de la francofonía: educación, investigación, comunicaciones, cultura, ... Pero no fue posible que se entendieran. Este asunto quedó bloqueado hasta que el cambio de gobierno en Ottawa (1984) posibilitó la flexibilización de posiciones.

La pérdida del referéndum independentista en 1980 no suavizó el clima federal-provincial. En general, el período del post-referéndum se inició con una actitud en Ottawa más hostil que nunca respecto a las relaciones exteriores de Quebec.

## VII. La actividad exterior de Quebec en los años ochenta: una proyección exterior consolidada

El período de 1980-1985 fue un período muy activo políticamente: el referéndum de mayo de 1980, las elecciones provinciales en 1981, la repatriación unilateral de la constitución de 1982, las elecciones federales (con una victoria conservadora) en 1984, la retirada política del líder pequista, Lévesque, cuando faltaban tres meses para las elecciones provinciales (el cual fue sucedido por Pierre Marc Johnson como primer ministro y jefe del PQ) y las elecciones provinciales (con victoria liberal) en diciembre de 1985.

En el ámbito de las relaciones federales-provinciales, éstas fueron más duras y tensas que nunca hasta el ascenso de los conservadores en Ottawa en 1984. A nivel interno, Quebec vivió las consecuencias del fracaso del referéndum y el proceso de acercamiento del gobierno pequista hacia la realidad de un entorno federal.

Después del fracaso de la opción soberanista, Quebec quedó sacudido a nivel político y social. Los efectos del «no» no tardaron en dejarse sentir sobre el conjunto de la sociedad. La campaña pre-referéndum había sido muy dura, y, en opinión de

---

45. Algunos autores argumentan que la ambigüedad derivaba de su falta de interés por crear otro organismo francófono —la ACCT les parecía suficiente— en el cual pudieran llevar la voz cantante. Mientras, las querellas Quebec-Ottawa servían para atrasar el proyecto y evitaban intervenir.

46. Trudeau jugó fuerte la carra de su origen quebequés para intentar evitar la identificación PQ-Quebec/PL-Canadá. Se podía ser quebequés, querer Quebec y ser federalista: éste era el mensaje de su eslogan «Mi NO es quebequés». Pero quizá fueron los argumentos económicos los más convincentes: la amenaza velada de la retirada de las pensiones de vejez federales y de la incidencia negativa sobre el nivel de vida del quebequés, que produciría la retirada de empresas anglo-canadienses y de los Estados Unidos, en el caso que se accediera a la independencia.

Balthazar,<sup>47</sup> la polarización animada por la popularidad de los jefes, Trudeau i Lévesque, había llevado una profunda división nacional. A pesar de que las cifras del «no» no justificaban el desencanto y la desilusión, al menos con las dimensiones que había adquirido, éstas se extendieron entre los partidarios del «sí».<sup>48</sup>

El análisis de las causas del fracaso derivó en críticas contra la acción política del PQ. Las relaciones internacionales también estuvieron sometidas a una revisión. El análisis de la acción internacional del PQ de 1976 a 1980 tuvo un tono básicamente crítico.

Los distintos juicios emitidos en aquella época se pueden resumir en dos condenas fundamentales que se referían a toda la historia reciente de la actividad exterior de Quebec y que, aunque el PQ no era su origen directo, no las había sabido superar: a) la falta de una política internacional global, de un planteamiento de conjunto sobre las relaciones exteriores y las consecuencias que se derivan de la ausencia de reflexión autónoma sobre la política internacional; b) no haber conseguido desligar las relaciones internacionales del tema constitucional y haberse dejado llevar demasiado por las querellas protocolarias o, en expresión de Painchaud, haber concedido demasiada importancia a la «quincallería» diplomática.<sup>49</sup>

Debería esperarse hasta 1985 para que existiera el marco propicio para esta reflexión integral que se echaba en falta en 1980.

El federal interpretó la derrota del proyecto independentista del PQ como una muestra de debilidad provincial y de fuerza federal, y decidió sacar provecho de ello. A pesar de que las elecciones de 1981 demostraron que el PQ seguía siendo la fuerza mayoritaria en Quebec, no aflojaron y endurecieron todavía más sus posiciones con el apoyo de la victoria del proyecto de repatriación de la constitución iniciado por Trudeau inmediatamente después del referéndum.

Esta situación se mantuvo inalterable hasta que se produjeron dos cambios: la victoria conservadora en Ottawa<sup>50</sup> y el abandono de la opción independentista por parte del PQ.<sup>51</sup> Ambos giros se produjeron en el tercer trimestre de 1984 y permitie-

47. Balthazar, L.: *Bilan du nationalisme au Québec*, L'Hexagone, Montreal, 1986, pág. 181.

48. La opción soberanista recogió el 40,4% de los votos contra el 59,6% de los votos recogidos por la opción federalista. Si comparamos estos datos con los resultados obtenidos por el PQ en las elecciones de 1976 (41,4% de los votos) veremos que lo que no consiguió el PQ fue movilizar, en favor de la opción soberanista, a los votantes de los demás partidos (todos ellos partidos federalistas). Sin embargo, había mantenido su apoyo electoral. Según Adré Laroche (alto funcionario del Gobierno de Quebec y ex-ministro de Asuntos Sociales del Gobierno Lévesque) los resultados no fueron «catastróficos» pero fue el alto nivel de implicación personal de los militantes del PQ en la campaña lo que hizo que las esperanzas y el optimismo fueran más grandes de lo que aconsejaba la prudencia y, por lo tanto, que lo fueran también la desilusión y el desencanto que siguieron a la derrota. (Declaraciones hechas en el transcurso de una entrevista personal realizada en Quebec el 18 de octubre de 1988.

49. Painchaud, P. (1982): «Un autre univers de référence. Le Québec doit accéder à la dernière modernité, son histoire sera internationale», *Le Devoir*, 4 de febrero de 1982, pág. 19 y 21.

50. Los conservadores llegaron al poder después de veintisiete años de «reinado» liberal, interrumpido sólo durante nueve meses por un gobierno conservador (1979-1980). Unos meses antes Trudeau había abandonado la política con el sentimiento de haber conseguido sus principales objetivos con la repatriación de la Constitución y ante la bajada de popularidad de su partido. El gobierno conservador de Brian Mulroney marcó el inicio de una etapa de apertura en las relaciones federales/provinciales.

51. El PQ vivió una crisis interna a raíz de su derrota en el referéndum y se replanteó sus posiciones sobre la cuestión de la independencia de cara a las elecciones de diciembre de 1985. Cuando en noviembre el nuevo primer ministro, Pierre Marc Johnson, anunció que la soberanía no articularía la siguiente campaña electoral, seis ministros dimitieron. Pero el hecho definitivo para la desmovilización pequista había sido la dimisión y el abandono de la actividad política de René Lévesque en junio de 1985.

ron lo que denominamos «normalización», es decir, la instauración de un nuevo clima en las relaciones federales-provinciales. Gracias a él se pudieron resolver temas pendientes desde hacía mucho tiempo (ocho años en el caso de la cumbre de los países francófonos...).

A pesar de lo que venimos diciendo, las relaciones internacionales de Quebec entre 1980 y 1985, cuantitativamente, no presentaron indicios de crisis. Fueron difíciles pero no escasas. Continuidad y cambio fueron sus características. Continuidad en el convencimiento de una necesidad de proyección exterior, en las relaciones con los socios privilegiados (Francia y los Estados Unidos) y en el seguimiento de los asuntos iniciados. Cambio en la orientación sectorial: el comercio iba ocupando un lugar cada vez más importante en las relaciones exteriores de Quebec.<sup>52</sup>

La preocupación económico-comercial que centró la acción internacional de Quebec se fue dotando de una estructura institucional: a finales de 1981, el primer ministro anunció el nombramiento de un ministro de comercio exterior; el 9 de septiembre de 1982 nombró su primer titular: Bernard Landry (hasta entonces ministro de Estado para el Desarrollo Económico) pasó a ser ministro delegado para el Comercio Exterior y el 18 de noviembre de 1983 fue presentado a la Asamblea nacional el proyecto de ley 89, que creaba el Ministerio de Comercio Exterior. Fue sancionado el 16 de diciembre.

A partir de aquí, las estructuras del Ministerio fueron evolucionando paralelamente con las del Ministerio de Asuntos Intergubernamentales. Éstas también se adecuaron a la envergadura de los contactos mantenidos y a la realidad de la consolidación de las relaciones internacionales: el 5 de marzo de 1984 tuvo lugar una importante remodelación ministerial: el Ministerio de Asuntos Intergubernamentales, que estaba organizado en dos grandes divisiones, Asuntos Canadienses (intergubernamentales) y Relaciones Internacionales, desaparecía. Las relaciones internacionales formaban el nuevo Ministerio de Relaciones Internacionales y los asuntos intergubernamentales pasaron al de Justicia. El nuevo ministro de Relaciones Internacionales fue Bernard Landry (quien mantuvo el cargo de ministro de Comercio Exterior).

---

52. Esta orientación quedó reflejada en los sectores de actividades en que se desarrollaron las actividades exteriores de la provincia. Por ejemplo, las relaciones mantenidas con los Estados Unidos fueron de carácter eminentemente económico: 59 de los 171 objetivos identificados eran objetivos comerciales y/o financieros y 57 eran objetivos de cooperación tecnológica (lo que hace un total de 116 sobre un total global de 171 objetivos identificados, es decir, un 67,8%). En el caso de Francia, la proporción fue un poco menor, pero los objetivos económico-comerciales y de cooperación tecnológica también se llevaron la mayoría: 34 de tipo comercial y/o financiero y 39 de tipo tecnológico (73 sobre un total de 141 objetivos identificados, es decir, un 51,8%).

En el ámbito de las exportaciones, los esfuerzos de Quebec obtuvieron mejores resultados en los Estados Unidos, mientras que las exportaciones dirigidas a Francia siguieron siendo escasas. De 1982 a 1985, las exportaciones quebequesas a los Estados Unidos aumentaron en un 12% (1982/1983), un 25,1% (1983/1984) y un 8,4% (1984/1985) respecto al año anterior (que suponían, respectivamente, el 69,5%, el 74,9% y el 75,7% de las exportaciones totales de Quebec al exterior). Durante el mismo período, las exportaciones quebequesas a Francia experimentaron un descenso de un 19,21% (1982/1983), aumentaron en un 20,6% (1983/1984) y descendieron de nuevo en un 11,4% (1984/1985). Su peso sobre el total fue muy reducido: el 1,39%, el 1,44% y el 1,19%, respectivamente.

(Bureau de la Statistique du Québec: *La situation économique au Québec*, 1985-1r. trimestre de 1986, pág. 108.)

El PQ, que desde 1976 había ampliado la red de delegaciones exteriores,<sup>53</sup> siguió haciéndolo para facilitar el acceso a los mercados exteriores y atraer la inversión extranjera.<sup>54</sup>

Por primera vez, en 1985, Quebec se dotó de un enunciado pragmático de relaciones internacionales.<sup>55</sup> Éste fue el fruto de un proceso de reflexión en el que participaron instancias gubernamentales y no gubernamentales de la vida política, económica, cultural y académica de Quebec.<sup>56</sup> Era una apuesta por la armonía con la política exterior canadiense sin renunciar a hacer valer los intereses fundamentales de la provincia y por la racionalización de la relación objetivos/medios.

Este enunciado global se caracterizaba por una gran dosis de idealismo y, a pesar de sus objetivos de precisión, por un alto grado de generalidad de sus declaraciones.

En general, la actuación exterior del segundo gobierno pequista de Quebec, gracias a la actitud más abierta de Ottawa y a la más conciliadora de Quebec, se concentró en aspectos que no amenazaban a la imagen de unidad de la política exterior canadiense. Cuando surgían diferencias puntuales en dossiers específicos, se intentaban solucionar mediante la negociación interna, sin prejuicios ni nerviosismos, como se hacía en cualquier otro ámbito de las relaciones federales-provinciales.

Estos elementos característicos de la última etapa pequista se consolidarían y se acentuarían bajo el gobierno liberal que sucedió al PQ a partir del mes de diciembre de 1985. El rasgo característico de esta nueva etapa sería el clima de buenas relaciones entre los gobiernos de Quebec y de Ottawa.

Bajo los gobiernos de Mulroney/Bourassa se llegó al Acuerdo del lago Meech (junio de 1987).<sup>57</sup> El primer ministro canadiense había conseguido el primer paso de lo que constituía uno de sus principales objetivos de gobierno: el acercamiento de Quebec a la «familia constitucional canadiense».

Las relaciones internacionales serían uno de los terrenos en que este nuevo clima de concordia entre Quebec y Ottawa tendría unos efectos más evidentes.

Habría una decisión de despolarizar las actividades exteriores que contribuiría a la paz federal. Para Soldatos,<sup>58</sup> despolarización era sinónimo de desideologización y comportaba la voluntad de inscribir la acción internacional de Quebec en un esquema de concordancia entre la diplomacia y las políticas federales, de disipar cualquier sospecha de veleidades políticas internas en el recurso a la actividad externa, de privilegiar los temas de *low politics* en la interacción internacional provincial y dar prioridad a las relaciones económicas internacionales.

Las actividades exteriores de la era Bourassa no se caracterizaron en ningún mo-

53. Apertura de una delegación en Haití (1976) y otra en Atlanta (1977) y de dos oficinas de turismo, en Washington (1978) y en Venezuela (1979).

54. Apertura en Méjico (1980) y en Hong Kong (1985).

55. Ministerio de Relaciones Internacionales: *Le Québec dans le monde ou le défi de l'interdépendance. Énoncé de politique des relations internationales*, Quebec.

56. Entre 1984 y 1985 se celebraron dos cumbres multisectoriales donde se discutió un documento de trabajo que habían preparado los dos ministerios de vocación internacional. El documento final fue presentado a la Asamblea Nacional el 6 de junio de 1985.

57. Acuerdo que acabó fracasando (junio de 1990) porque las provincias de Manitoba y Terranova se negaron a ratificarlo.

58. Soldatos, P.: «Les relations internationales du Québec: la marque du déterminisme économique», en Monière (*L'année politique au Québec, Le Devoir-Québec/Amérique*, Montreal, 1989, pág. 109-123).

mento, ni se caracterizan actualmente, por su impacto político-diplomático, ni a nivel internacional ni a nivel federal. Se ha cerrado definitivamente la época de los escándalos, de las peleas y de los enfrentamientos. Quebec, después de veinticinco años de actividad exterior, ya ha obtenido el reconocimiento internacional que buscaba y ya ha ocupado el lugar que, mientras permanezca dentro del marco federal canadiense, le conviene ocupar.<sup>59</sup>

Las grandes líneas de la acción exterior de la provincia eran y son todavía hoy un reflejo de la filosofía del gobierno Bourassa: la huella de la racionalidad económica se deja ver en todas sus actuaciones y en todos los dossiers. Las directrices de lo que tiene que ser la acción del gobierno liberal se articulan alrededor de los siguientes enunciados: rol preponderante de la empresa privada, privatización, saneamiento de las finanzas públicas e impulso a la economía.

La otra medida racionalizadora llevada a cabo por los liberales fue la remodelación del aparato institucional de las relaciones internacionales.

Bourassa, en sus primeras acciones de gobierno, introdujo dos cambios importantes en este nivel. Por un lado, encargó el dossier de los Asuntos Intergubernamentales canadienses al ministro de Relaciones Internacionales. Rémillard pasó a ser, pues, paralela y simultáneamente, el responsable del Ministerio y del Secretariado de los Asuntos Intergubernamentales canadienses. En la práctica, esto supuso recrear el modelo del antiguo Ministerio de Asuntos Intergubernamentales.

El otro cambio consistió en ampliar las atribuciones del Ministerio de Comercio Exterior. En diciembre de 1985 el nuevo primer ministro anunció que el Ministerio de Comercio Exterior recibía el mandato de promover igualmente el desarrollo tecnológico y nombró a Pierre MacDonald (antiguo vicepresidente de la Banque de Montréal) ministro de Comercio Exterior y Desarrollo Tecnológico (CEDT).

Por lo que respecta a la distribución de tareas entre ambos ministerios, se puede decir que la distribución a la cual se llegó fue, simplificando, que el Ministerio de Relaciones Internacionales «hacía la diplomacia» y el de Comercio Exterior y Desarrollo Tecnológico «hablaba de comercio». <sup>60</sup> Rémillard explicaba así la concepción de los liberales: «Nosotros, en Relaciones Internacionales, preparamos la tierra, MacDonald —ministro de Comercio Exterior— siembra y la empresa privada y otros recogen.» <sup>61</sup>

La consolidación definitiva de la racionalización institucional de la actividad exterior estuvo representada por la creación, en 1988, del Ministerio de «Asuntos» Internacionales. <sup>62</sup> Éste fue creado de la fusión de los dos ministerios internacionales (Relaciones Internacionales y Comercio Exterior y Desarrollo Tecnológico). Su ob-

59. La actual crisis constitucional canadiense —el mes de agosto de 1992 se llegó a un acuerdo de principios sobre las reformas constitucionales, pero Quebec está pendiente de celebrar un referéndum, como más tarde el 26 de octubre de 1992, para decidir su posición respecto a la Confederación— nos obliga a dejar abierta la posibilidad de un cambio de relación Quebec/Canadá. De producirse esa eventualidad, el papel internacional de Quebec tendría que redefinirse según su estatuto dentro del Estado canadiense, fuera de él y/o asociado a él.

60. Bissonnette, L.: (30 de julio de 1986), *op.cit.*, pág. 8.

61. Bissonnette, L.: «Le Québec à l'heure libérale. IV. Rémillard veut qu'Ottawa élabore sa politique extérieure avec les provinces», *Le Devoir*, 30 de julio de 1986, pág. 8.

62. Ponemos la palabra «asuntos» entre comillas para distinguir la utilización que hace el gobierno liberal de la que tradicionalmente se ha ido haciendo (asuntos intergubernamentales, asuntos exteriores, ...). Como veremos a continuación «asuntos» es utilizado *versus* «relaciones» por destacar la connotación económica del ministerio («asuntos», sinónimo de «negocios»/«business»).

jetivo era solventar la fragmentación de la acción exterior quebequesa llevada a cabo por dos ministerios que, desde la instauración de la línea económica de la acción exterior de Quebec, reivindicaban papeles similares.

### VIII. Las relaciones internacionales en el contexto del fracaso del Acuerdo constitucional del lago Meech (junio de 1989)

A finales de los años ochenta, el fracaso del Acuerdo constitucional del lago Meech introdujo elementos preocupantes en el escenario político canadiense y quebequés. La crisis de la confederación tocó hondo y se reabrieron los debates ya archivados sobre la independencia de la provincia francófona. A pesar de los esfuerzos conciliadores de Bourassa y de Mulroney, las relaciones Quebec/Ottawa se deterioraron a consecuencia del enrarecimiento del clima social entre Quebec y el resto de Canadá.

En este contexto de crisis y cambio que están viviendo actualmente Quebec y Canadá, las relaciones internacionales de la provincia no han ocupado un lugar central en las reflexiones sobre el futuro, pero tampoco han sido totalmente absorbentes.

El aspecto internacional volvió a ocupar al gobierno y al Partido Liberal indirectamente, en plena crisis de Meech, a partir del informe que se tenía que adoptar como texto programático en su 25avo aniversario (8-10 de marzo de 1991). El *Rapport Allaire* establecía cuatro categorías de competencias según las materias: a) materias en las que Quebec ejercía su plena soberanía, en virtud de lo establecido por la Constitución actual;<sup>64</sup> b) materias en las que también la ejercería aunque no estuvieran específicamente enumeradas en la Constitución;<sup>65</sup> c) materias en las que los pode-

63. Cuando Mulroney llegó al gobierno de Ottawa se propuso reabrir el debate constitucional que Trudeau había cerrado con un golpe de autoridad con el gesto unilateral de la repatriación en 1982. Gracias a la nueva posición federal, entre julio de 1986 y junio de 1987, se llegó a la primera versión del Acuerdo del lago Meech. Éste no satisfizo por igual a todo el espectro político y social de Quebec, pero el Partido Liberal, en el gobierno, estaba decidido a defenderlo con todas las energías posibles para que Quebec se volviera a sentir moralmente dentro de la «familia canadiense».

Se dió un largo período para su ratificación por parte de las provincias (la fecha límite expiraba el 23 de junio de 1990). En junio de 1988 todavía faltaban cuatro provincias para ratificarlo (Columbia británica, Terranova, Nueva Brunswick y Manitoba). Las negociaciones continuaron con el fin de encontrar un texto que permitiera el acuerdo de las provincias opuestas. Así, se llegó a la versión de 1990 (acuerdo de 9 de junio), firmada por los once primeros ministros. Pero todavía faltaba la ratificación de los parlamentos respectivos.

A pesar de las concesiones quebequesas, no fue posible el acuerdo: junto a la falta de votación dentro de los límites temporales de los diputados de Terranova se produjo el bloqueo por procedimiento de la Asamblea legislativa de Manitoba, conseguido por el único diputado autóctono. El Acuerdo del lago Meech había fracasado.

Pero incluso antes de que se produjera el hecho puntual del agotamiento de plazos, ya se había desencadenado la borrasca política que ha caracterizado la vida política canadiense del último año (1992). El enfrentamiento entre quebequeses y anglocanadienses aumentó y los ánimos independentistas quebequeses, adormecidos desde el referéndum, volvieron a despertarse.

64. Asuntos sociales, asuntos urbanos, cultura, educación, vivienda, deportes y ocio, política familiar, política laboral, sanidad y turismo. («Texte intégral du projet de résolution soumis aux militants libéraux los de leur 25ème congrés», reproducido en *Le Devoir*, 30 de enero de 1991, pág. A4).

65. Agricultura, subsidios de paro, comunicaciones, desarrollo regional, energía, medioambiente, industria y comercio, política lingüística, R+D, seguridad pública y seguridad de renta (*Ibid.*).

res serían ejercidos exclusivamente por el federal<sup>66</sup> y d) materias en las que los poderes serían compartidos entre Quebec y Canadá.<sup>67</sup>

Desde la óptica que nos interesa, el *Rapport Allaire* introducía cambios importantes porque exigía poderes compartidos en materia de política exterior cuando todo lo que había reclamado en ese sentido hasta entonces era una participación provincial mayor en la elaboración de la política exterior canadiense. Por otra parte, y dada la reducción de los poderes exclusivos reservados al federal, se podría intuir que la proyección exterior de cualquiera de las competencias provinciales no tendría que volver a ser un problema porque Quebec sería plenamente soberano en prácticamente todas las materias susceptibles de proyección internacional.

En el debate constitucional post Meech, todo el espectro social quebequés —al margen de las opciones globales defendidas— era consciente de la necesidad de un Quebec abierto al mundo.

Fueron tan interesantes o más que las percepciones quebequesas sobre la importancia del entorno internacional las reacciones suscitadas en los Estados Unidos ante la posibilidad de una independencia quebequesa. A partir de ellas Quebec puede afirmar que se han conseguido buena parte de los objetivos que se fijaba la acción internacional de la Revolución tranquila: disfruta de un cierto estatuto en el mapa regional/internacional, es un socio comercial importante para Estados Unidos (recordemos que entre el 70 y el 80% de las exportaciones quebequesas se dirigieron a este país) y ha ido tejiendo unos vínculos que, según parece, resistieron la borrasca de un nuevo estatuto político en relación con Canadá.

Las reacciones que se produjeron en Estados Unidos tuvieron un carácter absolutamente distinto a las reacciones alarmistas que acompañaron la campaña referendaria diez años atrás: tranquilidad y continuidad por encima de los cambios de estatuto político. Un día después del fracaso de Meech *The New York Times* publicó en su primera plana una noticia sobre la situación económica de la provincia que recogía las opiniones de John Kenneth Galbraith en el sentido que la viabilidad económica de Quebec estaba fuera de dudas.<sup>68</sup> Tres días después, los servicios financieros de «Moody's» y «Standard & Poor's» de Nueva York anunciaron su intención de mantener sus cuotas relativas a las obligaciones del gobierno de Quebec.<sup>69</sup>

Por otra parte, el embajador de Estados Unidos en Canadá, Edward Ney, en una conferencia pronunciada a la Foreign Policy Association declaraba que, aunque el gobierno de Estados Unidos era partidario de la unidad canadiense, los intereses americanos no se verían afectados si Quebec adoptaba una forma de soberanía que no llegara a la independencia. En este caso, probablemente tendrían que negociar un acuerdo de libre cambio con Quebec.<sup>70</sup>

Tanto o más importantes que las declaraciones político-económicas fueron las decisiones económicas: los clientes de Estados Unidos se manifestaban dispuestos a

66. Defensa y seguridad del territorio, tarifas y aduanas, gestión del deber común, moneda y perecuación (*Ibid.*).

67. Asuntos autóctonos, fiscalidad, inmigración, instituciones financieras, justicia, pesca, política exterior, correos y telecomunicaciones y transportes (*Ibid.*).

68. Información de Louis Uchitelle en *The New York Times*, 24 de junio de 1990, pág. 1 y 12.

69. Información recogida por Héту en *La Presse*, 26 de junio de 1990, pág. A1-A2.

70. Declaraciones recogidas por *Le Devoir*, 20 de julio de 1990, pág. 6 y por *La Presse*, 23 de julio de 1990, pág. A5.

seguir negociando con Hydro-Québec, la compañía quebequesa de electricidad, fuera cual fuera el estatuto político de la provincia.

En julio de 1990, la oficina de prensa canadiense en Washington pidió un comunicado oficial ante el fracaso de Meech a los tres *partenaires* de la Hydro. Los tres (New York Power Authority, New England Power Pool y Vermont Joint Owner) contestaron con celeridad y en el mismo tono: si un eventual gobierno del Quebec independiente no cambia las condiciones de los contratos y se mantienen los compromisos de suministro, Estados Unidos lo mantiene todo, independencia o no al margen.

Más tarde la comisión de servicios públicos de Vermont (Vermont Public Board) hizo público un documento en el cual llegaba a la conclusión de que, lejos de ser peligrosa, la independencia quebequesa podría aumentar la fiabilidad de las exportaciones, ya que un país nuevo tendría que asegurar ante todo la estabilidad de su economía.<sup>71</sup>

Por otra parte, el gobernador de Illinois, James R. Thompson, en el transcurso de una comida de trabajo organizada por la Banque de Montréal en octubre de 1990, expresaba la voluntad de aumentar los intercambios con Quebec. Interpelado por los periodistas anglófonos Thompson no se mostró más preocupado por las veleidades soberanistas de Quebec que por la elección de un gobierno neodemócrata en Ontario. Para Thompson se trataba de un problema de estabilidad política y Quebec ya lo había demostrado bastante. De todos modos, concluía, ni siquiera en Estados Unidos existe la estabilidad perfecta.<sup>72</sup>

Así, iniciada la década de los noventa, Quebec se ha encontrado en una situación en que el conjunto de sus contactos internacionales, pero muy especialmente los intercambios transfronterizos y transregionales de tipo económico, han dado su resultado: la provincia tiene bien afirmada su posición en el marco norteamericano. Con eso, Quebec se ha dotado del peso necesario para negociar con Canadá sobre su futuro, común o separado a nivel político pero, sin duda, compartido a nivel económico.

## Conclusiones

La primera conclusión general que podemos derivar de la trayectoria exterior de Quebec es que las relaciones internacionales de Quebec, en los años ochenta, se caracterizan por la tendencia a la continuidad y al crecimiento.

Esta tendencia se explica a partir de los rasgos intrínsecos del sistema internacional contemporáneo, del sistema federal canadiense y de la realidad provincial quebequesa. A estos tres niveles siguen generándose retos que, desde un principio, llevan a Quebec a proyectarse internacionalmente. También son estos retos los que permiten conseguir un mínimo acuerdo entre las fuerzas de todo el espectro político quebequés sobre el núcleo central de la acción exterior provincial.

La segunda conclusión se refiere al carácter de la actividad exterior quebequesa. Al respecto podemos decir que las relaciones internacionales de Quebec, durante los años ochenta, reflejan el paso paulatino del personalismo y la improvisación a la institucionalización y a la reflexión.

71. Información de Girard en *Le Devoir*, 15 de octubre de 1990, pág. 3.

72. Información de Le Cours en *La Presse*, 20 de octubre de 1990, pág. G1.

Cada vez son más frecuentes las actuaciones con un marcado signo personalista, tan características de los primeros momentos de la historia reciente de las relaciones internacionales quebequesas. La pérdida del carácter novedoso y del matiz de excepción que tenía la acción exterior también ha permitido una mayor racionalización de las actuaciones. La oportunidad ha dejado de ser un criterio determinante, tanto en la elección de los *partenaires* como de las políticas.

Además de la experiencia, la estructura ministerial que se ha ido edificando a lo largo de los años ha contribuido a reducir estos elementos de iniciativa individual. Por consiguiente, un vez sentada la realidad de las relaciones internacionales de Quebec, el papel del gobierno provincial tiende a transformarse en un papel de encuadre y apoyo. El gobierno quebequés se responsabiliza de dar impulso y cobertura a la acción internacional de la iniciativa privada a quien concede buena parte del protagonismo exterior. Es lo que se denomina «privatización de papeles».

La tercera conclusión se refiere a la ubicación simbólica de la actividad exterior quebequesa sobre el eje amistad/enemistad en las relaciones federales provinciales. Durante los años ochenta, la actividad exterior de Quebec se sitúa próxima al vértice que expresa las relaciones de amistad con el gobierno federal. Las épocas en las que ésta se situaba más cerca del extremo «enfrentamiento» ya se han superado. En lo que se refiere a la actitud federal ante las relaciones internacionales quebequesas, en los años ochenta se pasó de una diplomacia por reacción a una diplomacia mediadora. En cambio, por lo que se refiere a la actitud provincial, se ha pasado de la diplomacia de enfrentamiento a la diplomacia paralela o de cooperación.

Quebec, respecto a Ottawa, puede actuar como *lobby* e intentar orientar la posición federal (en el caso de la ayuda al desarrollo, por ejemplo, Quebec propugna una orientación más francófona de la ayuda canadiense) o bien puede reforzarla ante la oposición de otras provincias o de otros *partenaires* (la actitud de Quebec en las negociaciones sobre el libre cambio con los Estados Unidos fue un firme apoyo a la posición negociadora canadiense).

El clima cooperativo a nivel exterior es un reflejo del estado de la situación de las relaciones federales/provinciales en los años ochenta. En el contexto de esta década, la acción exterior de Quebec principalmente es un instrumento utilizado para la creación y el mantenimiento de un espacio autónomo propio en un mundo interdependiente y regionalizado. Ya no es un instrumento de autoafirmación nacional. Por lo tanto, la conflictividad que se le asociaba se ha diluido.

Un último aspecto de este clima positivo de las relaciones federalo-provinciales afecta a la resolución de conflictos en el ámbito de la actuación exterior provincial. Se mantiene la lógica de siempre: tratar la cuestión en el escenario político en vez de trasladarlo al jurídico. Con todo, debe señalarse que, actualmente, son pocos los casos de conflictos, ya que las diferencias se resuelven casi antes de que asomen. Existen los mecanismos y, sobre todo, la voluntad.

La cuarta conclusión se refiere a la ubicación del comportamiento exterior quebequés sobre el otro eje de las coordenadas, el limitado por los patrones política-economía: durante los años ochenta la actividad internacional de Quebec se concentra básicamente en objetivos de tipo económico.

Quebec ha ido despolitizando su actividad exterior como resultado de la progresiva ausencia de la necesidad de autoafirmación *vis-à-vis* el federal y *vis-à-vis* el resto del Canadá anglófono, en las negociaciones constitucionales. A consecuencia de esta des-

politización, Quebec ha podido, en los años ochenta, superar una cierta contradicción: la existente entre el enunciado de objetivos de eficacia funcional, utilizados como argumento para potenciar la actividad internacional provincial, y aquellas primeras actuaciones de carácter oportunista o de «parafernalia diplomática» que eran llevadas a cabo sin ninguna consideración al criterio de eficacia.

Al guiar los objetivos económicos, las actuaciones internacionales de Quebec responden al criterio de funcionalidad. En muchas ocasiones Quebec está más capacitado que el federal, sea por razones de proximidad sea por el hecho del desbordamiento federal, para identificar las necesidades provinciales. Cuando éstas impliquen una actuación exterior, la provincia pone en funcionamiento los mecanismos más idóneos para resolverlas.

Así, pues, durante los años ochenta, las relaciones internacionales de Quebec se caracterizan por la concentración en los temas de *low politics*.

La realidad ha impuesto una concertación tácita: se acepta la existencia de dos agendas internacionales, la federal y la provincial. Ottawa ha aceptado la presencia de una agenda internacional provincial y Quebec ha asumido que la suya, si bien se trata de una agenda en muchos aspectos similar a la federal, es una agenda restrictiva respecto de aquella. El acento en el aspecto económico es evidente. Entre ambas existen espacios de intersección que son los que generan las actuaciones cooperativas.

Como quinta conclusión podemos afirmar que la ubicación más próxima al vértice económico ha llevado al Quebec a asumir su espacio en el continente norteamericano y a determinar la elección de sus *partenaires*. Es decir, las relaciones internacionales de Quebec en los años ochenta se caracterizan por la tendencia a la regionalización, entendida como intersección en la región norteamericana.

Es en el marco regional norteamericano donde Quebec ha reconocido la parte más importante de su espacio internacional, porque, en los años ochenta, las prioridades y las necesidades provinciales se centran en la esfera económica y en la de cooperación transfronteriza. Las actividades regionales transfronterizas han pasado a constituir el gran bloque de la diplomacia quebequesa. En ambas, los Estados Unidos son el principal socio de Quebec.

Complementariamente la acción consciente y responsable llevada a cabo por Quebec le ha convertido en un socio indispensable para los Estados Unidos.

En resumen, al empezar la década de los años noventa, las relaciones internacionales de Quebec han conseguido el estado de normalidad. Normalidad que se traduce, por un lado, en la diplomacia cooperativa que desarrolla el gobierno de Quebec con el propio Canadá, y, de otro, en la creación de un espacio propio, autónomo, por parte de Quebec, dentro de la estrategia de intervención económica regional de América del Norte.

Ahora bien, esta normalidad coincide con una nueva crisis en la construcción de un Estado canadiense. El fracaso del Acuerdo constitucional del lago Meech introdujo la posibilidad de la independencia de Quebec o, al menos, de una remodelación importante en las relaciones federales/provinciales. Aunque el acuerdo del mes de agosto de 1992 aleja esta eventualidad, deberá esperarse al resultado del referéndum de Quebec para descartarla definitivamente.<sup>73</sup>

---

73. Con posterioridad a la finalización de este artículo se celebró el referéndum sobre la aceptación de la renovación de la Constitución canadiense en base al Acuerdo concertado de 26 de agosto de 1992

El caso de Quebec es representativo de las tendencias opuestas que dominan el sistema internacional en la actualidad: la fragmentación político-cultural y la integración económica. Fragmentación e integración son, al mismo tiempo, las fuerzas dominantes en la actividad exterior de Quebec: fragmentación como autoafirmación nacional e integración regional como racionalidad económica. Estas fuerzas pueden comportar la creación de un nuevo miembro del sistema de estados.

En la década de los noventa, ya dentro de la posguerra fría, la fragmentación, o, al contrario, la unificación, se ha convertido, por motivos étnico-culturales, en un hecho cotidiano que nos obliga a revisar a menudo las listas de los miembros de las Naciones Unidas.

A pesar de ese elemento de cotidianeidad, el caso de Canadá-Quebec presenta un cierto matiz de excepción por el hecho de su pertenencia al mundo euro-atlántico, área relativamente estable desde la Segunda Guerra Mundial. Si en ese marco se puede plantear la situación hipotética de un estado que se fragmente sin que el sistema regional e internacional se vea sacudido, es porque Quebec disfruta, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, de un potencial que le diferencia de otras entidades políticas subestatales con voluntad de independencia.

Por un lado, la independencia o el replanteamiento de la estructura federal no son reclamados por ningún grupo armado que, en caso de acceder al poder, pudiera introducir elementos desestabilizadores del sistema.

Por otro lado, y más importante, su pequeña historia de tres décadas de actividad en el terreno internacional le ha convertido en un *partenaire* fiable dentro de su especial marco de actuación (el mundo norteamericano) y es una garantía de estabilidad para el conjunto de las alianzas ideológicas, políticas y económicas establecidas por Canadá desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

---

(Acuerdo de Charlottetown). El resultado del referéndum celebrado, a nivel de toda la Confederación, el 26 de octubre de 1992, dio, por un 54,9 % de los votos, la victoria al no. La negociación se volvió a abrir. No hubo ningún cisma definitivo ni ninguna sacudida radical.

