

Las relaciones exteriores
de los Estados no soberanos.
El caso de Quebec



The Foreign Relations of Non-Sovereign States:
The Case of Quebec

BONANZAS

Este artículo analiza —con base en un argumento teórico— el carácter separatista de las relaciones exteriores de la provincia de Quebec, en Canadá. El argumento es que las relaciones internacionales de las regiones separatistas tienden a no ser económicas, que buscan preparar una eventual independencia y que están en conflicto constante con la política exterior del Estado del que forman parte. El análisis empírico busca identificar estos elementos en la actividad exterior de Quebec.

This article discusses, from a theoretical basis, whether Quebec's (Canada's francophone province) foreign policy is separatist in character. The theoretical argument goes that the foreign relations of separatist provinces tend not to concentrate on the economic field, they prepare for an eventual independence and are in permanent conflict with their "mother" State's foreign policy. My empirical analysis searches for all these elements in Quebec's international relations.

Las relaciones exteriores de los
Estados no soberanos.
El caso de Quebec

U n supuesto muy socorrido de la teoría de las relaciones internacionales sostiene que los Estados son los actores más importantes, si bien no los únicos, que conoce el sistema internacional. Es posible suponer, entonces, que las regiones que aspiran a convertirse un día en Estados soberanos (sobre todo aquellas que, como miembros de una federación, gozan ya de alguna forma de organización política) intenten adoptar una posición internacional lo más semejante posible a éstos, como forma de preparar su aparición formal en el escenario internacional.

El objeto de este artículo es, por lo tanto, determinar si es posible reconocer una región separatista por las formas que toman sus relaciones con el exterior. Para decidirlo, reviso uno de los trabajos más importantes sobre las relaciones exteriores de los actores gubernamentales subnacionales,¹ identifiqué las categorías en que teóricamente es distinta la política exterior de las regiones separatistas y las contrasto con el caso de Quebec, la provincia francoparlante de Canadá.

La actividad exterior del Quebec se remonta, cuando menos, a 1882, año en que esta provincia estableció una Agencia general en París. Sin embargo, para delimitar este estudio, sólo considero las relaciones exteriores quebequenses a partir

* El Colegio de San Luis. Correo electrónico: jdurazo@colsan.edu.mx

¹ Ivo Duchacek, "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en Hans Michelman y Panayotis Soldatos (coords.), *Federalism and International Relations; The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-33.

de la Revolución tranquila de la década de 1960. La Revolución tranquila fue un movimiento modernizador de la sociedad y el “Estado” quebequenses que tuvo lugar bajo el gobierno liberal del primer ministro provincial Jean Lesage (1960-1966). Este proceso tuvo connotaciones nacionalistas importantes y estuvo acompañado por el surgimiento de movimientos separatistas, tanto democráticos (el *Parti Québécois*), como terroristas (el *Front de libération du Québec*).²

Para efectos de este trabajo, los términos de Estado no soberano, región y provincia son equivalentes y se refieren a aquellos órdenes de gobierno que, teniendo capacidad para legislar y llevar a cabo políticas en su ámbito interno, son al mismo tiempo miembros de un Estado federal superior. Por otra parte, sólo analizo la actividad exterior del gobierno regional, dejando de lado la participación privada en este proceso.

■ Las relaciones exteriores de los Estados no soberanos

El que los Estados no soberanos participen activamente en las relaciones internacionales es un fenómeno cada vez más frecuente y cada vez se limita menos a los contactos fronterizos, enfocándose de manera creciente en los grandes centros de poder político y económico (independientemente de su cercanía). Estas relaciones suponen un grado elevado de autonomía interna, que se proyecta al exterior; la mayor parte de estos actores regionales son, en consecuencia, miembros de algún tipo de federación.

El crecimiento de la interdependencia económica ha obligado a las regiones a responder a los retos que ésta presenta con los recursos de que disponen. Ello las ha convertido en actores (ocasionales o permanentes) del sistema internacional. Como resultado, los gobiernos regionales participan activa y directamente en la escena internacional, aunque sin dejar de lado los métodos tradicionales de cabildeo y presión sobre los gobiernos federales.³

Las relaciones exteriores de las regiones son principalmente económicas (ex-

² John Saywell, *The Rise of the Parti Québécois, 1967-1976*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, pp. 24-29 *et passim*.

³ I. Duchacek, art. cit., pp. 6 y ss.

cepto en el caso de las provincias separatistas) y se desarrollan por varios canales, que las provincias usan en función de sus recursos e intereses. Ellos son las representaciones permanentes en el exterior, con fines de promoción económica, negociación y cabildeo, los viajes de los jefes de gobierno regionales al extranjero y la participación en conferencias multilaterales, de manera independiente o subsidiaria de las delegaciones federales. Otros canales son las misiones cortas de investigación y contacto con el exterior, la publicidad directa y las exposiciones internacionales y, finalmente, el establecimiento de zonas especiales de comercio internacional.⁴

En términos geográficos, la actividad exterior de los Estados no soberanos es de tres tipos. El primero es el contacto fronterizo, que busca resolver informalmente problemas inmediatos que afectan a los dos lados de la frontera e incluye cooperación policial, control de desastres naturales y manejo de recursos. El segundo es la relación con el Estado soberano vecino y trata temas más amplios, tales como los ecológicos, culturales y energéticos, mediante métodos más formales como el cabildeo y la representación permanente.

El tercero, las relaciones globales, es la faceta más formal de la política exterior de los Estados no soberanos, en la que se tratan temas muy variados. Las relaciones globales pueden ser utilizadas por regiones separatistas para preparar el reconocimiento internacional de su eventual independencia.⁵

Las relaciones internacionales de las regiones están sujetas, por un lado, a la anarquía tradicional del sistema internacional y, por el otro, a la estructura superior de la política exterior del Estado federal del que forman parte, a la que intentan influir y modelar, pero a la que también están subordinadas. Estas formas de acción exterior no son tradicionales y tienen una dimensión política —interna y externa— muy importante.⁶

La existencia de las políticas exteriores regionales en el seno de una federación puede fragmentar la acción exterior federal, al crear posiciones encontradas o discordantes. Sin embargo, también puede haber coordinación entre las políticas exteriores federal y provincial, enriqueciendo la posición del Estado en cuestión.

⁴ *Ibid.*, pp. 14 y ss.

⁵ *Ibid.*, pp. 16 y ss.

⁶ *Ibid.*, pp. 26 y ss.

El caso más frecuente debe ser una combinación de competencia y cooperación, dependiendo del tema en discusión. Sin embargo, si el Estado federal se siente amenazado (por una posición regional separatista, por ejemplo), reclamará la exclusividad en materia internacional y tratará de centralizar la política exterior, reprimiendo la actividad regional.⁷

■ Las provincias separatistas

Del análisis de Duchacek se desprende que las provincias separatistas se diferencian de las demás porque sus relaciones exteriores no son básicamente económicas, porque tienden a usar su política exterior para promover su eventual independencia y porque el Estado federal del que forman parte ve esta actividad exterior como una amenaza y busca reprimirla. De esta última proposición se sigue que la competencia entre las políticas exteriores federal y regional debe ser encarnizada y deben ser pocos los espacios de cooperación.

El propósito del siguiente apartado de mi artículo es comprobar la veracidad de estas proposiciones en el caso de Quebec. Por ello, analizo los ámbitos en que se desarrollan las relaciones exteriores quebequenses, el sentido de la actividad de los agentes internacionales de esta provincia y la relación entre la federación canadiense y Quebec en materia de política exterior.

■ Los ámbitos de la política exterior de Quebec

Los primeros intentos quebequenses de relacionarse efectiva y permanentemente con el exterior, llevados a cabo en 1960, versaron sobre educación y cultura y se dirigieron a Francia. Éstos eran los temas y el interlocutor naturales, pues en estas áreas las provincias canadienses tienen facultades constitucionales exclusivas y la conciencia de identidad recién adquirida, que llevó al diseño de esta política exterior, se basaba en el factor lingüístico. La política exterior en materia cultural de

⁷ *Ibid.*, pp. 28 y ss.

Quebec fue la punta de lanza de las relaciones exteriores de la provincia y la que inició su proceso de institucionalización.⁸

No obstante, la parte económica de la política exterior de Quebec también adquirió importancia rápidamente, sobre todo en relación con los Estados Unidos, debido a que Quebec es una sociedad industrial pequeña, que exporta 20% de su producción al exterior y que recibe de él una parte importante de sus inversiones. Así, la política exterior quebequense se desarrolló en dos vertientes principales, una cultural y educativa, la otra económica.⁹

Sin embargo, las diferencias en la orientación exterior entre los gobiernos de distintos orígenes partidarios son muy notorias. El Partido Liberal de Quebec en sus primeros gobiernos (1960-1970) y el *Parti Québécois* (en el poder entre 1976 y 1985 y desde 1994) han dedicado mayor atención al ámbito cultural y educativo. En cambio, los gobiernos liberales de Robert Bourassa (1970-1976 y 1985-1990) estaban interesados principalmente en la economía y los aspectos del intercambio científico y educativo directamente relacionados con el desarrollo económico. La acción exterior de Quebec en la década de 1990 “es alimentada, sobre todo, por motivos económicos [...], aun cuando las preocupaciones culturales y educativas también son importantes”.¹⁰

Hay también grandes diferencias regionales en el énfasis de la política exterior de Quebec. Las relaciones con Bélgica, Francia, Gran Bretaña, México y los países de África son básicamente culturales, aunque también tienen aspectos económicos. Las relaciones con los Estados Unidos, Alemania, Venezuela y los países de Asia, en cambio, son casi exclusivamente económicas.¹¹

Entre 1994 y 1995, Quebec firmó más de 400 acuerdos con países y regiones de todas partes del mundo. Aunque pocos, Quebec también ha firmado acuerdos con organismos internacionales. La región privilegiada por la actividad exterior

⁸ Louise Beaudoin, “Origines et développement du rôle international du gouvernement du Québec” en Paul Painchaud (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Quebec, Centre québécois des relations internationales-Presses de l’Université du Québec, 1977, pp. 453 y ss.

⁹ Luois Bélanger, “La diplomatie culturelle des provinces canadiennes”, *Études internationales*, 25 (1994), pp. 422 y ss.

¹⁰ Guy Gocelin y Gordon Mace, “Asymétrie et relations internationales: les provinces canadiennes, l’Europe et l’Amérique latine”, *Études internationales*, 25 (1994), p. 531 (la traducción es mía).

¹¹ *Ibid.*, pp. 531 y ss.

quebequense fue Europa (sobre todo Francia), aunque América recibió también una parte importante de este esfuerzo.

De estos acuerdos, 40% se refieren a educación y cultura, 30% a temas económicos (agricultura, finanzas, desarrollo, energía) y el resto a temas tan variados como el medio ambiente, la condición de la mujer y la administración de justicia. Estas cifras se reflejan también en los renglones presupuestarios del Ministerio de Asuntos Internacionales de Quebec (creado en 1988).¹²

■ El sentido de las relaciones exteriores de Quebec

En 1995, Quebec tenía 24 representaciones permanentes, entre delegaciones generales, delegaciones y agencias comerciales, en el exterior, repartidas en Asia, África, América y Europa. Aunque en 1996 recortes presupuestales obligaron a Quebec a conservar sólo sus delegaciones generales (siete en total, incluyendo la acreditada en la ciudad de México), en 1998, el número había vuelto a crecer (ese año se estableció una delegación general en la Argentina y se reabrieron las agencias comerciales).¹³ Las funciones de esta red de representaciones son esencialmente económicas, como la atracción de inversión, la transferencia de tecnología y la promoción del comercio.¹⁴

La parte más importante de las relaciones exteriores quebequenses —la educación y la cultura— se lleva a cabo por medios más directos (participación en conferencias internacionales y firma de acuerdos específicos) y tiene consecuencias más profundas. Su función última, más allá de los intercambios y las exposiciones artísticas, es difundir internacionalmente la identidad específica de Quebec, separada de la del resto de Canadá.¹⁵

¹² Este ministerio ha cambiado repetidamente de nombre, pero sus funciones esenciales frente al exterior permanecen las mismas. Tomé los datos del *Répertoire des ententes internationales du Québec, 1964-1995*, Quebec, Ministère des Affaires internationales, de *l'Immigration et des Communautés culturelles, 1995* y de *Le Québec et l'interdépendence. Le monde pour horizon*, Quebec, Ministère des Affaires internationales, 1991, pp. 15 y ss.

¹³ "Québec dans le monde", *Québec international*, 1995, núm. 2, p. 32. Véase también la página de internet del Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, <http://www.mri.gouv.qc.ca>

¹⁴ Pierre van der Donckt, *Quebec en el escenario internacional*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1987, *Cuadernos*, núm. 24, pp. 13 y ss.

¹⁵ L. Bélanger, art. cit., pp. 447 y ss.

En la *Francophonie*¹⁶ Quebec logró el *status* de gobierno participante, lo que, con ciertas limitaciones, le da derecho a una delegación propia en un organismo internacional. Por otro lado, Quebec ha participado de manera independiente en varias manifestaciones culturales internacionales, a pesar de la oposición expresa a esta práctica de parte del gobierno federal canadiense.

Quebec también ha promovido la instalación de representaciones extranjeras —gubernamentales o no— en su territorio y, en especial, en su capital, la ciudad de Quebec, así como la realización de conferencias multilaterales de todo tipo (desde los Juegos Olímpicos de Montreal, en 1976, a la Cumbre de la *Francophonie* en 1987 y la reunión ministerial del GATT en 1998) como forma de promover su presencia y visibilidad internacional. Con estas acciones, Quebec, que no ha negado en el plano exterior su pertenencia *de jure* y *de facto* a la federación canadiense, actúa como si estuviera dispuesto a modificar esta condición en el corto plazo.¹⁷

La iniciativa más reciente del Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec refuerza y profundiza todas estas tendencias. Este programa busca convertir a la ciudad de Quebec en una capital “nacional”, del mismo rango y con el mismo grado de visibilidad internacional que otras en el mundo.¹⁸

■ Las relaciones federal-provinciales en política exterior

Las relaciones entre Quebec y el gobierno federal canadiense han sido constantemente conflictivas desde la Revolución tranquila, debido a las demandas provinciales de control sobre áreas que la federación consideraba tradicionalmente de su competencia exclusiva (impuestos, seguridad social y relaciones exteriores, princi-

¹⁶ La *Francophonie* es un organismo internacional que reúne a los países de habla francesa, que busca hacer del francés un idioma central en la producción científica, cultural y tecnológica mundial, mediante la creación de redes y lazos que lo usen y lo fortalezcan. Al participar en la *Francophonie*, Quebec cree defender mejor su identidad francoparlante (*Le Québec et l'interdépendance...*, pp. 137 y ss.).

¹⁷ L. Beaudoin, art. cit., pp. 458 y ss.

¹⁸ L. Beaudoin, “Conférence de presse annonçant le lancement des plans d'action pour la capitale nationale du Ministère des Relations internationales, du Ministère de l'Industrie et du Commerce, du Conseil du trésor et de Tourisme Québec”, 14 de octubre de 1999, <http://www.mri.gouv.qc.ca>

palmente). El debate constitucional en curso desde 1960 ha impedido la solución satisfactoria de este problema.¹⁹

La repatriación de la Constitución en 1982 agravó la situación. La ley fundamental de Canadá, la *British North America Act* de 1867, era un estatuto del Parlamento británico; por lo tanto, éste era el único cuerpo legislativo facultado para enmendarla. A partir de la década de 1960, Canadá insistió cada vez más en crear un procedimiento que le permitiese reformar su ley fundamental en sus propias instituciones y sin necesidad de recurrir al Parlamento británico. A este proceso, completado en 1982, cuando este último renunció a su facultad de enmendar la ley fundamental canadiense, se le llamó repatriación de la Constitución. Sin embargo, el gobierno de Quebec se negó a ratificar dicho proceso, pues consideró que la repatriación, al no concederle el derecho a vetar las reformas constitucionales futuras, atentaba contra sus derechos como sociedad separada y diferente del resto de Canadá. Los intentos de resolver esta cuestión en las conferencias del Lago Meech (1987) y de Charlottetown (1992) fracasaron rotundamente por la oposición de las provincias angloparlantes y la cuestión constitucional canadiense se encuentra actualmente en un *impasse*.²⁰

En materia de política exterior, las relaciones federal-provinciales siempre han sido tensas. Desde el principio, Quebec arguyó que estaba prolongando al exterior sus facultades constitucionales internas, por lo que el gobierno federal no podía intervenir en ellas. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Canadá apoyó esta tesis al afirmar que la conducción de la política exterior debe seguir la división constitucional de competencias, debido al silencio legal sobre este punto.²¹

En 1965, Canadá protestó contra los dos primeros acuerdos internacionales que suscribió Quebec de manera independiente, porque éste no informó ni debida ni oportunamente al gobierno federal. La protesta fue más severa cuando, en 1968, Quebec —y no Canadá— fue invitado directamente a participar en la conferencia de la *Francophonie* realizada en Libreville, Gabón.

¹⁹ J. Saywell, *op. cit.* Véase también Marc Chevrier, *Le fédéralisme canadien et l'autonomie du Québec. Perspective historique*, Quebec, Ministère des Relations internationales, 1996.

²⁰ *Le statut politique et constitutionnel du Québec. Historique et évolution*, Quebec, Gouvernement du Québec, 1999, pp. 23 y ss.

²¹ P. van der Donckt, *op. cit.*, p. 16.

Esta crisis se resolvió en 1971, cuando Canadá y Quebec llegaron a un acuerdo, que permitió a Quebec usar el *status* de gobierno participante que la *Francophonie* le había concedido y dispuso la constitución de representaciones separadas en una delegación canadiense conjunta, que tendría un solo voto (en caso de discrepancia, esta delegación conjunta se abstendría). El gobierno federal conservaba la primacía nominal, aunque Quebec retenía la iniciativa. Este acuerdo, sin embargo, no resolvió satisfactoriamente el problema del *status* internacional de Quebec.²²

Canadá ha intentado dirigir la política exterior de Quebec, negando su autorización a la firma de ciertos acuerdos hasta que el gobierno federal firmase acuerdos-marco superiores (éste fue el caso del acuerdo entre Quebec y la Comunidad Europea). En respuesta, Quebec se ha negado varias veces a aplicar acuerdos en cuya elaboración no ha participado (el acuerdo cultural con Bélgica, de finales de la década de 1960, es el ejemplo más claro).²³

La actividad internacional quebequense obligó al Canadá a crear un marco propio de cooperación internacional para tratar de encauzar y equilibrar al de Quebec. Este marco ha superado en ocasiones la capacidad de respuesta de Quebec, sobre todo en áreas marginales, como África, donde la representación del gobierno federal asimiló sin fricciones la actividad quebequense.²⁴

En otros ámbitos, sin embargo, Quebec y el gobierno federal canadiense concluyeron acuerdos que le reconocen al primero la supremacía. Uno de ellos es el acuerdo sobre inmigración, por el que Quebec tiene la responsabilidad completa sobre su política en esta área, sujeto sólo a objeciones federales de carácter sanitario o de seguridad nacional.²⁵

Es muy significativo, además, aunque de poca importancia práctica, que Quebec llame a sus acuerdos internacionales *ententes* (entendimientos) y a sus representaciones en el exterior, delegaciones. Así evita usar la terminología reservada en el Derecho internacional a los Estados soberanos (tratados, embajadas).²⁶

²² L. Bélanger, art. cit., pp. 449 y ss.

²³ *Loc. cit.*

²⁴ L. Beaudoin, "Origines...", pp. 466 y ss.

²⁵ G. Gosselin y G. Mace, art. cit., p. 549.

²⁶ L. Beaudoin, "Origines...", pp. 448 y ss.

■ Las relaciones exteriores de Quebec: alcances y límites

De acuerdo con el análisis tipológico de Duchacek para las relaciones internacionales de las provincias separatistas, éstas no deberían ser económicas, deberían preparar la independencia eventual de la provincia y deberían estar en conflicto permanente con la política exterior federal. Sólo si en el caso de Quebec se cumplen estas condiciones podrá concluirse que —en términos de sus relaciones exteriores— esta provincia es separatista.

A partir de lo expuesto en este artículo, el peso de las cuestiones culturales y educativas en las relaciones internacionales de Quebec es apenas un poco mayor en términos reales que el de las económicas. Sin embargo, el peso simbólico de las primeras es fundamental, pues ésta es el área específica en que se basa el separatismo quebequense.

La relación federal-provincial en materia de política exterior es difícil de analizar en este caso, pues una parte importante de la controversia no se dirige a las relaciones exteriores en sí mismas, sino que se inscribe en el debate constitucional más amplio que se desarrolla en Canadá desde la Revolución tranquila. En las áreas donde este debate no es importante, la provincia y la federación tienden a cooperar.

No hay trazas de una voluntad federal de reprimir la política exterior quebequense (cuyo ejemplo, además, ha cundido a provincias tan leales como Alberta²⁷), aunque sí busca —con cierto éxito— supervisarla y controlarla. Las disputas, en general, son sobre cuestiones más protocolarias que de fondo.

Sin embargo, lo más significativo de esta actividad es que desempeña un papel fundamental en la creación de una imagen externa de Quebec distinta de la del conjunto de Canadá. Es en este ámbito, como es lógico, donde la relación entre la provincia y la federación ha sido más tirante a lo largo del tiempo.

En conclusión, la posición de Quebec como provincia separatista, en los términos del tipo ideal de Duchacek, se desprende con bastante claridad —aunque con algunos matices— del estudio de las relaciones exteriores de la provincia. En

²⁷ Véase la página de internet del Departamento de Asuntos Internacionales e Intergubernamentales de Alberta, <http://www.iaa.gov.ab.ca>

cualquier caso, este estudio demuestra que, a pesar de los intentos de los gobiernos provinciales separatistas por externalizarlo, el separatismo es, antes que nada, un asunto interno. El Estado soberano ha logrado mantener su posición privilegiada en el sistema internacional; las regiones separatistas, al combatirlo, buscan imitarlo.

■ Bibliografía

BEAUDOIN, Louise, “Conférence de presse annonçant le lancement des plans d’action pour la capitale nationale du Ministère des Relations internationales, du Ministère de l’Industrie et du Commerce, du Conseil du trésor et de Tourisme Québec”, 14 de octubre de 1999, <http://www.mri.gouv.qc.ca>

———, “Origines et développement du rôle international du gouvernement du Québec”, en Paul Painchaud (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Centre québécois des relations internationales-Presses de l’Université du Québec, 1977, pp. 441-470.

BÉLANGER, Luois, “La diplomatie culturelle des provinces canadiennes”, en *Études internationales*, 25 (1994), pp. 421-452.

CHEVRIER, Marc, *Le fédéralisme canadien et l’autonomie du Québec. Perspective historique*, Québec, Ministère des Relations internationales, 1996.

Departamento de Asuntos Internacionales e Intergubernamentales de Alberta, <http://www.iaa.gov.ab.ca>

DUCHACEK, Ivo, “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en Hans Michelman y Panayotis Soldatos (coords.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-33.

GOCELIN, Guy y Gordon Mace, “Asymétrie et relations internationales: les provinces canadiennes, l’Europe et l’Amérique latine”, en *Études internationales*, 25 (1994), pp. 523-551.

Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, <http://www.mri.gouv.qc.ca>
Le Québec et l’interdépendence. Le monde pour horizon, Québec, Ministère des Affaires internationales, 1991.

“Québec dans le monde”, *Québec international*, 1995, núm. 2, p. 32.

Répertoire des ententes internationales du Québec, 1964-1995, Québec, Ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles, 1995.

SAYWELL, John, *The Rise of the Parti Québécois, 1967-1976*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

Le statut politique et constitutionnel du Québec. Historique et évolution, Québec, Gouvernement du Québec, 1999.

VAN DER Donckt, Pierre, *Quebec en el escenario internacional*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1987, *Cuadernos*, núm. 24.