

La política exterior de Quebec: ¿mito o realidad?

Andrés Ventosa de Campo*

Resumen

Actualmente el gobierno de Quebec está muy interesado en ampliar su política exterior, con el objetivo de afianzar su *status* internacional a través de relaciones y acuerdos internacionales que son de su particular interés para su desarrollo económico y sociocultural dentro de aquellas áreas correspondientes a la jurisdicción de su competencia provincial como son las relaciones culturales, la investigación y el desarrollo, la educación, la seguridad social, el trabajo, la salud, los recursos naturales y la migración.

La provincia de Quebec tiene un interés particular en incrementar las relaciones culturales, financieras y comerciales con aquellos países que son importantes para incrementar su presencia en el mundo. El inicio de la proyección internacional de Quebec empezó en los años sesenta cuando abrió sus primeras delegaciones en París y Londres. Actualmente mantiene 15 representaciones en países de África, Europa, América, Asia y también en algunas provincias del mismo Canadá. En México estableció una Delegación General en 1984.

El presente artículo analiza si la política exterior de Quebec es un mito o una realidad. La respuesta se buscará, en primer lugar, a través del análisis del factor económico y la dependencia estructural de la provincia, y en segundo lugar, a partir del estudio del factor político y la jurisdicción federal y provincial canadiense en materia de política exterior.

El interés fundamental de la política exterior de Quebec es lograr el reconocimiento internacional como sociedad diferente del resto de Canadá. Para tal efecto, requiere de la realización de un conjunto de actividades exteriores como negociación de acuerdos de desarrollo económico, de cooperación científica, de

* Doctor en Relaciones Internacionales con especialidad en Cooperación Internacional por la Universidad de Toulouse y doctor en Ciencias Económicas por la Facultad de Economía de la misma Universidad. Profesor e investigador adscrito a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPYS, de la Facultad de Economía y de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.

Abstract

Quebec's government is currently very interested in broadening its foreign policy with the aim of strengthening its international status throughout international relations and agreements of specific interest to its economic, social and cultural development within those fields concerning matters of its provincial responsibilities as: cultural affairs, research and development, education, social security, work, health, natural resources and immigration.

Quebec's particular interest is to increase its cultural and commercial relations with those countries which have a major interest for the region mainly in the fields of culture, commerce and finance. In 1960's started Quebec's international projection with the establishment of its first two Delegation-Generals in Paris and London. Nowadays, Quebec keeps 15 of them in countries of Africa, Europe, America, Asia and also in several provinces of the very Canada. In 1984 the representation of Quebec to Mexico was opened.

The main objective to be answered in this paper is whether Quebec's foreign policy is a myth or a reality. The answer will be approach, firstly, throughout the analysis of the economic factor and the structural dependence of the province and, secondly, throughout the study of the political system and of the federal and provincial Canadian jurisdiction in the field of foreign policy.

transferencia de tecnología, formación de los recursos humanos y promoción cultural. Para ello, el gobierno de Quebec ha fomentado la coparticipación como forma privilegiada de su política exterior, además de desarrollar una estrategia centrada en la búsqueda de un efecto multiplicador, utilizando el ámbito internacional como un importante campo de proyección para lograr su autonomía y su reconocimiento como sociedad distinta.

En este sentido, es necesario analizar los diferentes factores de la economía quebequense, lo que nos llevará al estudio de la dependencia estructural de su econo-

mía como factor determinante en la gestación de su política exterior. También es importante revisar cuáles han sido las estrategias adoptadas por los políticos quebequeses para promover internacionalmente sus intereses nacionales.

Importancia de la economía de Quebec

Quebec se sitúa en el 17º lugar entre los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en cuanto a la importancia de su economía. Para tener en cuenta la paridad del poder adquisitivo, su PIB, una vez ajustado, es superior al de varios países de la OCDE. En cuanto a los ingresos por habitante, Quebec se sitúa delante de Reino Unido, Suecia, Finlandia y Nueva Zelanda.¹

La población de Quebec es de 7 389 000 habitantes, con un PIB de 175 396 millones de dólares canadienses, lo que da un producto per cápita de 23 737 dólares canadienses. De la población total casi la mitad está empleada, es decir, 3 213 000 personas, y su tasa de desempleo era de 11.8 por ciento en 1996.

Más del 90 por ciento de los establecimientos manufactureros son pequeñas y medianas empresas: más de 1.1 millón de personas trabajan en empresas de menos de 100 empleados y ocupan el 45.8 por ciento de los puestos de trabajo del sector privado.² Gracias a su capacidad de adaptación, estas pequeñas y medianas empresas desempeñan un papel esencial como instrumento de desarrollo tecnológico, tanto en la investigación como en la comercialización de productos. Muchas de las grandes empresas se asocian con las pequeñas y medianas empresas como proveedores especializados y subcontratistas, en particular en los sectores de alta tecnología e industria pesada.

Por otra parte, en la tendencia actual de los mercados internacionales, las empresas quebequeses se han internacionalizado y varias de ellas han progresado en su clasificación entre las grandes empresas norteamericanas de 1989 a 1994. Entre las empresas de América del Norte, cuyos ingresos superan 1.5 mil millones de dólares, se encuentran empresas quebequeses tales como *George Weston*, que ha pasado del lugar 59º al 38º; *Seagram* del 118 al 71; *Bombardier* del 316 al 108;

Quebecor del 335 al 161; *Domtar* del 257 al 226, y *Cascades* del 431 al 265, entre otras.³

Cuadro 1
Clasificación de las principales empresas quebequeses dentro de América del Norte (1996)

Empresas	Ingresos mil millones dls.	Puesto en 1989	Puesto en 1994
George Weston	11.9	59	38
Aluminio Alcan	9.4	51	52
Seagram	7.8	118	71
Noranda	5.3	96	102
Bombardier	4.8	316	108
Petro-Canadá	4.6	148	115
Onex-Corporation	4.0	85	126
Molson	3.1	253	160
Quebecor	3.1	335	161
John Labatt	2.8	119	167
Stelco	2.5	226	186
Domtar	2.0	257	226
Abitibi Price	1.9	227	237
Avenor	1.8	157	239
Cascades	1.6	431	265

Fuente: *Estadísticas Canadá*, Direction Générale des Politiques et Priorités, Ottawa, 1996.

Quebec cuenta con más de 16 000 empresas exportadoras, de las cuales las 260 más importantes poseen un nivel de ventas en el extranjero superior a los 10 millones de dólares.⁴

Las exportaciones internacionales de mercancías y de servicios representan más del 25 por ciento de su PIB, es decir, una proporción 2.5 veces mayor que la de Estados Unidos y 2 veces más elevada que la de Japón.⁵

La provincia de Quebec cuenta con abundantes recursos naturales y energéticos, y los sectores de la manufactura, la agricultura y los servicios son modernos y competitivos. Los empresarios han desarrollado una amplia variedad de productos de alta calidad para la exportación, como equipos para el control del tráfico aéreo, discos de computadoras, trenes subterráneos, helicópteros, discos compactos, bloques de construcción, juguetes y purificadores de aire.⁶ Así, más de 20 productos colocaban a Quebec, en 1992, entre los 10

³ *Le Québec, partenaire...*, op. cit., p. 36.

⁴ *Ibidem*, p. 50.

⁵ "Exportations de marchandises et de services en % du PIB" en *Statistique Canada*, Direction Générale des Politiques et Priorités, Ottawa, 1993, p. 3.

⁶ *Canada. Year Book*, Statistics Canada, Ottawa, 1996, p. 32.

¹ *Le Québec, partenaire d'avenir en Amérique*, Québec, Ministère des Affaires Internationales, 1996, p. 29.

² Robert Legasse, *Le marché de la nation québécoise*, Québec, Memoire, 1992, p. 125.

primeros exportadores mundiales. La provincia se distingue en particular por sus exportaciones de aluminio (1er. lugar mundial), amianto (1er. lugar mundial) y papel periódico (2º lugar mundial).⁷

En general, de las exportaciones de Quebec un tercio está compuesto por productos terminados y otro 30 por ciento está constituido por materias primas. La mayoría de las exportaciones están concentradas en ciertos

países de destino; Estados Unidos absorbe más del 80 por ciento, de los cuales el 50 por ciento corresponde a 10 productos y la tendencia comercial de Quebec es la misma que la de Canadá y pertenecen al comercio intrafirmas (véase cuadro 2).

En lo que se refiere a las importaciones de la provincia, éstas se concentran en los siguientes mercados y mercancías (véase cuadro 3).

Cuadro 2
Principales mercados y mercancías de exportación de Quebec (miles de dólares canadienses)

	1994	1995	1996	% del total
<i>Total de Exportaciones</i>	34 642 191	45 438 729	46 958 729	
<i>Mercados</i>				
Estados Unidos	31 563 830	36 535 982	37 742 921	80.4
Alemania	623 959	859 645	1 071 272	2.3
Francia	573 797	935 257	939 936	2.0
Reino Unido	1 023 002	850 727	905 245	1.9
Holanda	466 635	561 756	610 198	1.3
<i>Mercancías</i>				
Productos de papel	4 518 413	6 157 265	5 891 961	12.5
Equipo y maquinaria eléctrica	3 789 128	4 590 363	5 454 618	11.6
Aluminio	3 810 575	4 764 426	4 347 411	9.3
Maquinaria	2 803 232	3 216 561	3 611 837	7.7
Piezas y vehículos de motor	4 827 964	4 524 870	3 206 587	6.8

Fuente: Bureau de la Statistique du Québec, Montréal, 1997

Cuadro 3
Principales mercados y mercancías de importación de Quebec (miles de dólares canadienses)

	1994	1995	1996	% del total
<i>Total de Importaciones</i>	32 455 701	36 388 806	37 183 100	
<i>Mercados</i>				
Estados Unidos	14 488 020	16 139 971	16 767 998	45.1
Reino Unido	2 119 909	2 450 825	2 780 335	7.5
Francia	1 297 881	1 787 258	1 680 687	4.5
China	1 178 211	1 306 560	1 296 871	3.5
Alemania	1 019 348	1 072 595	1 174 803	3.2
<i>Mercancías</i>				
Equipo y maquinaria eléctrica	5 378 772	6 277 513	6 673 596	17.9
Maquinaria	3 869 515	4 708 400	4 627 647	12.4
Productos minerales	3 017 705	3 298 588	4 215 148	11.3
Piezas y vehículos de motor	2 504 648	2 216 721	1 686 032	4.5
Equipo y partes para avión	741 100	1 058 419	1 328 202	3.6

Fuente: Bureau de la Statistique du Québec, 1997

⁷ "Exportations de marchandises et de services en % du PIB", *op. cit.*, p. 7.

Si se consideran los intercambios comerciales interprovinciales canadienses y el comercio exterior, Quebec se sitúa en el 17º lugar a nivel mundial en exportación de mercancías y servicios, delante de Noruega, Corea y Australia. A nivel de importaciones, Quebec se situaba en la posición 23º a nivel mundial en 1992.⁸

Hay que subrayar que los productos forestales, los recursos mineros, la energía hidroeléctrica y la mano de obra barata y capacitada han sido elementos fundamentales en el crecimiento económico de Quebec. La explotación de materias primas ha sido el elemento catalizador del desarrollo industrial de Quebec, situación que no ha cambiado hasta el momento actual.⁹

Por otro lado, el sector servicios ha tenido un gran progreso en materia de transportes, infraestructura y desarrollo hidroeléctrico. En consecuencia, el sector terciario absorbía el 70 por ciento del empleo en 1994.¹⁰

La dependencia estructural

Lazos estructurales unen el espacio económico quebequense al estadounidense desde principios de siglo, cuando Estados Unidos buscaba satisfacer su demanda de materias primas como cobre, fierro y otros recursos naturales, y posteriormente sus necesidades de pasta de celulosa para la producción de papel. El desarrollo económico de la provincia se ha basado en ciertos factores económicos, tecnológicos y geopolíticos cuyo control se localiza en Estados Unidos.

El poder económico de Quebec está estructurado en cuatro grandes centros de decisión: 1) las compañías transnacionales que se encuentran en toda la provincia y que representan intereses y estrategias mundiales, muchas veces diferentes a las que se requieren al desarrollo de la provincia; 2) las empresas canadienses que se establecen en Quebec y actúan en función del mercado federal; 3) las empresas francocanadienses que se instalan para satisfacer las necesidades de la provincia y, en menor medida, para el comercio exterior y 4) el gobierno de Quebec.

La utilización de capital extranjero por los quebequenses se remonta a la Colonia. A partir de la Primera Guerra Mundial los estadounidenses han suplantado a

los británicos como proveedores de recursos financieros, esto se ha dado debido a que la inversión directa ha reemplazado a la inversión de portafolios de los años cuarenta. Así, la inversión directa ha sido la manera de aumentar el crecimiento económico de la provincia y de participar en el intercambio mundial. La utilización del capital extranjero ha significado la adquisición de nueva tecnología, nuevos métodos de gestión y la integración a los canales de distribución que controlan las firmas transnacionales.

En Quebec, la implantación masiva de las empresas multinacionales correspondió a una época en la que el crecimiento económico era elevado, la modernización del sector industrial era acelerada y el ingreso aumentaba rápidamente con la consecución de mejoría del nivel de vida de la población. El desarrollo global de la economía se ha dado en ciertos sectores en los que las industrias están ligadas al consumo en masa y a los servicios; sin embargo, la especialización que ha desarrollado tiene ciertos peligros: 1) se ha vuelto dependiente del exterior en la adquisición de tecnología y 2) la presencia de las firmas multinacionales tiene efectos negativos sobre su balanza de pagos. Este riesgo es más grande si se considera que la firma multinacional lleva a cabo una estrategia mundial de desarrollo que no contempla las necesidades locales de la provincia.

Las empresas transnacionales en Quebec tienen sus propios circuitos, controlan la propiedad industrial en ciertos sectores como el petróleo, el carbón, el tabaco, la maquinaria, la industria química, la industria metálica y no metálica, los instrumentos de precisión, el caucho y el material de transporte. En la economía de Quebec, en general, no hay un sector industrial integrado; las empresas nacionales no se relacionan con las empresas transnacionales. Las que son de propiedad anglocanadiense dominan la industria editorial, de la madera, de pulpa y de papel y la industria del mueble. Las empresas francocanadienses se desarrollan en la rama de productos metálicos, acuáticos y en los transportes.

Los principales beneficios de la inversión extranjera se reflejan en el empleo y en los salarios de la industria, pero este sector está mal articulado y depende de factores exógenos. En la década de los años ochenta la contribución del capital transnacional incrementó el empleo de la provincia en un 45 por ciento.¹¹

En Quebec, la inversión extranjera prefiere, en un 70 por ciento de los casos, comprar una unidad de produc-

⁸ *Le Québec, partenaire...*, op. cit., p. 51.

⁹ B. Bonin, *USA-Québec Economic Relations*, Montréal, Les Cahiers du CETAI, HEC, 1982, p. 3.

¹⁰ *Le Québec, partenaire...*, op. cit., p. 54.

¹¹ *Québec. Cifras en mano*, Bureau de la Statistique du Québec, 1997.

ción o de servicios existente que crear una nueva, lo que limita los beneficios atribuidos a las inversiones directas provenientes del extranjero. Además, el desarrollo industrial dependiente de la inversión extranjera no siempre corresponde con el plan provincial, ni tiene las consecuencias económicas favorables para la planta industrial local. Por ejemplo, las actividades mineras generan poca influencia sobre la estructura económica, a pesar de que la tecnología es importada de Estados Unidos, los metales sólo tienen una transformación primaria y son exportados, pero sin darles un mayor valor agregado.

Estructuralmente, los intercambios económicos de la provincia dependen del mercado estadounidense por los flujos de inversión, de tecnología y de mercancías. Así, cualquier fluctuación económica coyuntural en Estados Unidos tiene una influencia importante en las actividades económicas de Quebec, y en general de Canadá.

La integración de Quebec hacia el espacio estadounidense se funda principalmente en sus riquezas naturales. Los estadounidenses obtienen de Quebec el 80 por ciento de su amianto, 70 por ciento del aluminio, 40 por ciento del fierro concentrado y 30 por ciento de su cobre y zinc. Una gran parte del comercio se realiza entre filiales de las empresas trasnacionales, sólo algunas empresas locales logran penetrar dicho mercado estadounidense, pero su importancia en el peso de las exportaciones es todavía débil. Por ello, Quebec resiente directamente las variaciones coyunturales de la economía estadounidense.

De las exportaciones hacia Estados Unidos, el 75 por ciento se dirige hacia el noreste, lo que demuestra una gran dependencia de la provincia del mercado de su vecino del sur. Las exportaciones de la provincia y en general su comercio exterior, evolucionan dentro de un marco dualista, donde se encuentran exportaciones de las pequeñas y medianas empresas autóctonas (con la excepción de *Bombardier*), dirigidas por la burguesía local, y por los intercambios efectuados entre las grandes firmas trasnacionales cuya matriz se encuentra en Estados Unidos. La estructura económica refleja una dependencia estructural.

Política exterior de Quebec

Quebec es miembro de la federación canadiense desde 1867; como tal, puede legislar en los sectores de com-

petencia que le son reconocidos por la Constitución de Canadá. El poder legislativo es ejercido por la Asamblea Nacional, la principal institución política de Quebec.¹²

La provincia se ha dotado de legislaciones vanguardistas en cuanto a su proceso electoral, el financiamiento de partidos políticos, un código de ética para diputados y ministros y la realización de actividades en materia de política exterior.¹³

Dentro de la administración pública provincial, el gobierno de Quebec creó, al principio de la década de los años sesenta, el Ministerio de Relaciones Federales-Provinciales, encargado de la gestión de sus relaciones internacionales. Posteriormente, al incrementarse y diversificarse las relaciones exteriores de la provincia, se transformó, en 1967, en el Ministerio de Asuntos Intergubernamentales, que se encargaría de administrar las relaciones exteriores de Quebec con base en direcciones geográficas y por áreas de actividad. En la década de los años setenta se transformó ese ministerio en el de Relaciones Exteriores para hacer más funcional y especializada la relación de la provincia con el exterior. Posteriormente, en 1988, se fusionó con el de Comercio Exterior y pasó a formar parte del Ministerio de Asuntos Internacionales durante el gobierno del primer ministro Robert Bourassa. El ministerio se organizó en siete áreas de intervención: la economía; la ciencia y la tecnología; la cultura, las comunicaciones y el idioma; los recursos humanos; los asuntos sociales; el medio ambiente y las relaciones intergubernamentales e institucionales.¹⁴

La política interior de Canadá está influenciada por presiones externas que determinan o condicionan la toma de decisiones; al mismo tiempo, por medio de las relaciones exteriores, el gobierno proporcionará una respuesta exterior a estas presiones o tensiones económicas, políticas o sociales a nivel internacional. Así, la política externa revela la existencia de un ámbito político que sobrepasa los límites formales de cualquier entidad política, ya sea nacional como Canadá o provincial como Quebec.

La provincia de Quebec forma parte de un sistema federal; así, sus relaciones exteriores están sometidas a

¹² André Bernard, *La Politique au Canada et au Québec*, Québec, P.U.Q., 1976, p. 122.

¹³ Henry Milner, *Politics in the new Quebec*, Toronto, McClelland, 1978, pp. 3 y ss.

¹⁴ *Le Québec et l'interdépendance*, Québec, Ministère des Affaires Internationales, 1996, pp. 8 y ss.

una cierta censura por parte del gobierno federal de Ottawa. La Constitución canadiense no establece claramente las responsabilidades respectivas de los niveles provincial y federal en materia de política exterior;¹⁵ por ello los gobiernos provinciales, principalmente el de Quebec, han podido tomar iniciativas dentro de esta responsabilidad que generalmente compete a la política federal.

El *status* internacional de la provincia de Quebec ha generado una serie de discusiones y debates sobre si las provincias federales de Canadá tienen competencia para realizar una política exterior autónoma o si ésta sólo es competencia del gobierno federal.¹⁶

La actual Constitución de Canadá, proclamada el 17 de abril de 1982, no establece en sus disposiciones la competencia y la jurisdicción del gobierno federal y de las provincias en materia de política exterior.¹⁷ La doctrina constitucional canadiense, manifestada a través de representantes y políticos, en escritos y cartas patentes, que se originan desde la creación del Ministerio de Asuntos Exteriores en 1909 y hasta la actualidad, establece que los asuntos exteriores de Canadá son competencia exclusiva del gobierno federal. Sin embargo, se considera que cuando alguna provincia necesite y quiera, para el logro y alcance de los objetivos que son propios de su jurisdicción, establecer relaciones y firmar acuerdos con el exterior, el gobierno de Ottawa establecerá las disposiciones necesarias para que los gobiernos de las provincias participen directamente en negociaciones con autoridades de otro país. Pero todos los acuerdos que tengan repercusiones legales dentro del Derecho Internacional deben ser realizados por el gobierno federal, que tiene el poder de concluir tratados.

La política exterior de Ottawa tiende a reconocer los intereses legítimos de las provincias más allá de las fronteras nacionales. Así, la promoción ejercida por las provincias para la consecución de sus objetivos a nivel internacional, las ha llevado a multiplicar sus oficinas y viajes de representación en el extranjero.

De acuerdo con la doctrina federal canadiense, las principales competencias del gobierno de Ottawa serían las siguientes: ciudadanía, asuntos extranjeros generales, defensa nacional, emisión y reglamentación de

la moneda, impuestos federales, aduanas, servicio postal, Derecho comercial interprovincial e internacional, Derecho internacional y pesos y medidas.¹⁸ Por otra parte, las principales competencias no limitativas de los gobiernos provinciales, y por tanto de Quebec, serían las siguientes: impuestos directos, Derecho civil, Derecho criminal, educación, salud, bienestar y seguridad social, comunicaciones, transportes, industria, comercio, trabajo, pesca, agricultura, recursos naturales y seguridad pública.¹⁹

Según el principio de la descentralización política que debe darse en los gobiernos federales y confederados, como por ejemplo Suiza, el gobierno de Quebec y los gobiernos de las provincias que estén en posibilidades de hacerlo, deberían de administrar sobre su territorio la mayor parte de las leyes y reglamentos que sobre el dominio de sus competencias emanen del gobierno de Ottawa.²⁰ También con base en el principio que rige a las federaciones, según el cual las competencias residuales que no están establecidas en la Constitución y que no son expresamente necesarias para el buen funcionamiento político y económico de la federación canadiense, serán atribuciones exclusivas del gobierno de las provincias.²¹

Desde la perspectiva doctrinaria constitucional de Canadá, Quebec, al igual que cualquier otra de las provincias canadienses que deseen hacerlo, podrá establecer relaciones exteriores concernientes a las materias relativas a sus competencias, no obstante que a nivel constitucional la repartición funcional de competencias en materia de política exterior no esté especificada. La realidad vigente al respecto de las jurisdicciones y competencias tanto de los gobiernos provinciales como del gobierno federal en materia de política exterior es un acuerdo tácito o sobreentendido, en función del cual el gobierno federal acepta que las provincias puedan realizar ciertas políticas externas, siempre y cuando éstas emanen de su jurisdicción territorial, con la condición de respetar la voluntad decisoria, en última instan-

¹⁸ De acuerdo con el capítulo VI, artículos 91 y 92 del *Acta de la América del Norte Británica de 1867*, donde se habla de la distribución de los poderes legislativos, así como el "Estatuto Internacional de Canadá" en el *Anuario de Canadá 1988*, Ottawa, Ministerio de Aprovisionamiento y de Servicios, 1987, cap. XXI.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Rodrigue Tremblay, *La tercera opción*, Montréal, France-Amérique, 1979, pp. 33 y ss. También véase Marjorie Bowker, *Canada's Constitutional Crisis*, pp. 74 y ss.

²¹ *Ibidem*, p. 25.

¹⁵ André Bernard, *op. cit.*, pp. 129 y ss.

¹⁶ Véase Dyck Rand, *Provincial Politics in Canada*, Ontario, Prentice-Hall, 1991, Introducción y Cap. II, pp. 203-275.

¹⁷ *Anuario de Canadá 1988*, Ministerio de Aprovisionamiento y de Servicios, Ottawa, 1989, Apéndice F.

cia, del gobierno de Ottawa para negociar y firmar tratados internacionales.

El margen real de acción política de Quebec es más grande de lo que le ha sido acordado por el marco federal, que es evidentemente más restringido para las provincias. La Constitución federal posibilita que Quebec pueda actuar ahí donde la diplomacia canadiense no participa. Por otra parte, el gobierno de Quebec trata de influenciar a los políticos federales de Ottawa para que le deleguen las acciones exteriores que le interesan a la provincia. Dentro de las relaciones internacionales, Quebec está condicionado a considerar su política exterior en términos del triángulo Canadá-Quebec-otro país, sin olvidar que el lado quebequense es el más débil.

La propuesta quebequense está sometida a las relaciones estratégicas mundiales, especialmente por formar parte del espacio político estadounidense, que impone ciertas condiciones a sus integrantes como el haber seguido las mismas posiciones cuando existía el conflicto Este-Oeste en materia de defensa, así como en lo relativo a las relaciones comerciales, de política extranjera y de organización económica. De esta manera, la consolidación de relaciones con un país juzgado hostil por Estados Unidos podría ser interpretado como provocación o subversión.

Los responsables de la política estadounidense tratan de obtener una homogeneidad máxima en cuanto al principio de la unidad subcontinental. Estados Unidos prefiere mantener un Canadá fuerte, seguro y unido, en lugar de transigir con diferentes gobiernos al norte de su frontera. Esta posición limita mucho las relaciones internacionales de Quebec, en particular con Washington.

La política exterior de Quebec está dirigida a tener una mayor participación en las relaciones con países y organismos internacionales que interesan a la provincia. Esta apertura comenzó a finales de los años sesenta cuando se negociaron acuerdos importantes, como el firmado con Francia en materia cultural, con previa autorización del gobierno federal, lo que ha permitido impulsar el desarrollo cultural, comercial y técnico dentro del marco jurídico canadiense, y que permite a las provincias actuar en el ámbito internacional.

Por otra parte, Quebec ha otorgado prioridad a la co-participación para promover sus intereses. Es así como, desde 1964 a 1994, ha celebrado más de 400 acuerdos con diferentes países en áreas muy diversas como agricultura, energía, transporte, telecomunicaciones, investigación y desarrollo y medio ambiente.

Cuadro 4
Acuerdos internacionales de Quebec
de 1964 a 1994

<i>Contrapartes</i>	<i>Firmados</i>	<i>En vigor</i>
Estados Unidos	115	65
África y Medio Oriente	99	66
Europa (excluyendo a Francia)	68	53
Francia	58	46
América Latina y las Antillas	33	30
Organizaciones internacionales	25	16
Asia y Oceanía	13	10
Acuerdos multilaterales	10	7
Total	421	293

Fuente: Ministère des Affaires Internationales, 1996

Relaciones de Quebec con el exterior

Las relaciones internacionales de Quebec con el exterior se remontan a principios del siglo XIX, cuando la provincia constituía el Bajo Canadá y mantenía una agencia que la representaba en Londres, de 1816 a 1833. Posteriormente, el gobierno de Quebec estableció una Agencia General en París, de 1881 a 1910. Años después, en 1941, Quebec abrió una agencia para la realización de operaciones comerciales y financieras en Nueva York.²²

Por otra parte, importantes grupos de ciudadanos quebequenses viajaron y permanecieron durante varios años en lugares tan lejanos como Rusia, China, el Medio Oriente y África para establecer relaciones de amistad.

En 1961 la provincia inauguró oficialmente su primera Delegación General en un país extranjero, en Francia. Al año siguiente, en 1962, estableció la correspondiente Delegación General en Londres, y en ese mismo año cambiaba su Agencia Comercial en Nueva York por la de una Delegación General de Quebec en esa misma ciudad. Así, Quebec, para 1962, mantenía representaciones diplomáticas en las tres principales ciudades del mundo, París, Londres y Nueva York para mantener e incrementar sus relaciones comerciales, financieras y culturales.²³

²² Louis Balthazar y Gordon Mace, *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990*, Montréal, Septemtrion, 1994, pp. 13 y 14.

²³ *Ibidem*, pp. 15-17.

El gobierno de la provincia firmaba sus primeros acuerdos internacionales en 1965, uno sobre intercambio y cooperación en materia de educación con el gobierno de Francia y otro sobre la realización de programas culturales entre París y Quebec.²⁴

En 1996, el nuevo gobierno del partido quebequense en el poder, para reducir el déficit presupuestal de la administración pública provincial redujo el número de sus representaciones diplomáticas en el extranjero de 26 que tenía a solamente 15.²⁵ Así, en la actualidad la provincia mantiene para su representación en el extranjero a seis delegaciones generales, cinco oficinas comerciales y cuatro servicios de inmigración (véase cuadro 5).

Relaciones de Quebec con Estados Unidos

Estados Unidos representa el principal interés de las relaciones de la provincia con el exterior. En relación con su situación geográfica, Quebec ha estado ligado a esa nación, para quien representa su noveno socio comercial, mientras que este país representa su principal fuente de importaciones. La presencia de Estados Unidos en la estructura industrial de Quebec, la importancia de sus intercambios comerciales y turísticos, y la marcada presencia de productos culturales y audiovisuales estadounidenses han hecho interdependientes y dependientes a los quebequenses de Estados Unidos.²⁶

El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte ha incrementado la importancia de los intercambios de la provincia de Quebec con su vecino del sur, a través de la identificación de potencialidades y de complementación económica e industrial, por medio de la negociación de intercambios, acuerdos y alianzas entre empresas de ambas partes. En el marco de dicho acercamiento con Estados Unidos, Quebec ha planeado una mayor profundización de su relación con su principal socio del exterior con base en una estrategia subregional con los estados del norte y del medio oeste de la Unión Americana.

²⁴ Daniel Latouche, *Une prospective des relations France-Québec*, Québec, Université McGill, 1985, p. 68.

²⁵ El gobierno de Quebec retiró sus representaciones diplomáticas (delegaciones generales, delegaciones, oficinas comerciales, y servicios de inmigración) en El Cairo, Atlanta, Boston, Chicago, Los Angeles, Washington, Bogotá, Puerto Príncipe, Caracas, Dusseldorf, Milán, Roma y Seúl. Véase *Quebec en el mundo*, Québec, Ministère des Affaires Internationales, 1996 y 1997.

²⁶ Marcel Daneau, et al., *Problems and opportunities in USA. Quebec relations*, Westview, 1984, p. 121.

Cuadro 5
Representaciones de Quebec en el mundo (1997)

Delegaciones Generales

<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>
Nueva York	Estados Unidos	1940
México, D.F.	México	1980
Bruselas	Bélgica	1972
París	Francia	1961
Londres	Reino Unido	1962
Tokio	Japón	1973

Fuente: *Québec International*, vol. 14, núm. 1, invierno de 1996.

Oficinas comerciales

<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>
Abidjan	Costa de Marfil	1970
Montonc	Canadá	1970
Ottawa	Canadá	1970
Toronto	Canadá	1970
Vancouver	Canadá	1970

Fuente: *Québec International*, vol. 14, núm. 1, invierno de 1996.

Servicios de inmigración

<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>
Damasco	Siria	1988
Viena	Austria	1990
París	Francia	1961
Hong Kong	República Popular China	1979

Fuente: *Québec International*, vol. 14, núm. 1, invierno de 1996.

A nivel político, las susceptibilidades estadounidenses en cuanto a la cuestión nacional, ligada al problema constitucional de las responsabilidades respectivas de los gobiernos provincial y federal en materia de relaciones exteriores de Canadá, sitúan a la política exterior de Quebec en una posición delicada, dificultando la formación de una política internacional oficial que se relacione legítimamente con la diplomacia de Estados Unidos.

Por otra parte, en lo que se refiere a la posición de Washington con respecto a los referenda sobre la autonomía de la provincia, Estados Unidos generalmente ha manifestado su preferencia por mantener un Canadá unido y porque la secesión de Quebec no se lleve a cabo. Sin embargo, el gobierno estadounidense se incli-

naría más por una opción de soberanía-asociación que por una independencia de la provincia de Quebec del resto de Canadá. Lo más importante para Washington es que el gobierno de Ottawa mantenga el control de la defensa nacional, de las relaciones exteriores y de la política económica general de Canadá.²⁷

Relaciones entre Quebec y Francia

Debido especialmente a los vínculos humanos e históricos, y a las corrientes de intercambios que se extendieron y se fortalecieron durante los últimos años, Francia es, de los países de Europa, el socio selecto de Quebec.

Los primeros treinta años de las relaciones franco-quebequeses estuvieron dominadas por una clase de estado de gracia evocada por la metrópoli sobre su antigua colonia. Sin embargo, en la actualidad es necesario aprovechar la reestructuración de las relaciones políticas a escala mundial para crear una situación completamente nueva en las relaciones entre Francia y Quebec, sobre todo en el dominio cultural y de las comunicaciones.

Quebec consagra a los programas de cooperación con Francia más de cien millones de dólares; estos programas se hacen dentro de la Comisión Permanente franco-quebequesa, que ha llevado a cabo una buena cantidad de programas sobre cooperación educativa, cultural, técnica y científica. Sin embargo, en los últimos años esta Comisión ha empezado a burocratizarse, por lo cual se está planteando una reestructuración administrativa para hacerla más dinámica y eficiente.²⁸ Así, en lugar de que todos los proyectos sean planeados y decididos por la Comisión en París y en Quebec, se está buscando descentralizarla en favor de la participación directa de las municipalidades y localidades de ambas partes.²⁹

Es tiempo de ampliar las relaciones franco-quebequeses dentro del marco de la francofonía en lo cultural, así como en lo económico y lo político. Esta es la condición esencial para equilibrar el espacio geopolítico definido por Estados Unidos. Sin embargo, la relación franco-quebequesa no tiene una amplia relevancia política debido a la posición particular de Quebec en la federación canadiense. Se trataría más bien de aprove-

char la reestructuración de las relaciones políticas a escala mundial para crear una situación completamente nueva en las relaciones entre Francia y Quebec, sobre todo aprovechando sus intercambios culturales.

El intercambio universitario desde la Segunda Guerra Mundial ha sido uno de los objetivos principales entre Francia y Quebec, y han sido ampliamente apoyados mediante misiones de intercambio entre ambas comunidades universitarias para promover investigaciones y trabajos conjuntos entre franceses y quebequeses.

Por otra parte, para lograr una mayor cooperación y hacerla más eficiente, parece ser más recomendable buscar una cooperación tripartita entre Canadá, Francia y Quebec.

Desde el punto de vista económico, Francia representa uno de los principales socios de Quebec, es su quinto cliente y cuarto proveedor dentro de su comercio exterior. Más del 40 por ciento de las inversiones francesas en Canadá se realizan en Quebec. Los franceses también constituyen el segundo grupo de turistas extranjeros de la provincia, después de los estadounidenses.³⁰

Relaciones de Quebec con América Latina, el Caribe y México

Los antecedentes de las relaciones de Quebec con América Latina se remontan a 1946, cuando se organizó una visita semioficial de un grupo de personas de buena voluntad, integrado por comerciantes, profesionistas e inversionistas que en 1946 visitaron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.³¹

Posteriormente, las relaciones entre ambas partes fueron muy restringidas. Es hasta 1971 y 1973 que representantes de los gobiernos de Puerto Rico, Chile, Colombia, México y Argentina visitan Quebec. Las primeras relaciones concretas de cooperación se dan en 1974, cuando Quebec firma un acuerdo de cooperación con el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Argentina, y cuando la empresa generadora de energía *Hidroquebec* firma un contrato con la empresa estatal *Electrobras de Brasil* por más de 3 millones de dólares.³²

²⁷ Bruno Perron, "Les contraintes dans les relations entre le Québec et les États-Unis" en *Politique*, no. 7, Quebec, Société Québécoise de Science Politique, abril de 1985, p. 15.

²⁸ Latouche, *op. cit.*, p. 69.

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Le Québec et...*, *op. cit.*, p. 44.

³¹ Daniel Gay, "La présence du Québec en Amérique Latine" en *Politique*, núm. 7, Montréal, Société québécoise de Science Politique, Invierno 1985, p. 33.

³² *Ibidem*, p. 35.

En 1976 se abre una oficina del Ministerio de Inmigración de Quebec en Haití, para ocuparse de la emigración de los trabajadores haitianos a Quebec. Pero no fue sino hasta 1978 que el Consejo de Ministros define una política quebequense para América Latina. En ese año se crea la Dirección para América Latina del Ministerio de Asuntos Intergubernamentales y se abre el expediente de México.

Se establece la Delegación de Quebec en Haití en 1979, negociando algunos contratos de cooperación con *Radioquebec*, *SOQUIP* e *Hidroquebec*. En 1980 se abre la delegación de Quebec en Venezuela.

Particularmente desde 1980, Quebec desarrolla algunos proyectos con Brasil, Costa Rica, República Dominicana y Colombia en materia agrícola, energética y de formación de profesionales en gestión y administración pública y privada.³³

En Centroamérica establece un centro de formación de dirigentes de cooperativas, apoyado por la Sociedad de Desarrollo Internacional *Desjardins*. Luego, con la ayuda de la Escuela Nacional de Administración Pública, se establecen programas para la formación de profesionistas en Administración para los países centroamericanos.

Hasta 1984 la acción gubernamental se concentraba en la firma de acuerdos de cooperación tecnológica, científica y económica. Las actividades económicas de Quebec con América Latina son realizadas por empresas estatales como *Hidroquebec*, *IREQ* y *SOQUIP*. Hay algunas empresas privadas que deciden realizar fuertes inversiones como la sociedad Torrington, la cual hace negocios con Brasil en el campo de la industria automotriz por más de cien millones de dólares. *Hidroquebec* firmó un contrato con Venezuela para transferencia de tecnología hidroeléctrica.

Haití es el más importante miembro de la comunidad francófona de América. Otro país latinoamericano con el que Quebec tiene importantes relaciones es Venezuela, que se sitúa en el centro de América y es el principal productor de petróleo de la región.

El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte ha llevado a dar más importancia a los intercambios de Quebec con México al abrirse nuevas perspectivas y establecerse relaciones privilegiadas entre ambas partes. Además, la situación geopolítica de los territorios de ambas entidades, así como las afinidades culturales latinoamericanas, han conducido a un incremento sus-

tancial de los intercambios no sólo comerciales, sino también en materia de desarrollo industrial y tecnológico, de cooperación entre universidades, así como de las industrias de la cultura y de la comunicación entre ambas partes. Los gobiernos de Quebec y México consideran que las relaciones políticas pertenecen a la jurisdicción de los gobiernos federales y éstas, por lo tanto, quedan consagradas a la relación bilateral México-Canadá, por lo cual las relaciones entre la provincia y nuestro país se han dado principalmente en los campos de la educación y la cultura.

La Delegación General de Quebec en México se estableció en 1980. Es su representación diplomática más grande en América Latina y una de las cinco delegaciones generales que Quebec actualmente mantiene en el mundo.³⁴

Dentro del campo de la educación y de la cultura, y a partir del establecimiento de la Delegación General, el gobierno de Quebec ha venido ofreciendo un programa unilateral de becas para estudios de maestría, doctorado y especialización en universidades e instituciones de la provincia.

En 1982 se establece el grupo de trabajo México-Quebec, encargado de la planeación, realización y evaluación de los programas de cooperación cultural y educativa, así como científica y tecnológica. En la última reunión del grupo, realizada en mayo de 1996, se aprobaron un total de 70 proyectos en los ámbitos educativo y cultural para el bienio 1996-97.

Con la firma del TLCAN se crea la oficina para México dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores de la provincia, que empieza a publicar información sobre el perfil económico de México, particularmente de cada uno de sus estados, para conocer las posibilidades de intercambio comercial y de complementación industrial entre ambas partes. La elaboración de estos perfiles se ha convertido en uno de los principales objetivos de la Delegación General de Quebec en México.

Después de dos años de entrada en vigor del TLCAN, a finales de 1995, las exportaciones de Quebec a México representaban el 0.3 por ciento y sus importaciones provenientes de México el 2.4 por ciento del comercio exterior de la provincia. Un año más tarde, en 1996, las exportaciones representaban el 0.5 por ciento y las importaciones provenientes de México eran del 2.8 por ciento. El déficit de Quebec en su comercio exterior con México, en dólares canadienses, durante los meses de

³³ *Ibidem*, p. 37.

³⁴ *Le Québec, partenaire... op. cit.*, p. 48.

enero a noviembre de 1995 y de 1996 era de 693 151 mil y de 697 213 mil respectivamente.³⁵

Las economías de Quebec y de México, dados sus diferentes niveles de desarrollo, tienden a ser complementarias por los factores de capital y de tecnología de una y la abundancia de mano de obra por parte de la otra. Así, Quebec ha incrementado sus inversiones en México dentro del campo de las telecomunicaciones, los transportes, medio ambiente, informática, electricidad y servicios financieros.

Quebec en foros multilaterales

En el plano multilateral se ejerce también una influencia considerable de parte de las organizaciones internacionales a las que pertenece Canadá, ya que los participantes o los representantes ante estos organismos tratan de conseguir un consenso de acciones para resolver los problemas comunes, que involucran obviamente a las provincias, departamentos, estados o cantones de los países miembros de esas organizaciones. Esta dependencia multilateral constituye una nueva manera de regulación de la globalización de las relaciones económicas, políticas e ideológicas a partir de la fundación del GATT, OMC, FMI, BM, OCDE y el APEC.

En tanto que miembro de estas organizaciones y de otros organismos por el gobierno federal de Ottawa limitan la acción externa de Quebec, imponiéndole ciertas normas, principalmente en materia de inversiones y comercio internacionales. Estas variables, estratégicas y multilaterales, deben ser tomadas en cuenta en la toma de decisiones de los políticos quebequenses responsables de la formulación de su política exterior.

En los últimos años, los países de lengua francesa han convenido en crear una organización internacional que les permita unir sus esfuerzos para la realización de actividades de cooperación, tendientes a mantener e incrementar el uso del francés y de la cultura francófona en todo el mundo. Quebec es miembro de esta Organización Internacional de la Francofonía y participa en las conferencias de jefes de Estado y de gobierno de los países que tienen en común el uso del idioma francés.³⁶

Los países francófonos deben hacer frente común a los juegos que se dan dentro de las instituciones y organizaciones internacionales como, principalmente, el impacto de las negociaciones conducidas dentro del

marco de la OMC; el conjunto de proyectos financiados por el Banco Mundial; los trabajos coordinados por la OCDE y las discusiones en las conferencias internacionales sobre el medio ambiente o sobre las telecomunicaciones.

También la provincia de Quebec participa activamente en la planeación y realización de sociedades cooperantes con los países en vías de desarrollo a través de la ACDI (Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional) y las ONG's canadienses como *SUCO*, *OXFAM-QUEBEC*, *Carrefour Tiers Monde*, *Développement et Paix*, *YMCA*, etc. En estas instituciones los quebequenses realizan actividades cooperativas y misioneras en áreas de educación, salud, vejez, organización comunitaria y evangelización.³⁷

Consideraciones finales

En lo que respecta a sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, tanto en el área económica como política, se aprecia que hay factores estructurales determinantes que deben ser considerados por aquellos que deciden la política exterior de Quebec. Así, hay que analizar cuál es el lugar de Quebec en la jerarquía de la política exterior de Estados Unidos, para definir cuáles son las fuerzas y estrategias que estructuran los procesos sociales, políticos y económicos de la provincia. La voluntad del gobierno de Quebec de diversificar sus socios económicos no ha tenido los resultados esperados.

La importancia que el mercado norteamericano tiene para los comerciantes quebequenses implica una cierta vulnerabilidad de la economía provincial frente a la economía estadounidense. A nivel político, las susceptibilidades estadounidenses en cuanto a la cuestión nacional, ligada al problema constitucional de las responsabilidades respectivas de los gobiernos provinciales y federal de Canadá, en materia de relaciones exteriores, sitúan a la política exterior de Quebec en una posición delicada, dificultando la formación de una política exterior autónoma o independiente que pudiera establecer relaciones diplomáticas legítimas con el gobierno de Estados Unidos.

Quebec adquiere un carácter periférico que le confiere su desigualdad estructural, ya que toda política de

³⁵ *Commerce Extérieur*, Bureau des Statistiques du Québec, 1997.

³⁶ *Ibidem*, pp. 48 y 49.

³⁷ Denis Vaugeois, "La coopération du Québec avec l'extérieur" en *Études Internationales*, vol. v, núm. 2, Québec, Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales, 1974, pp. 3 y ss.

contracción en la economía principal, ya sea de Estados Unidos o de Canadá, le ocasiona una situación de desequilibrio importante en el empleo o en la reducción de su actividad económica.

A pesar de las múltiples influencias externas, la responsabilidad de la toma de decisiones reside en los políticos, que deben escoger entre una especialización de la provincia, ligada al mercado estadounidense, o el mantenimiento de una relativa independencia económica destinada a orientar su desarrollo de acuerdo a la política industrial nacional, persiguiendo con ello una cierta independencia. Desde una perspectiva de las relaciones internacionales en general, la base de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos en teoría pueden considerarse como las correspondientes a dos entidades específicas, con intereses particulares, por lo que sus políticas pueden ser independientes y autónomas pero esta diferencia no corresponde con la realidad donde hay una dependencia económica que se traduce en una desigualdad estructural importante. Las relaciones bilaterales Quebec-Estados Unidos se engloban en el campo de esta desigualdad estructural de dependencia, en donde la provincia de Quebec es la parte más débil.

Esta determinación exterior provoca una resolución en favor de la diversificación de socios de Quebec, prolongando sobre todo el desarrollo de nuevas ventajas comparativas sobre los productos de Japón y de la Unión Europea.

La diplomacia entre Francia y Quebec no podrá llegar más lejos de lo que han hecho hasta ahora, por lo que habría que explorar nuevos campos en las relaciones, además de descentralizarlas hacia las regiones y municipalidades, en lugar de que se sigan concentrando en los ministerios de relaciones exteriores de París y de Quebec, principalmente.

La presencia de Quebec en América Latina es una realidad múltiple y contradictoria, oscila entre la cooperación cultural, educativa, científica y tecnológica, y la preocupación por la rentabilidad comercial y financiera de las inversiones y de los negocios quebequeses en la subregión. Principalmente, esta política exterior de la provincia de Quebec es su voluntad de cooperación con América Latina, aunque esta diplomacia parece problemática por las diferencias cultura-

les y la asimetría social, económica y política, a pesar del discurso entusiasta y generoso de los gobernantes de la provincia.

Aunque el crecimiento de los intercambios comerciales es pequeño, México ha sido, a partir de la entrada en vigor del TLCAN, el socio más importante y privilegiado de Quebec en la región latinoamericana, por lo que constituye el país más visitado por empresarios, funcionarios y turistas quebequeses.

La acción internacional ha estado fuertemente limitada en el tiempo y en el espacio por la incapacidad jurídica de Quebec. El gran interés demostrado por las autoridades del gobierno de Quebec, una enorme voluntad francesa de cooperación y la considerable integración de la economía provincial a Estados Unidos, constituyen los tres factores que han permitido los logros concretos para la proyección internacional de Quebec.

Evidentemente, la presencia de Quebec en el mundo desborda el campo restringido de las relaciones internacionales tradicionales a las que se encuentra limitada la provincia dentro de la constitución federal canadiense. Sin embargo, los profesores, los estudiantes, los empresarios, las instituciones y los técnicos de la provincia portan en el extranjero la presencia de Quebec.

Finalmente, se concluye que la provincia de Quebec no puede replegarse en sí misma. Toda tentativa de autarquía conduciría a un menor desarrollo y progreso en todos los órdenes. Quebec debe intensificar sus relaciones no sólo con los países industrializados, sino también con los países en vías de desarrollo, principalmente los pertenecientes a la esfera de la francofonía. Así, si la provincia quiere adquirir la libertad de manobra necesaria para la elaboración de una verdadera política exterior, deberá concentrar sus esfuerzos sobre la diversificación de sus relaciones con el mayor número de países que le sea posible.

Quebec es una nación auténtica, con una sociedad muy activa a nivel nacional, que está comenzando a afirmarse en el exterior con las competencias de un semi-Estado que la historia y la política le han heredado, al tiempo que desarrolla esfuerzos políticos importantes para ampliar su acción hacia un Estado libre y soberano.