

Quebec e a crise política canadense

Por Stéphane Paquin

Durante os cincuenta últimos anos, o goberno de Quebec converteuse nun dos estados federados máis activos no tocante ás relacións internacionais. O Ministerio de Relacións Internacionais de Quebec (MRI) contaba en 2002-2003 cun orzamento de máis de 107 millóns de dólares canadenses (67 millóns de euros) e un total de 652 funcionarios a tempo completo en plantilla, 278 deles no estranxeiro. A este número débese engadir un cento de funcionarios suplementarios dependentes doutros ministerios que desenvolven competencias en cuestións económicas, de liberalización do comercio, de comercio internacional, de inmigración e cuestións culturais⁽¹⁾.

En 2005, o Ministerio de Relacións Internacionais contaba con 28 delegacións no estranxeiro que incluían a existente en París, cun estatuto que semella ó dunha embaixada corrente⁽²⁾. Todo isto sen falar das representacións internacionais próximas á Axencia de Investimento de Quebec, que ten por misión atraer os investimentos estranxeiros ao país. Ademais, os representantes do goberno de Quebec e os ministros ou deputados van conducir máis de 200 misións comerciais, políticas ou culturais, o que supera probablemente a de numerosos países soberanos de tamaño comparable.

O goberno de Quebec ten, de tódolos xeitos, un rol limitado no que concerne ás políticas de inmigración. En 2003, 45 axentes recrutaban inmigrantes para o goberno de Quebec en todo o globo. E tendo en conta o forte descenso demográfico da provincia, esta responsabilidade incrementouse considerablemente baixo a administración do Partido Quebecois (1994-2003), unha política que mantén o Partido Liberal de Quebec que está actualmente no poder.

Despois de 1965, Quebec concluíu arredor de 550 acordos internacionais, e máis de 300 deles están aínda en vigor. A maioría destes acordos foron concluídos con gobernos soberanos.

Os contidos máis importantes afectan a materias como a educación e a seguridade social, sobre cuestións de enerxía, telecomunicacións ou medio ambiente. Así mesmo, o goberno é partícipe das achegas levadas a cabo no seo da Organización Francófona, unha organización internacional composta de 51 estados membros e de gobernos doutras institucións como o Nouveau-Brunswick ou a Valonia en Bélxica, e de 5 países observadores. Actualmente, a “Francophonía” agrupa a 500 millóns de persoas.

(1) Ministère des Relations internationales du Québec, Rapport annuel de gestion 2002-2003, Gouvernement du Québec, 2003, pp103-105.

(2) Na web do Ministerio de Relacións Internacionais: http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/representations_etranger/representations_etranger.asp.

En canto ao estatuto da súa presenza internacional, o goberno de Quebec posúe algunhas vantaxes sobre a administración federal, que derivan de certa ambigüidade como actor, expresada, segundo James Rosenau, en termos de “sovereignty-bound” e “sovereignty-free”⁽³⁾. A súa inclusión no sistema federal canadense (sovereignty-bound) permítelle compartir, co goberno federal, a soberanía no territorio de Quebec. Esta situación ofrece unha oportunidade a Quebec de construír un ámbito político internacional nos seus campos de competencia.

Por outra banda, a estrutura federal permítelle tamén ter acceso, por medio dos mecanismos intergubernamentais, aos decisores do goberno federal, o que inclúe aos actores da política exterior canadense. Contrariamente ás ONG, pode tamén contar cun acceso privilexiado ás redes diplomáticas internacionais e ás negociacións internacionais na delegación canadense. Tamén se inclúe ó goberno de Quebec, a miúdo, na delegación canadense en organizacións internacionais gubernamentais como a UNESCO, ou a Organización Internacional do Traballo (OIT).

O seu estatuto de “sovereignty-free”, é dicir, o feito de non ser un protagonista “oficial” da escena internacional, permítelle actuar máis libremente que o goberno federal. O goberno de Quebec ten así algunhas das vantaxes asociadas ás ONG. Pode, por exemplo, ir defender a súa causa ante os tribunais estranxeiros, en particular, americanos, o que é imposible para o goberno federal. Pode tamén establecer políticas internacionais máis idealistas, e participar no Foro de Porto Alegre, permitíndose o luxo de estar tamén no Cumio Económico Mundial de Davos dende 1989.

A gama das ferramentas paradiplomáticas do goberno de Quebec é case tan importante como a da diplomacia de Canadá, a excepción fundamental do recurso á forza militar ou ás sancións políticas⁽⁴⁾. En efecto, o goberno de Quebec ten un ministro de relacións internacionais e creou un ministerio competente no ámbito das relacións internacionais, que conta con representacións ou delegacións no estranxeiro, envía misións de estudo e prospección ao estranxeiro, participa nas feiras comerciais e en foros internacionais como o foro de Davos, financia campañas de relacións públicas para aumentar as exportacións, para atraer os investimentos e os centros de decisións, organiza visitas oficiais doutros líderes rexionais ou de países soberanos como é o caso de ministros de Francia, decide políticas bilaterais e multilaterais, e os representantes de Quebec participan na delegación canadense, en encontros de institucións internacionais como a ONU, a OMC, a OIT ou a UNESCO. Polo tanto, o goberno de Quebec multiplicou os acordos con outras rexións pero tamén con países soberanos⁽⁵⁾.

(3) ROSENAU, James: *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p36; ver igualmente, PAQUIN, Stéphane: *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter-Lang, 2004.

(4) PHILIPPART, Eric: *Le Comité des Régions confronté à la 'paradiplomatie' des régions de l'Union européenne*, en BOURRINET, Jacques (dir): *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Editions Économica, 1997, p6.

(5) Ibid, p6.

É no tocante ós medios financeiros onde a diferenza é máis avultada. Aínda que o orzamento do goberno de Quebec para as súas relacións exteriores é importante, segue sendo minúsculo en comparación co orzamento do Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá. Como exemplo, a embaixada canadense en París dispón dun orzamento equivalente ao orzamento total de todo o Ministerio de Relacións Internacionais de Quebec. A embaixada canadense en París emprega a 225 funcionarios contra unhas 80 persoas coas que conta a delegación xeral de Quebec.

O goberno de Quebec ten experimentado igualmente numerosas dificultades que afectan á súa capacidade de facerse ver como actor internacional. Como os estados federados non son protagonistas recoñecidos polo dereito internacional, deben negociar coas autoridades do goberno central unha parte das súas accións internacionais, como as relacións formais con representantes de países soberanos, ou organizacións internacionais. O goberno canadense sempre pretendeu limitar as accións internacionais do goberno de Quebec. Por tanto, o conflito Quebec-Ottawa, relativo á participación das provincias na política exterior do Canadá, non está solucionado e prolóngase dende hai máis de 40 anos.

O conflito entrou agora nunha nova fase posto que dende 2002 o goberno adoptou unha lei que obriga á ratificación pola Asemblea Nacional de Quebec de todo tratado federal que afecte ós campos de competencia de Quebec. Este artigo en concreto describe as grandes liñas deste conflito⁽⁶⁾.

As relacións internacionais do Quebec e a crise política canadense

En Canadá non hai ningún recoñecemento constitucional do monopolio das relacións exteriores. A Lei Constitucional de 1867, o máis importante documento constitucional en Canadá, apenas trata a cuestión das relacións internacionais. En realidade, unha única disposición interesa ao dereito internacional. Trátase do artigo 132 que precisa que “o parlamento e o goberno de Canadá terán todos os poderes necesarios para cumprir cara os países estranxeiros, como porción do imperio británico, as obrigas de Canadá ou das súas provincias, nacendo de tratados celebrados entre o imperio e estes países estranxeiros”.

Tralo tratado de Westminster en 1931, Canadá atribuíuse a plena personalidade internacional, o que inclúe o dereito a asinalos seus tratados. O goberno federal mantivo que tiña o monopolio sobre a función exterior. Agora ben, unha sentenza do Comité Xudicial do Consello privado de Londres, que é o tribunal de última instancia en Canadá ate 1949, no caso *l’Affaire des Conventions de travail de 1937*, lembrará que se ben o artigo 132 confería ó parlamento e ao goberno federal o poder de posta en marcha dos tratados imperiais, non se trataba de ningunha maneira dunha compe-

(6) Proxecto de lei nº 52, Lei modificadora da Lei sobre o Ministerio de Relacións Internacionais e outras disposicións lexislativas, *Assemblée nationale, deuxième session, trente-sixième législature, éditeur officiel du Québec* 2001. Esta lei foi adoptada durante o verán de 2002.

tencia xeral do Estado canadense. Tras este xuízo, o goberno federal pode asinar tratados nas áreas de competencia das provincias canadenses, pero estas últimas non se ven obrigadas a aplicarlas. En Canadá, para ser válido un tratado que afecta aos campos de competencia das provincias, debe ser ratificado por estas. Iso créalle serios problemas ao goberno federal, xa que numerosos tratados non foron ratificados por varias provincias.

Ata os anos sesenta, o goberno de Quebec semellaba adaptarse a esta situación. Aceptábase en Quebec que o goberno federal era responsable da xestión dos asuntos exteriores de Canadá. Aínda que o desenvolvemento das relacións internacionais do goberno de Quebec non é un fenómeno que data dos anos sesenta, débese, sen embargo, constatar que os esforzos internacionais de Quebec, antes de 1960, son máis ben modestos⁽⁷⁾. Descontando a secretaría de Nova York, aberta en 1940, a política exterior do goberno de Quebec era inexistente.

En Quebec, só a Igrexa católica desenvolveu unha rede internacional importante. Non é pois unha casualidade que, na revolución tranquila que comeza en 1960 e que sinala o principio do movemento de afirmación de Quebec no conxunto canadense, vanse consolidar as primeiras accións do goberno de Quebec no que se refire ós asuntos exteriores⁽⁸⁾. O goberno de Quebec vai tamén, nesta época, escarvar na función pública federal. Resumidamente, só a partir dos anos sesenta é que se pode falar dunha verdadeira política internacional do goberno de Quebec.

Nos primeiros anos da política exterior de Quebec pódense ter en conta tres acontecementos determinantes que van favorecer unha institucionalización da súa política internacional: 1) trátase da creación da casa de Quebec en París en 1951; 2) a conclusión dun acordo coas autoridades francesas en materia de educación, en 1965; e 3) a formulación, tamén en 1965, da “doutrina Gérin-Lajoie” que é o fundamento xurídico das accións internacionais de Quebec.

Foi en abril de 1965, cando o vice-presidente do Consello e ministro de Educación, Paul Gérin-Lajoie, anunciou, diante dos representantes do corpo consular de Montreal, a vontade de Quebec de ser un actor internacional nos seus ámbitos de competencia constitucional. Este discurso expresa o que a historia retén como a “doutrina Gérin-Lajoie”: a prolongación internacional das competencias internas de Quebec. En resumo, o que di a “doutrina Gérin-Lajoie” é que, se o goberno federal non pode impor a Quebec os tratados que celebra nas áreas da súa competencia, non sería máis lóxico que o propio Quebec negociase os seus propios tratados, cando se refiren aos seus campos de competencia como a educación ou á saúde? Iso pode semellar revolucionario –e iso é na época– pero é práctica hoxendía en numerosos países como Bélxica, Suíza ou Austria.

(7) BEAUDOIN, Louise: *Origines et développement du rôle international du gouvernement du Québec sur la scène internationale*, in PAINCHAUD, Paul (dir): *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Sainte-Foy, Presse de l'Université du Québec, pp441-470.

(8) BERNIER, Luc: *De Paris à Washington. La politique internationale du Québec*, Les Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1996, p33.

Tal pretensión fixo reaccionar ao goberno federal. O ministro Paul Martin (o pai do actual primeiro ministro que leva o mesmo nome) escribe en resposta ao discurso de Gérin-Lajoie: “a situación constitucional en Canadá, no que se refire ao poder de celebrar tratados, queda clara”. O Canadá só posúe unha única personalidade no seo da comunidade internacional das nacións [...] o goberno federal é o único responsable da dirección dos asuntos exteriores que forma parte integrante da política nacional que afecta a tódolos canadenses⁽⁹⁾.

Tres días máis tarde, o goberno canadense propón a seguinte solución: “unha vez que se decide o que unha provincia quere realizar, celebrando un acordo cun país estranxeiro en materia de educación ou en calquera outra esfera de competencia provincial, compatible coa política exterior canadense, as autoridades provinciais poden discutir directamente coas autoridades competentes nesa cuestión”. Non obstante, cando se trata de celebrar formalmente un acordo internacional, os poderes federais relativos á sinatura dos tratados e á condución dos asuntos exteriores, deben ser necesariamente tomados en consideración⁽¹⁰⁾.

O goberno quebequense de Jean Lesage consideraba esta última esixencia das autoridades federais como inaceptable. Tiña como efecto afirmar a supremacía do goberno federal sobre os ámbitos de competencia provincial xa que Ottawa supervisaría tódalas operacións de negociación do tratado, ademais de se reservar o dereito a dar ou non a súa aprobación a unha política (internacional) de competencia provincial. Paul Gérin-Lajoie, entón viceprimeiro ministro de Quebec, replicará: “Quebec non ten permiso que pedir en Ottawa para concluír acordos internacionais nos ámbitos da súa xurisdición”.

A pretensión do goberno federal de ser o único goberno habilitado para representar a Canadá nas relacións internacionais, é, dende a formulación da “doutrina Gérin-Lajoie” de 1965, inaceptable, xa que ten como efecto afirmar a supremacía do goberno federal sobre os ámbitos de competencia provincial.

O problema de Canadá acentúase polo feito de que, contrariamente ao que pasa noutras federacións, os compromisos internacionais do goberno federal non implican, automaticamente, a aplicación polas provincias e, polo tanto, en Quebec. Dende a formulación da “doutrina Gérin-Lajoie” en 1965, o goberno de Quebec ten reclamado sempre, e con independencia das administracións, liberal ou pequista, un papel sobranceiro nas relacións internacionais.

A pretensión do goberno federal é inaceptable para o goberno de Quebec xa que iso significa que Ottawa pode celebrar un tratado que tería como efecto facer ilegais políticas do goberno de Quebec. É, por exemplo, o que ía producirse na OCDE onde os países membros, e polo tanto o goberno canadense, negociaron entre 1995 e 1998 o Acordo Multilateral sobre o Investimento (AMI) que, se fose ratificado, tería

(9) Cita de: MORIN, Claude: *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*, Boréal, Montréal, 1987, p29.

(10) Cita extraída de: MORIN, Claude: *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*, Boréal, Montréal, 1987, p29.

botado por terra unha boa parte do modelo de desenvolvemento de Quebec, en particular, todo canto se refire á subvención para as empresas.

Ademais xa aconteceu que os representantes do goberno federal negocien unha obriga moi significativa, que ten efectos moi importantes e irreversibles sobre os ámbitos de competencia das provincias, sen os consultar realmente a este respecto. Así sucedeu no caso do capítulo 11 do ALENA, que se refire á protección dos inversores estranxeiros e dos seus investimentos. A incompreensión dos negociadores canadenses sobre o sentido que debe darse ás leis de Quebec sobre a expropiación, causou problemas legais importantes. A presenza dun negociador de Quebec houbera podido chamar a atención dos representantes federais sobre esta cuestión.

A ofensiva federal desde 1995

O conflito entre Quebec e Ottawa nunca se desmentiu, a pesares dun período de calma no mandato do Partido Conservador Federal de 1984 a 1993 e do Partido Liberal de Quebec de 1985-1994. Estes dous partidos compartían unha visión do federalismo canadense moito máis orientada cara ós dereitos das provincias e cara á cooperación entre Ottawa e as provincias. Pero o retorno ao poder do Partido Liberal do Canadá, de talante centralizador, e a elección do Partido Quebecois en 1994, que tiñan fixado como obxectivo acadar a soberanía de Quebec, sinalan unha nova fase no conflito entre Quebec e Ottawa.

Trala vitoria do “non” no referendo de 1995, os conflitos entre Quebec e Ottawa subiron de ton⁽¹¹⁾. O goberno canadense empeñouse nunha extensa ofensiva co fin de limitar o acceso de Quebec aos responsables e institucións internacionais. Esta estratexia incluía a publicación dun pequeno manual, rebautizado polo antigo primeiro ministro de Quebec, Lucien Bouchard, como “O pequeno catecismo federal”, que proporciona respostas aos diplomáticos canadenses ás cuestións relativas aos soberanistas de Quebec⁽¹²⁾. O goberno de Canadá porá recursos e enerxías considerables “para sabotear”, segundo a expresión do xornalista Michel Vastel, as misións económicas de Quebec no estranxeiro, impedindo encontros con altos dignatarios.

Nomearase embaixador en París a Raymond Chrétien (sobriño do antigo primeiro ministro canadense, Jean Chrétien) co fin de orquestrar unha aproximación (conseguida) con París e así limitar a influencia dos soberanistas de Quebec. Francia, en efecto, tiña anunciado que recoñecería unha vitoria soberanista en caso de triunfo do “si” no referendo.

(11) Neste referendo, o NON gañou pola escasa marxe de 54.000 votos, é dicir, o 50,6% dos sufraxios contra o 49,4 do SI. As taxas de participación estiveron perto do 94% dos electores inscritos. Sábese hoxe que o goberno canadense violou as leis electorais do Quebec en relación ás consultas populares.

(12) VENNE, Michel: *Stratégie fédérale pour contrer les souverainistes à l'étranger. Chrétien trouve normal d'“informer” les ambassadeurs*, in *Le Devoir*, 7 septembre 1999.

O conflito entre Quebec e Ottawa atinxirá o seu paroxismo a raíz da decisión do goberno de Canadá de excluír aos representantes do goberno de Quebec do Cumio das Américas celebrado en Quebec no 2001. Este cumio debía abordar a cuestión da creación dun Área de Libre Comercio das Américas, ALCA. O goberno de Quebec reaccionará non soamente ameazando a Ottawa con non aplicar os acordos internacionais concertados polo goberno federal nos campos de competencia de Quebec, senón que tamén adoptou unha lei que obrigará á ratificación pola Asemblea Nacional de Quebec, de todo tratado internacional importante asinado polo goberno de Canadá, se afecta ás competencias de Quebec.

Como destaca Louise Beaudoin, entón ministro de Relacións Internacionais de Quebec: “[con esta lei] a Asemblea Nacional de Quebec convértese no primeiro parlamento de tipo británico, tan estreitamente asociado ao proceso de conclusión dos compromisos internacionais”⁽¹³⁾. Esta lei contempla especialmente os casos de acordo en materia de comercio internacional, así como a futura zona de libre comercio das Américas (ALCA), ou os tratados relativos aos dereitos e liberdades da persoa e calquera outro tratado internacional que requira un cambio lexislativo ou regulamentario. Esta limitación afecta tamén á imposición de novas taxas ou impostos, ou toda obriga financeira importante.

O goberno do partido de Quebec fixera saber que se negaría a ratificar un tratado de libre comercio que incluíra cláusulas xulgadas “neoliberais” como o capítulo 11 do NAFTA (North American Free Trade Agreement ou ALENA, en versión francesa). Louise Beaudoin mesmo propuxo organizar un referendo en Quebec sobre a ratificación do ALCA⁽¹⁴⁾. En xuño de 2004, o parlamento de Quebec ratificou dous tratados internacionais que foran asinados por Ottawa, un con Chile, en vigor desde había sete anos, e outro con Costa Rica ratificado por Ottawa en 2001⁽¹⁵⁾. Aínda que os liberais aprobaron estes tratados, o Partido de Quebec votou en contra.

Conclusión

A xubilación política de Jean Chrétien e a chegada ao liderado do Partido Liberal de Canadá de Paul Martin non derivará nun cambio de dirección na actitude do goberno canadense. A derrota do partido de Quebec en abril de 2003 vai tamén favorecer unha apertura política para regulamentar este conflito, que perdura dende hai 40 anos, entre o goberno de Quebec e o goberno canadense. A consecuencia do encontro dos primeiros ministros de provincias e de Canadá, o 30 de xaneiro de 2004,

(13) PAQUIN, Stéphane: *Les relations internationales du Québec et l'unité nationale*, no PAQUIN, S. (dir): *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, vol 10, n° 1, 2002, pp85 e seguintes; e en DUTRISAC, Robert: *Les députés auront leur mot à dire sur les traités*, Le Devoir, 15 novembre 2001.

(14) BRETON, Phillipe: *Québec songe à un référendum sur la ZLEA*, La Presse, 15 janvier 2003.

(15) DESROSIERS, Éric: *Les temps changent*, Le Devoir, 5 juin 2004.

o goberno federal mostrouse aberto á posibilidade de conceder un papel maior ás provincias en materia de relacións internacionais. O primeiro ministro de Quebec, Jean Charest, saudou a iniciativa cualificándoo, con moita razón, “de antecedente histórico”, xa que é a primeira vez que os liberais federais aceptan a negociación sobre este tema.

O 17 de maio de 2004, nun discurso diante da Cámara de Comercio de Laval, Paul Martin, entón en plena campaña electoral, mostrouse aberto á idea de admitir ese maior papel na acción exterior. Se iso se chega a realizar, esta apertura do goberno canadense constituiría un cambio de actitude importante. Esta nova posición de Paul Martin sinalaría mesmo unha ruptura histórica cos políticos do seu partido xa que, dende os anos 60, o goberno federal, baixo unha administración liberal, mantívose pechado á idea de conceder un papel ás provincias en canto ás relacións internacionais.

Sen embargo, é aínda demasiado cedo para afirmar que a situación se vai arranxar, porque o goberno federal quedou atrapado no maior escándalo de corrupción da súa historia política. A orixe deste escándalo é un programa federal co obxectivo de convencer ós quebecois dos beneficios do federalismo canadense. Daquela, importantes sumas de diñeiro foron desviadas para financiar campañas electorais do Partido Liberal de Canadá. Os quebecois, impactados polas revelacións, achegáronse unha vez máis á barreira do 50% en favor da autodeterminación, que parece foi superada. E a maior parte dos analistas políticos cren que outro referendo sobre a independencia é inevitable. Sobra recordar que nestas circunstancias de tensión, non é unha prioridade recoñecerlle un rol ás provincias en materia de relacións internacionais.

Stéphane Paquin é profesor asociado á Universidade de Quebec en Montreal, e adxunto ao titular da cátedra Chaire Hector-Fabre.