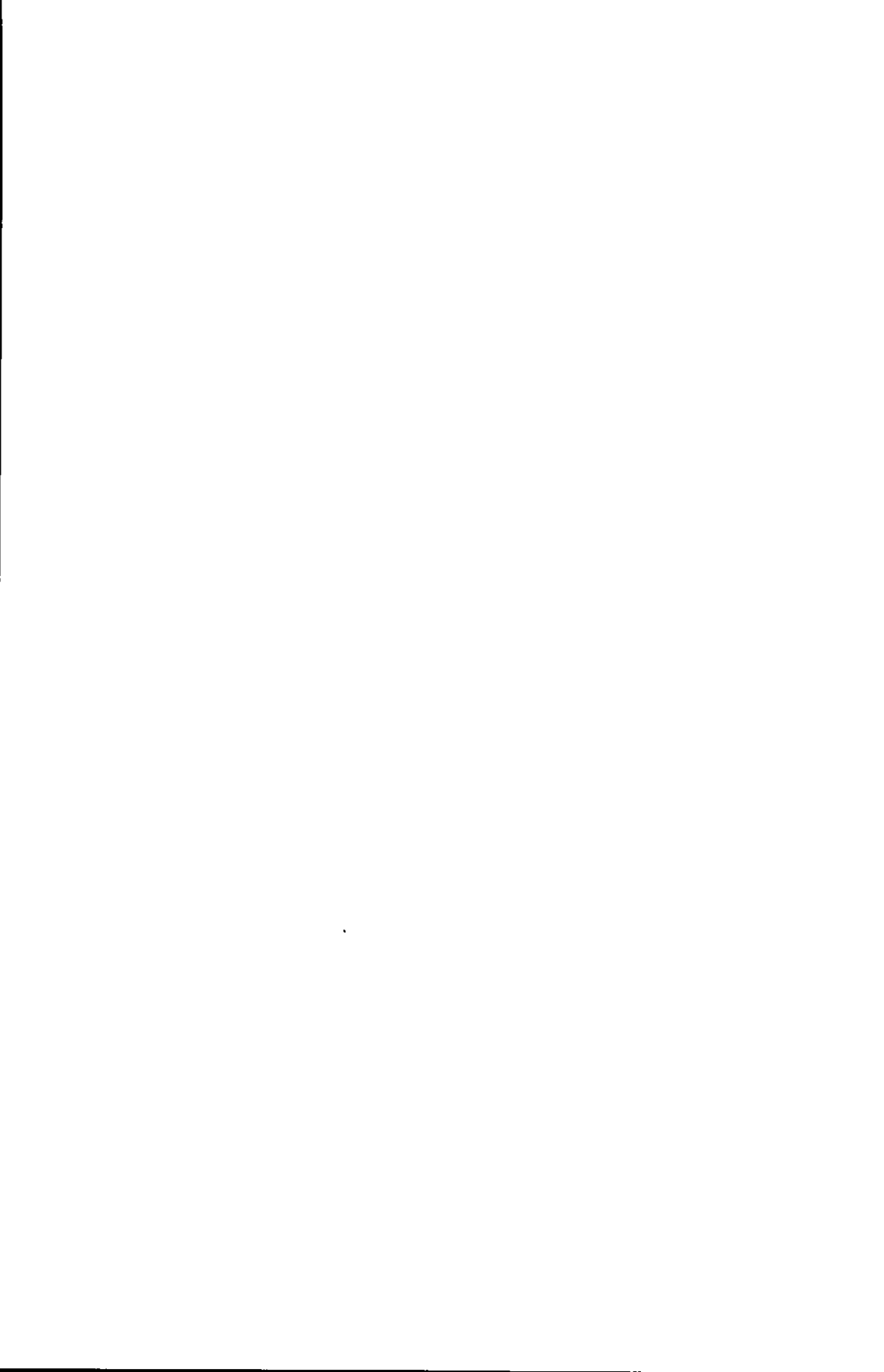


ESTUDIS



L'ACTIVITAT EXTERIOR DEL QUEBEC: TOMB ECONÒMIC I CONSOLIDACIÓ

Caterina Garcia i Segura

Professora de Relacions Internacionals
de la Universitat Autònoma de Barcelona

I. Introducció

Cada vegada són més les entitats polítiques subestats que es projecten a nivell internacional. Tant és així que comencen a ser nombrosos els treballs que recullen aquesta tendència, tant des de la perspectiva de la teoria de les relacions internacionals com des del Dret públic.

Aquest comportament, inicialment propi d'entitats membres de països d'estructura federal, s'ha anat fent extensiu a aquells estats unitaris que presenten algunes característiques dels estats compostos. A Europa, Itàlia, Bèlgica, Espanya i àdhuc França en són exemples.

El fenomen, que a Espanya és relativament recent, té, al continent nord-americà, una llarga tradició.

Existeixen diferències d'un país a un altre, segons les competències constitucionals que tenen assignades les subunitats estatals, el nivell de conflictivitat o col·laboració amb el govern central o la tradició política. Però en tots, no només les relacions exteriors subestats són freqüents, sinó que ja no són interpretades com a comportaments desviats i negatius o com a síndromes d'enfrontament entre les instàncies centrals i regionals del poder.

De fet es pot afirmar que, a l'àmbit de l'OCDE, ja s'està assistint a la normalització de les relacions exteriors de les entitats subestats.

El Quebec, província francòfona del Canadà, ha estat pionera en aquest terreny. La primera etapa de la seva trajectòria d'afirmació exterior es pot remuntar a l'època colonial. Amb tot, l'etapa de la seva activitat internacional que més ens interessa és la que inicià als anys seixanta i que s'ha mantingut fins a l'actualitat.

Tot i insistint en la particularitat dels casos, creiem que, en l'etapa contemporània, la trajectòria del Quebec és significativa de l'evolució de la tendència que ens ocupa. En el Quebec han confluït, en determinats moments de la seva història, tots els factors a la base de l'actuació exterior subestatal en les seves manifestacions més extremes.

Si partim de la imatge que l'activitat exterior del Quebec s'ubica sobre unes coordenades formades per un eix que marca el to de les relacions federalo-provincials (aniria de l'enfrontament a la col·laboració) i un altre que marca l'orientació principal de l'activitat exterior (aniria de la política a l'economia), podem afirmar que, en moments específics, el Quebec s'ha situat sobre les posicions més extremes de cada un dels eixos.

Finalment afirmariem, justificant el títol escollit i la nostra hipòtesi, que la ten-

dència del comportament exterior quebequès, consolidada els anys vuitanta, s'inclina vers els vèrtexs col·laboració/economia dels eixos esmentats, havent-se superat totalment les posicions més properes als vèrtexs enfrontament/política característiques de les primeres èpoques de l'activitat exterior quebequesa.

II. El marc intern de l'activitat exterior quebequesa

Per entendre l'activitat exterior del Quebec és obligat conèixer el context en què s'emmarca ja que, en bona part, en deriven els objectius exteriors de la província.

El Quebec, amb un territori quasi tres vegades més extens que el d'Espanya i amb una població equivalent a la de Catalunya, representa el 15,5 % del territori canadenc i el 25 % de la seva població. La densitat de població és baixa, 4,8 habitants/km²,¹ i es tracta d'una població eminentment urbana (el 45 % es concentra a l'àrea metropolitana de Montreal).

D'altra banda, el Quebec contribueix, amb 129.786 milions de \$EUA, al 23,6 % del PNB canadenc, cosa que el situa en segon lloc respecte a la contribució provincial al PNB global del país.²

El tret més destacat, però, és el del fet nacional i lingüístic diferenciat respecte al conjunt canadenc: el Quebec agrupa el 86,32 % dels canadencs de parla francesa. Del total de la població quebequesa, un 84,7 % parla francès (només un 2,31 % d'aquest total és bilingüe francès/anglès).

El Quebec és doncs un gran país habitat per uns sis milions de persones majoritàriament de parla francesa que està immers en un univers continental de 300 milions d'anglòfons.

Aquesta coexistència de dues comunitats lingüísticament, religiosa, cultural, política, social i econòmica diferents és el que ha marcat, des dels inicis, la història i les reivindicacions del Quebec. Walsh afirma que la característica més persistent de l'Estat canadenc és precisament l'irresolt conflicte entre les èlites de les comunitats franco i anglo-canadenques.³

Al fet lingüístico-cultural, se li superposaren les conseqüències de dues polítiques colonials ben diferenciades: l'actitud colonial francesa de despreocupació i abandonament i l'actitud no només pro-anglòfona sinó activament anti-francòfona de la colonització britànica.⁴ Aquesta combinació de passivitat, d'una banda, i d'activisme negatiu, des del punt de vista de la comunitat franco-canadenca, de l'altra, provocà en bona part l'endarreriment de la província,⁵ endarreriment que co-

1. A títol comparatiu, la d'Espanya és de 77 hab/km² i la de Catalunya és de 189 hab/km².

2. El primer lloc correspon a Ontàrio amb el 43 % del PNB global i el tercer a Colúmbia Britànica amb l'11,5 %. Dades de 1989. Font.: *Statistics Canada*.

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

4. La política d'immigració britànica fou, per exemple, un instrument clau per a la marginació numèrica i política de la comunitat francocanadenca.

5. Altres elements citats pels historiadors canadencs (d'ambdues comunitats indiferentment) com a explicatius d'aquest retard polític, econòmic i social del Quebec d'abans dels anys seixanta són el pes, qualificat d'excessiu i opressor, de l'església catòlica i el sistema educatiu.

Sobre la història i la modernització del Quebec, *vid.* McRoberts, K. i Postgate, D.: *Développement et modernisation du Québec*, Montreal, Boréal Express, 1983.

mençà a ser superat sobretot a partir de la Revolució tranquil·la iniciada els anys seixanta.⁶

La Revolució tranquil·la implicà la unanimitat de l'espectre polític quebequès i permeté una continuïtat en els trets essencials de la línia política mantinguda al llarg de trenta anys i per sobre dels canvis de govern.⁷

La línia general consistí a abandonar el tancament polític, econòmic i social de la província que havia caracteritzat els setze anys del mandat de Duplessis.⁸ Seria dins aquest marc de modernització del país que s'iniciaria la projecció exterior del Quebec en l'etapa contemporània.

Walsh assenyalava quatre objectius perseguits pels diferents governs de la Revolució tranquil·la i entre ells es troba el de protagonitzar l'activitat exterior provincial: 1) Aturar la intervenció federal en aquelles àrees atribuïdes per l'Acta de l'Amèrica del Nord Britànica (BNAA) a la jurisdicció provincial; 2) Obtenir un augment de la renda de la província i una autonomia fiscal més gran; 3) Arribar a una institucionalització més gran de les relacions federalo-provincials i 4) Garantir el reconeixement del dret del Quebec a conduir les relacions internacionals en les matèries de la seva jurisdicció.

III. El marc internacional de l'activitat exterior del Canadà i del Quebec

El Quebec presenta la particularitat que a més de les dificultats de tota entitat política subestatal per inserir-se en l'escena internacional, en un principi comptà amb la dificultat afegida de formar part d'un país, també ell, tancat a l'exterior.

La situació específica del Canadà, primer com a colònia britànica i després com a Domini (títol atorgat al 1867, moment de la formació de la Confederació) feren que fins després de la Segona Guerra Mundial les relacions exteriors, tant federals com

6. El terme *Quiet Revolution* fou encunyat per un periodista del rotatiu de Toronto, *Globe and Mail*, per descriure els canvis articulats al Quebec des de 1960. Fou ràpidament traduït i adoptat pels líders polítics i pels intel·lectuals francòfons i carregat d'un fort contingut simbòlic. Amb aquesta expressió es descriu el procés pacífic i gradual de modernització política, econòmica i social que tingué lloc a partir de l'obertura i de la presa de consciència iniciada a la fi del mandat del líder conservador Maurice Duplessis el 1960.

Els autors difereixen respecte al període que abasta però, en un sentit ampli, es pot afirmar que cobreix els anys seixanta i setanta i acaba amb el fracàs del referèndum independentista de 1980. Alguns autors hi inclouen el segon mandat en mans del PQ i l'allarguen fins a la victòria liberal de 1985.

7. Durant el període de la Revolució tranquil·la se succeïren sis governs a Quebec. El primer fou el liberal, encapçalat per Jean Lesage (1960-66). Fou seguit pel govern de la *Union Nationale*, que estigué al front de la província del 1966 al 1970. El 1970 els liberals, al front de Bourassa, recuperaren el poder. El 1976 l'independentista *Parti Québécois* guanyà les eleccions per primera vegada. El 1980 convocà i perdé el referèndum per a la sobirania-associació. Tot i amb això, el 1981 renovà la seva victòria electoral i no fou desbancat pels liberals fins al 1985. L'accés dels liberals al poder el 1985 i la decisió clara de deixar més espai a la iniciativa privada pot ser considerada com el tancament definitiu del procés de la Revolució tranquil·la.

8. El duplessisme es definia per una ideologia arrelada en el catolicisme ultraconservador, amb el suport de l'església, les èlites tradicionals i reforçat pel control total de l'aparell educatiu. S'oposava a l'intervencionisme estatal i es basava totalment en l'empresa privada. Deixà el desenvolupament econòmic del país en mans d'anglòfons i nord-americans. Frenà el sindicalisme. Defensà un nacionalisme antifederal ple de valors tradicionals i de cants al món rural que no es plasmà en realitzacions pràctiques malgrat les propostions d'Ottawa (excepte la creació de l'impost provincial sobre la renda).

provincials, es mantinguessin dins l'àmbit colonial. Per això, la inserció real, al marge de l'Imperi britànic, del Canadà i del Quebec en el marc internacional no es portà a terme fins ben entrat el segle XX.

La BNAA del 1867 no concedia al Canadà competències exteriors. Aquestes es mantenien en mans de la Corona. Tanmateix, el nou estatut li permeté de fer els seus primers discrets moviments autònoms sobre l'escena internacional: fou admès com a membre de la Societat de Nacions⁹ i de l'OIT i començà a teixir una feble xarxa de representacions a l'estranger. Però, com afirma Painchaud, l'actitud que va prevaler a Ottawa fins al 1939 consistí a practicar una política el menys compromesa possible a nivell internacional. Únicament s'ocupà dels afers de la Commonwealth i dels seus interessos comercials.¹⁰

L'Estatut de Westminster concedit el 1931 implicà la consagració de la sobirania canadenca. Per primera vegada els dominis podien legislar independentment de les limitacions imperials i podien fer-ho sobre matèries d'abast extraterritorial. Però no és fins al 1945 que es pot parlar de la internacionalització del Canadà.¹¹ Tradicionalment tancat sobre les seves relacions amb Gran Bretanya, el declivi d'aquesta a la postguerra afavorí l'obertura al món. S'assumí el que feia temps que ja era una realitat: les relacions privilegiades amb el seu veí del sud, els Estats Units.¹²

D'altra banda es lliurà amb entusiasme a la fundació de les Nacions Unides i dels seus organismes especialitzats.

Quan la realitat bipolar es va fer patent, el Canadà optà lògicament per l'opció occidental.

No va ser fins als anys setanta que decidí intentar trencar una mica amb la dependència «continental» i diversificar l'activitat internacional dirigint-la vers nous fronts diplomàtics. La diversificació seria marcadament econòmica. La fidelitat política i militar als Estats Units continuaria inqüestionada. Els fronts als quals apuntava eren l'Europa comunitària i l'àrea del *Pacific Rim*, especialment el Japó.

A partir dels anys vuitanta el Canadà assumí la compatibilitat de la diversificació i el continentalisme i consolidà una línia que en podríem dir eclèctica i continuada.

Per la seva banda el Quebec, fins a la Segona Guerra Mundial, actuà essencialment dins el marc colonial i mogut per qüestions relacionades amb el comerç i la

9. El Canadà signà el pacte com a membre de l'Imperi britànic. Formalment això implicà signar la Carta de la Societat de Nacions al darrera de la signatura de Gran Bretanya, de la mateixa manera que els altres dominis (l'Estat lliure d'Irlanda, la Unió Sud-Africana, Austràlia i Nova Zelanda).

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

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

12. Ja el 1968 el Canadà dirigia el 52,3 % de les seves exportacions als EUA mentre que la Gran Bretanya absorbia el 36,9 % del total. Respecte a les importacions, el 33,8 % eren d'origen nord-americà i el 56,1 % provenien de la Gran Bretanya. (Font: *Annuaire du Canada*, Ottawa, Statistics Canada, 1974, pàg. 96-97).

Sobre les relacions canenco-nord-americanes, a més de la bibliografia citada a la nota 14, *vid.* Balchazar, L.: «Les relations canado-américaines: Nationalisme et continentalisme», *Études Internationales*, vol. XIV, núm. 1, març 1983, pàg. 23-37.

immigració.¹³ Havia mantingut contactes directes amb el secretari colonial de l'Imperi i mantenien agents permanents a l'estranger (inicialment agents d'immigració que anaren derivant cap a l'àmbit comercial). La crisi del 1929 l'obligà a tancar les agències exteriors, les quals no serien reobertes fins després de la Segona Guerra Mundial.

Quan el Canadà començà a enlairar-se internacionalment el Quebec romangué aïllat i replegat sobre ell mateix. Això va fer que fins als anys seixanta, inici de la Revolució tranquil·la, no es plantegés cap problema entre el govern del Quebec i el d'Ottawa en el terreny dels afers estrangers a excepció de la negativa quebequesa a la conscripció obligatòria per a la participació en les guerres de l'Imperi.

Unida a la voluntat de sortir de l'endarreriment econòmic, polític i social al qual fèiem referència anteriorment, sorgí la voluntat de projectar-se internacionalment no com a fi en si mateixa sinó com a mitjà per aconseguir l'objectiu de modernització que impulsava l'acció política d'aquella revolució pacífica.

A grans trets podem dir que les causes específiques al darrera de l'activitat exterior quebequesa des dels anys seixanta foren, en primer lloc, la necessitat de donar resposta als imperatius d'un món interdependent en què l'agenda internacional afecta nombroses esferes que queden sota la jurisdicció provincial.¹⁴

En segon lloc, el context geogràfic, territorial i funcional del Quebec que el compelia a una estreta vinculació amb els Estats Units en la qual els contactes directes permetien més eficàcia i diligència en la resolució del temes concrets.¹⁵

En tercer lloc, el clima de les relacions federalo-provincials en el cas concret del Quebec va fer que la província utilitzés la projecció exterior per donar sortida a uns interessos comercials que no considerava protegits o impulsats pel govern federal.¹⁶

En quart lloc es pot parlar de l'extensió de rol tutelar propi del Welfare State als governs provincials unit a les desigualtats i desequilibris regionals.¹⁷

En cinquè lloc, l'alt grau d'implicació exterior de les províncies canadenques, en concret del Quebec, ha de relacionar-se amb el relativament baix nivell d'integració

13. Pensem en la importància que per a un país tan despoblat com el Canadà té la immigració. El Quebec no només lluitava enfront d'altres províncies canadenques per aconseguir atreure els immigrants sinó per atreure una immigració francòfona que pogués ajudar-lo a contrarestar la influència anglòfona al Quebec.

14. Vid, sobre això, les opinions de Meekinson (*Canadian Federalism: Myth or Reality?*, Toronto, Methmen, 1977), les d'Hervouet i Galarneau (*Présence internationale du Quebec*, Québec, CQRI, 1984, pàg. 21), i les de Morin, C.: *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1930*, Montreal, Boréal, 1977, pàg. 38).

15. Hero i Daneau (*Problems and Opportunities in U.S.-Quebec Relations*, Boulder, Westview Press, 1984, pàg. 1) arriben a afirmar que en molts aspectes la influència dels EUA és més significativa per al Quebec que la de la resta del Canadà.

16. Kettner (*Canadian Federalism and the International Activity of Three Provinces: Alberta, Ontario and Quebec*, Thesis of Master of Arts, Burnabi, University Simon Fraser, 1980) posa especial èmfasi en aquesta causa com a raó de ser de les relacions exteriors quebequeses.

17. El Canadà és un país on les diferències regionals de renda per càpita són bastant grans i no tendeixen a reduir-se. El 1989 Terranova arribava nomès al 53,2 % de la mitjana candadenca mentre que Ontàrio la superava en un 110,9 %.

Melvin («Regional Inequalities in Canada: Underlying Causes and Policy Implication», *Canadian Public Policy*, XIII, núm. 3, set. 1987, pàg. 306) parla de quatre causes d'aquesta asimetria regional: 1) Les polítiques dels governs federals i provincials i la diferent incidència de les federals sobre províncies amb recursos molt diferents; 2) Les imperfeccions del mercat sobre un territori tan extens; 3) Les diferències estructurals en la possessió dels factors de producció i en la seva mobilitat i 4) Els factors externs no lligats directament a l'activitat productiva (clima, entorn natural...).

de la societat canadenca. Levy¹⁸ parla de l'existència de tres clivelles al si de la societat canadenca: les clivelles religioses (un Quebec majoritàriament i tradicional catòlic dins un Canadà anglòfon protestant), lingüístiques i ètniques amb una clara demarcació territorial; els interessos econòmics dispars (l'extens territori del país fa que les diferències a les estructures productives provincials es tradueixin en interessos diferents i en ocasions incompatibles); i finalment la manca d'una política comuna profundament arrelada.

IV. El marc legal de l'activitat exterior del Quebec

El marc legal de l'activitat exterior del Quebec s'ha anat perfilant des de dos àmbits: l'internacional i l'intern.

A nivell internacional, la posició respecte a les actuacions exteriors de les unitats subnacionals s'articula a partir de la resposta que s'ofereix a la pregunta «són detentores de personalitat internacional?», és a dir, «són subjectes de dret internacional?».

La posició clàssica del Dret internacional és clara i contundent: existeix un acord general en què només els estats sobirans, completament independents, poden ser subjectes de Dret internacional.¹⁹

La realitat, però, és molt més complexa i nebulosa. És un fet reconegut que els membres de certes federacions desenvolupen activitats que indiquen gaudir d'una, almenys parcial, personalitat internacional.²⁰ Generalment les solucions concretes es van teixint a nivell intern a partir de les disposicions i interpretacions de la norma constitucional o mitjançant la negociació entre el govern central i els de les subunitats.

A nivell constitucional, el cas del Canadà presenta una sèrie de peculiaritats derivades del fet de la seva tardívola independència respecte de l'Imperi britànic.

La constitució canadenca no estableix la competència general en afers estrangers ja que en el moment de la seva elaboració el tema no es plantejava perquè era l'Imperi qui se n'ocupava. L'ambigüitat caracteritza la distribució de competències en tots aquells camps d'activitats noves en relació amb la fi del segle passat. S'hi afegeix que la dimensió internacional que comporta l'exercici d'algunes competències provincials era impensable el 1867, moment d'elaboració de la BNAA.

La divisió de competències queda establerta en els art. 91 i 92 de la BNAA (l'art. 92 fou revisat per la Llei constitucional de 1982). Les províncies tenen competències sobre totes les qüestions d'interès local que no queden explicitades (art. 92) i sobre l'educació (art. 93). Hi ha una sèrie de matèries de competència compartida amb

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

19. Jacomy-Millette («L'État fédéral dans les relations internationales contemporaines: le cas du Canada», *Canadian Yearbook of International Law*, núm. 14, 1976), Kettner (*op. cit.*) i Levy (*op. cit.*), entre d'altres, arriben a aquesta conclusió després d'haver examinat la doctrina.

20. Per a una visió de les diferents interpretacions que fa la doctrina del fet real de la participació subestatal a les relacions internacionals *vid.* per exemple, les reflexions de Bernier (*International Legal Aspects of Federalism*, Londres, Longman Group, 1973); Jacomy-Millette («International "Diplomatic" Activity of Canadian Provinces, with Emphasis on Quebec Behaviour», *Revue générale de droit*, núm. 97, 1976) i Marzo (*Components Units of Federal States and International Agreements*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1980).

primàcia federal (comerç interprovincial de recursos naturals no renovables —art. 92A), immigració i agricultura —art. 95— i una altra de matèries compartides amb primàcia provincial (pensions i qüestions relacionades amb la vellesa —art. 94A—). La competència residual²¹ és atribuïda al federal.

En cas de conflictes de competències i en no existir al Canadà tribunal institucional o institució semblant, tèdicament correspon resoldre'ls a les instàncies normals del sistema judicial canadenc (tribunals de primera instància, corts d'apel·lació provincials i, en últim recurs, a la Cort Suprema del Canadà). Ara bé, de fet quasi mai són portats als tribunals sinó que s'intenten resoldre a través de negociacions polítiques entre els dos nivells de govern en el marc de les relacions permanents (conferències de primers ministres o de ministres).

La posició del govern federal és que la política estrangera del Canadà recau exclusivament en l'Estat federal, únic habilitat per exercir els poders de prerrogativa reial. Aquesta posició va ser confirmada per la Cort Suprema del Canadà en la seva Sentència de setembre de 1981. Amb ella la Cort Suprema, segons el poder legal existent (art. 3 de l'*Estatut de Westminster*), negava a les províncies el reconeixement jurídic a la seva pretensió que la repartició interna dels poders legislatius havia de tenir repercussions externes.²²

Tanmateix el concurs provincial és necessari. En el terreny dels tractats internacionals no es poden ignorar els punts de vista provincials, sobretot quan es tracta de matèries completament o parcial sota la seva competència ja que en dependrà la introducció en el Dret intern. Les províncies voldran col·laborar en la preparació i/o participació en determinades conferències o organismes internacionals en matèries de la seva competència (per exemple l'educació). Un altre tema de política exterior en què han mostrat estar interessades és el de l'ajut al desenvolupament. El mateix ocorre amb les qüestions relacionades amb el comerç internacional o més àmpliament amb les relacions econòmiques internacionals.

En conseqüència els mecanismes de consulta són una pràctica habitual i a aquest efecte s'han desenvolupat estructures federals i provincials com la direcció de coordinació federalo-provincial (1967) o els ministeris, departaments o direccions d'afers intergovernamentals o d'afers internacionals. A les províncies que estan mancades d'estructures administratives específiques i que s'han començat a interessar recentment per les relacions internacionals sota l'empenta d'imperatius econòmics, és el Consell executiu qui s'encarrega de la seva coordinació.

Una de les principals batalles lliurades al llarg dels anys seixanta en les conferències constitucionals²³ fou la de la modificació de la doctrina acceptada respecte a la capacitat provincial de concloure tractats internacionals.²⁴ L'argument del Quebec era

21. Definida a l'art. 91 com el poder general de legislar per la pau, l'ordre i el bon govern.

22. *Jugement du 28 septembre 1981 sur le repatriement de la Constitution* (citat per Jacomy-Millette a Painchaud, 1989, *op. cit.*, pàg. 100).

23. Les conferències constitucionals eren fòrums de negociació federalo-provincials en què es negociaven les modificacions necessàries de la BNAA per poder portar a terme el procés de repatriament.

24. Fins al moment s'havia imposat el dret britànic en virtut del qual es considerava que la conclusió d'un tractat era un acte executiu i la seva introducció en el dret intern, si implicava la modificació del dret existent, era una acció legislativa. Aquesta, segons la matèria podia correspondre a les províncies (*Attorney General for Canada vs. Attorney General for Ontario - Labour Conventions Case, «Lord Atkin Decision», 1937*).

que no existia motiu per dissociar les dues parts d'un mateix acte i per tant, ja que posseïa el dret d'introduir un tractat en el Dret intern, reclamava el de poder concloure'l.²⁵

La política del Quebec, província «pionera» en aquest camp, ha estat la d'avançar fins a anar àdhuc més enllà de les seves competències amb la finalitat de crear precedents *de facto*.

Per norma general, quan l'interlocutor és una altra subunitat estatal, les solucions adoptades manifesten un major grau de flexibilitat que aquelles en què l'altra part és un Estat.

En el cas que algun acord formal s'estimi necessari per donar cos a les relacions del Quebec amb algun altre actor internacional, es recorre als acords administratius o es desenvolupen fórmules intermèdies (*ententes*).²⁶

Pel que fa a la responsabilitat internacional, la doctrina adoptada en aquesta matèria al Canadà nega la responsabilitat provincial ja que les províncies no són persones internacionals. El federal intervé per donar efecte legal als acords provincials i n'assumeix la responsabilitat.

Tampoc la representació exterior, com a poder de prerrogativa reial, no està reglamentada constitucionalment al Canadà.

El principi general adoptat era que la representació federal no incloïa participació provincial, però la pràctica l'ha canviat. D'una banda, el Quebec ha arribat a acords intergovernamentals amb el federal per tal d'incloure funcionaris provincials en les ambaixades canadenques a determinats països per portar a terme tasques relacionades amb la immigració, la informació i fins i tot l'educació.

De l'altra, les províncies han portat a terme una representació autònoma mitjançant l'establiment de delegacions generals (amb vocació global: política, econòmica, cultural...), més limitada (generalment, de promoció econòmico-comercial, turisme...). En aquest cas existeixen precedents derivats de l'època colonial en què les províncies (com a colònies) tenien representació directa a Londres.

En general aquestes oficines de representació no tenen estatut diplomàtic ni consular ni els seus funcionaris no gaudeixen dels privilegis consulars. Tanmateix hi ha excepcions derivades de determinades circumstàncies històriques: Londres concedeix

25. El tema resta legalment obert. Políticament se li han anat oferint solucions diverses segons els casos. Jacomy-Millette afirma que malgrat que no hi ha un acord definitiu sobre això, la doctrina estima que les províncies no conclouen veritables acords internacionals. Però el fet és que, sigui quina sigui la natura, hi ha acords, mitjançant els quals les províncies persegueixen i realitzen certs objectius. («Rapport canadien» a diversos autors: *Les États fédéraux dans les relations internationales*. Actes du colloque de Bruxelles, Institut de Sociologie, 26-27 febrer de 1982, Brussel·les, Ed. Bruyant/Ed. de l'Université de Bruxelles, 1984.0

26. El federal reconeixia en el document *Fédéralisme et relations internationales*, elaborat el 1968, l'existència de tres tipus d'acords internacionals conclusos per les províncies: les *ententes* concloues entre les autoritats provincials o regionals i entitats estrangeres que no són considerades com a rellevants del Dret internacional, és a dir, les convencions administratives sense caràcter oficial que no s'acullen al Dret internacional (p.e., la legislació sobre els permisos i drets de matriculació de cotxes adoptada per Ontàrio i altres jurisdiccions); les *ententes*, cronològicament més tardanes, entre les províncies i els governs estrangers que deriven d'acords signats entre el Canadà i el govern estranger interessat (p.e., l'acord entre l'Association des Stages en France i el Ministeri de la Joventut del Quebec) i els contractes sormesos al Dret privat (p.e., els manjnguts entre les diferents delegacions provincials a l'estranger i les agències governamentals del país en qüestions referents als lloguers, electricitat, telèfon i d'altres).

un estatut (establert per llei) similar al consular a totes les representacions de membres d'Estats de la Commonwealth, França concedeix privilegis diplomàtics només a la *Maison du Québec* a París;²⁷ Nova York manté alguns privilegis per al delegat general quebequès (exempcions fiscals...) però no per als altres funcionaris de la delegació; Bèlgica, que no reconeix cap estatut especial per a les delegacions provincials, a la pràctica concedeix privilegis a la delegació del Quebec, fonamentats com en el cas de Nova York en la «cortesía internacional»; finalment Veneçuela concedeix al delegat del Quebec un «visat de cortesía» i exempcions fiscals.

Una altra manifestació de la representació exterior, la constitueixen els viatges dels seus polítics a l'estranger a la recerca de contactes polítics o de contractes econòmics.

D'altra banda, les províncies són receptors de consulats i les relacions que aquests mantenen amb les autoritats provincials poden ser més o menys importants en funció dels interessos del seu país.

Finalment les autoritats provincials reben els caps d'Estat o mandataris estrangers que, en visita al Canadà, decideixen entrevistar-se amb ells.

Una altra qüestió que tampoc no queda aclarida per la Constitució és la de *la participació a conferències i organitzacions internacionals*.

En general, no hi ha representació autònoma de les províncies a conferències o organitzacions internacionals.²⁸ Però, encara un cop, Quebec constitueix una excepció.

Quebec, des del 1968 ha participat amb un estatut particular, el de govern participant, dissenyat per França a la seva mesura, a algunes conferències internacionals i a l'Agència de Cooperació Cultural i Tècnica.²⁹

En el cas de les conferències internacionals sobre educació, especialment les celebrades en el marc de la OCDE i de vegades les celebrades sota els auspicis de la UNESCO, els experts provincials són inclosos en les delegacions canadenques.

En el context bilateral, existeix la tendència a institucionalitzar contactes a través

27. En opinió de Chapdelaine («Esquisse d'une politique extérieure d'un Québec souverain, *Études Internationales*, 1977), membre del cos diplomàtic canadenc i delegat general del Quebec a França en el govern de J. Lesage, no foren les teories les que donaren l'estatut diplomàtic a la Delegació General de París sinó una decisió política a què el Dret hagué d'acomodar-se *a posteriori*.

28. Alguns organismes de les Nacions Unides tenen una provisió que permet admetre com a membres entitats polítiques no-estatals i que per tant no tenen control sobre les seves relacions internacionals (FAO, OMS, Convenció Internacional de Telecomunicacions i Organització Mundial de la Meteorologia). L'Estat «pare» ha de garantir el compliment d'obligacions de l'entitat no-sobirana. Aquesta no pot votar, elegir o ser elegida per ocupar cap posició dintre l'organització. Aquestes disposicions foren estipulades per tal de donar accés a entitats no-sobiranes en diversos estadis del colonialisme. Cap membre d'un Estat federal no se n'ha servit.

29. L'Agence de Coopération Culturelle et Technique, creada el 1971, fou el primer organisme del qual es dotaren els països francòfons amb la finalitat de promoure la cooperació cultural i tècnica entre ells.

També Nova Brunswick hi participa amb la mateixa categoria. La seva presència, justificada teòricament per defensar els interessos de la seva minoria francòfona, fou de fet decidida pel federal per tal de frenar el protagonisme quebequès. Amb ella, el federal aconseguia dues coses: primerament, evitava l'exclusivisme del Quebec com a representant de la francofonia canadenca (ja que ni la província ni França no pogueren negar-se a admetre Nova Brunswick, que reclamava la defensa de la seva comunitat francòfona); en segon lloc el federal, a través del govern de Nova Brunswick, aconseguia conèixer i controlar les posicions del Quebec a l'ACCT.

de subcomissions mixtes que es reuneixen periòdicament, com en el cas Quebec-França o Quebec-Valònia, dintre el marc de les comissions Canadà-França i Canadà-Bèlgica.

V. Les bases de l'acció exterior els anys vuitanta: els grans trets de l'acció exterior de la Revolució tranquil·la

Com hem dit, el tret més remarcable del període de la Revolució tranquil·la fou la continuïtat de les principals directrius polítiques malgrat els canvis de govern. La posició en matèria exterior no fou l'excepció. Totes les Administracions de la Revolució tranquil·la coincidiren en la necessitat d'obertura a l'exterior per tal d'assolir els grans objectius provincials. Totes engegaren actius programes de projecció internacional. L'acció exterior impresa els anys seixanta no fou sinó una conseqüència coherent amb la lògica interna i engegada sota l'empenta de la situació internacional.

L'activitat transnacional no era entesa ni com a fi en ella mateixa ni com a arma per assolir la independència. Al contrari, era assumida com a mitjà per aproximar-se als dos grans objectius del Quebec dels anys seixanta i setanta: 1) El desenvolupament i el creixement econòmic (coincident amb aconseguir més oportunitats per als franco-canadencs) i 2) La consolidació nacional (un cop realitzada la presa de consciència de la seva identitat diferent i de la seva situació dins de la Confederació).

La voluntat de projecció exterior va estar lligada a una sèrie de temes en els quals directament o indirecta era aconsellable.

El primer d'ells era el procés de modernització de l'Estat (el *province-building*). El Quebec havia de lluitar per aconseguir reduir les distàncies amb les províncies canadenques més desenvolupades. Aquesta modernització implicava la professionalització de la funció pública i de l'Administració; és a dir, dotar-se de les estructures de les quals ja gaudien les altres províncies, adequar el sistema educatiu a la realitat professional, etc., i tenia una dimensió que anava estretament lligada a la internacionalització de la província. L'espai canadenc era considerat insuficient per assegurar l'expansió completa de la societat quebequesa. El sistema internacional es convertí en el punt de referència necessari per al compliment de les tasques pròpies de l'Estat quebequés.

Painchaud,³⁰ professor de la Universitat de Laval i especialista en les relacions internacionals del Quebec, afirma que sense aquesta dimensió internacional, la revalorització de l'Estat que estava al centre de les transformacions socials i polítiques del període no hauria anat més enllà d'un projecte de «progressisme municipal». Però fou perquè l'Estat es va poder donar tots els atributs formals de la sobirania externa que va poder acomplir la seva missió mobilitzadora a d'altres nivells. Per a Painchaud l'acció internacional del Quebec no fou quelcom d'accessori sinó que se situa al centre mateix del procés global de modernització que fou la Revolució tranquil·la.

El segon procés al qual anà lligada la projecció exterior de la província fou l'assumpció del rol tutelar del govern provincial. És a dir, el procés pel qual el Govern del Quebec es proposà d'una banda, la recuperació de parcel·les de poder abans en mans de l'església i, de l'altra, la presa en càrrec d'altres temes abans restringits a l'àmbit intern, com per exemple, la recerca d'oportunitats econòmiques (inversions

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

estrangeres, obertura de nous mercats...) més enllà de les fronteres provincials i estatals.

Walsh³¹ afirma que per portar a terme els programes de la Revolució tranquil·la eren necessaris uns recursos dels quals no disposava el Quebec. Per tant, segons la seva opinió, la motivació inicial del desenvolupament de les relacions internacionals del Quebec fou el desig d'obtenir l'entrada de recursos addicionals de l'exterior de la província.

El tercer gran bloc d'actuacions de la Revolució tranquil·la que implicaren la projecció internacional del Quebec fou el de les actuacions lligades al reconeixement del caràcter distint de la societat quebequesa, a la voluntat de posar-se al nivell socio-econòmic de la comunitat anglòfona, a l'intens debat constitucional, a la recerca de la reafirmació per al reconeixement internacional i al treball per a l'establiment de vincles amb societats més pròximes culturalment.

Per això el Quebec començà a actuar dinàmicament al si de la francofonia, llar d'una important comunitat de llengua francesa, de qui se sentia més pròxima culturalment que de tot l'univers anglòfon en què es trobava immersa geogràficament, política i econòmica.

Aquests contactes amb el món francòfon li servien, des d'un punt de vista positiu, per afirmar la seva idiosincràcia francòfona i, des d'un punt de vista negatiu, per distanciar-se de la resta del Canadà.

Les preses de posició partidistes i les diferències d'intensitat amb què la província se centrà en un tipus de temes o afavorí els contactes amb una àrea geogràfica, cultural o política determinada no restaren unitat a la seva trajectòria exterior. Malgrat existir diferències entre un període i l'altre es pot mantenir que l'acció exterior del Quebec ha presentat uns trets constants al llarg de més de trenta anys.

El primer d'ells ha estat el manteniment de dues tendències: la continuïtat i el creixement. L'expansió dels contactes exteriors fou un objectiu de tots els governs. Sempre es mantenien els anteriors, malgrat que els hagués iniciat l'oposició, i se n'intentaven obrir de nous. Això és el que explica l'envergadura de les relacions internacionals quebequeses com també el desenvolupament institucional en què s'emmarquen.

A més de per la persistència dels grans objectius, la continuïtat fou enfortida pel manteniment d'un equip d'alts funcionaris que, com a professionals, es mantingueren per sobre dels canvis governamentals, marcaren la línia a seguir i n'asseguraren el respecte i la fidelitat. Els caps de govern quebequesos que no foren impulsors directes de la projecció exterior mai no hi posaren traves.

Morin, representant ell mateix d'aquest tret de continuïtat,³² afirma que això portà, entre 1960 i 1985, el Quebec a aconseguir, a nivell internacional, més coses que cap altre estat federat al món.³³

El segon tret ha estat l'existència d'un cert nivell de conflicte amb el federal, lligat

31. *Op. cit.*, pàg. 91.

32. Morin, economista i professor de la Universitat de Laval, començà la seva carrera política en el partit liberal i fou un dels grans impulsors de l'activitat exterior provincial, més enllà de la seva pertinença al PL. Inicialment fou conseller econòmic de Jean Lesage (PL). Continua com a conseller dels primers ministres Johnson (UN), Bertrand (UN) i Bourassa (PL). El 1971 es retirà de l'activitat política, però amb l'accés del PQ al poder la tornà a reprendre. Fou sots-ministre d'Afers Intergovernamentals amb el PL i ministre amb el PQ.

33. *Op. cit.*, pàg. 7.

a la situació interna i a la reclamació de l'extensió exterior de les competències internes. Aquest variaria en proporció directa amb l'aproximació prioritària dels governs a un o a l'altre dels dos objectius i a la definició política del partit de govern en el tema nacional: a més incidència en els objectius de tipus econòmic, menor alarma federal i menys hostilitat, i a més incidència en els objectius de tipus nacionalista més alt grau de preocupació federal i de desconfiança. Igualment, a la definició programàtica més nacionalista-sobiranista-independentista, més conflictivitat, àdhuc al marge de la definició dels objectius i de les polítiques concretes. Així el nivell de conflictivitat i d'oposició federal a tot contacte exterior quebequès característic de l'època pequista no es corresponia amb uns objectius exteriors ni amb unes actuacions gaire diferents a les d'administracions anteriors.

Ara bé, si d'entrada és possible identificar les diferents administracions amb el predomini d'uns o altres objectius, resulta impossible parlar d'administracions «conflictives» i d'administracions «no-conflictives». Àdhuc durant l'estada al poder provincial dels partits més federalistes els enfrontaments i les tensions han estat presents.

Finalment, podem parlar del pas progressiu de la improvisació, la «intuïció» i del personalisme cap a la creació d'una estructura institucional (procés perllongat fins a finals dels anys vuitanta) adaptada a la realitat que permetés el seguiment de les activitats exteriors al marge de la iniciativa puntual de determinades personalitats polítiques.

Aquesta última tendència és a la vegada causa i efecte de la consolidació exterior de les relacions internacionals del Quebec. La institucionalització, el fet de posseir una estructura que doni acollida i suport a l'actuació exterior, ajuda a l'assentament i a la continuïtat. Al mateix temps la creació d'estructures institucionals respon a la solidesa mateixa dels contactes que emparen.

VI. Les bases de l'acció exterior dels anys vuitanta: les realitzacions exteriors de la Revolució tranquil·la

La importància de les actuacions exteriors del Quebec dels anys seixanta i setanta consisteix no solament que són els precedents de les dels vuitanta i, com tals, una etapa en el procés de consolidació sinó que, en molts aspectes són també el precedent de les actuacions exteriors provincials del conjunt canadenc i àdhuc de les actuacions exteriors de les entitats polítiques subestatsals en general. Per això intentarem donar una visió global dels tipus d'activitats portades a terme.³⁴

Durant la primera etapa, corresponent al govern liberal de Jean Lesage (1960-1966), l'actuació exterior del Quebec s'entenia dins el marc general de modernització i democratització del país que constituïa l'objectiu prioritari del govern. Estigué dominada per tres grans temes i un interlocutor privilegiat, França.

En primer lloc es portà a terme l'obertura (reobertura en alguns casos) de delegacions a l'estranger amb objectius econòmic-comercials i per ocupar-se dels afers d'immigració i turisme. La primera i més significativa fou la de París el 1961.

34. Per a una anàlisi detallada de l'acció exterior del Quebec dels anys seixanta als vuitanta, *vid.* la nostra tesi doctoral *La presència de les entitats polítiques subestatsals a les relacions internacionals: La consolidació de l'activitat internacional del Quebec en els anys vuitanta*, 2 vols., Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 1991.

En segon lloc es desenvoluparen les relacions exteriors en matèria cultural i educativa que conduïren a la signatura de les primeres *ententes* d'un govern provincial amb un govern d'un estat estranger.³⁵

En tercer lloc s'inicià el desenvolupament institucional de les relacions internacionals quebequeses: el 1961 es creà el Ministeri d'Afers Federalo-provincials que hauria d'encarregar-se de guanyar, davant el federal, entre d'altre, l'accés a l'espai internacional.

Posteriorment i davant l'evidència de la multiplicació dels contactes exteriors de bona part dels ministeris quebequesos i de la total descoordinació d'aquestes actuacions es crearia una comissió interministerial encarregada d'articular-les.

La disposició positiva i àdhuc activa de França fou determinant de l'èxit fulgurant d'aquests primers moviments exteriors quebequesos. França afavoria enèrgicament les relacions amb la província i la seva participació a l'escenari internacional.

En aquesta etapa el personalisme que caracteritzà les primeres actuacions internacionals quebequeses estigué representat per dos ministres: el d'Afers Culturals, Émile Lapalme i el d'Educació, Paul Gérin-Lajoie. Ells foren, des dels ministeris respectius i en les matèries que els competien, els pensadors i els «instigadors» dels contactes amb França.³⁶

Al partit liberal, el succeí el partit Union Nationale, que agrupava una àmplia gamma de personalitats polítiques que anaven des dels més conservadors (propers a les idees duplessistes) fins als nacionalistes més radicals.

A nivell intern la contesa oberta arran de la revisió constitucional marcà el to de les relacions federalo-provincials.

A nivell exterior, les administracions unionistes (Jonhson, 1966-1968, Bertrand, 1968-1970) se centraren a reivindicar la competència exterior en matèries de competència provincial. Cultura i educació serien els pilars d'aquestes reclamacions. Aconseguir la participació provincial en conferències internacionals sobre aquestes matèries, la concreció de l'objectiu.

La primera batalla es lliurà arran de la Conferència de ministres d'Educació africans i malgaixos el 1968.³⁷ El Quebec no només volia assistir-hi sinó que ho volia fer al marge del Canadà.

En aquest aspecte els unionistes abandonaren el pragmatisme fins a tal punt que les victòries diplomàtico-protocolàries es convertiren si no en l'objectiu, sí en el centre d'atenció.

Després de moltes batalles s'adoptaren solucions intermèdies a les propostes de cada una de les parts. El gran èxit provincial fou l'adopció de la fórmula ja esmentada de govern participant per definir la participació del Quebec.

A part de pel resultat, aquest problema fou emblemàtic per la reacció federal que comportà l'actuació quebequesa. El federal, que fins aleshores no s'havia preocupat del tema de la francofonia i ni tan sols tenia un ministeri d'educació que es pogués

35. La primera *entente* se signà amb França el mes de febrer de 1965: *Une entente entre le Québec et la France sur un programme d'échanges et de coopération dans le domaine de l'éducation*.

36. Lapalme era tan conscient del seu protagonisme que arribà a afirmar literalment: «Les relations França-Quebec són jo!» (Lapalme, G.E.: *Le paradis du pouvoir*, Montreal, Léméac, 1987).

37. Aquestes conferències se celebraven anualment i reunien els ministres d'educació de França i d'una quinzena de països francòfons d'Àfrica. Tenien dues parts: la primera es portava a terme en un país africà i la segona a París, fet que seria de cabdal importància a l'hora de decidir convidar el govern del Quebec independentment del d'Ottawa.

responsabilitzar del dossier, a partir d'aquell moment, per no perdre terreny internacional a favor del Quebec, operaria un gir des de la seva política pro-anglòfona i centralista vers el fet franco-canadenc.

En aquesta etapa França continuà jugant fort la carta quebequesa. En ocasions quasi més fort que el propi govern quebequès.³⁸ Els nous interlocutors quebequesos foren els països africans francòfons.

També prosseguí el procés d'institucionalització: el 1967 fou creat per llei el Ministeri d'Afers Intergovernamentals i deixà d'existir el d'Afers Federalo-provincials. Dins el nou ministeri es creà una Direcció General de Relacions Internacionals.

El 1970 els liberals reprengueren el poder (Bourassa, 1970-1976) i s'introduïren canvis substancials en les relacions federalo-provincials que repercutiren sobre el dossier internacional.

Bourassa apostava decididament pel federalisme i estava disposat a treure'n el màxim profit possible. El seu equip de govern era un equip format a les universitats dels Estats Units (majoritàriament a Harvard), d'una mitjana d'edat de quaranta anys i amb una clara orientació empresarial del poder.

Si s'hagués de definir breument la postura del nou equip liberal, el pragmatisme econòmic seria l'etiqueta que millor ho faria. El pragmatisme no implicà l'abandonament de l'acció exterior del Quebec sinó de la línia política reivindicativa i de la utilització de les relacions internacionals com a armes polítiques.

A nivell institucional es portà a terme la reorganització del Ministeri d'Afers Intergovernamentals (1974) a fi de dotar-lo de major funcionalitat.

En l'àmbit dels grans temes es consolidà el mecanisme de participació als organismes internacionals. El 1971 tingué lloc al Canadà la primera reunió de l'Agència de Cooperació Cultural i Tècnica (*vid.* nota 33). La participació del Quebec fou similar a la decidida el 1968 per a la Conferència de ministres d'educació francòfons, però es feren algunes concessions a Ottawa.

En aquesta ocasió es pot dir que el federal no fou agafat per sorpresa, com el 1968, i la seva victòria fou més que protocol·lària. El seu gran triomf fou la decisió d'engegar un programa de cooperació d'una envergadura que el Quebec no podria seguir ni finançament ni diplomàtica.³⁹

L'altra novetat introduïda pels liberals fou la perspectiva de la diversificació geogràfica. Aquesta es justificà per un enfocament més dirigit a la recerca de socis econòmicament interessants enfront de l'anterior perspectiva cultural i lingüística.

La cooperació franco-quebequesa havia donat menys resultats econòmics del que s'havia esperat.⁴⁰ França no havia fet el paper de pont per a la penetració del

38. El 1967 el general De Gaulle, en visita oficial al Quebec, sostingué una actitud pro-provincial força combativa. Es negà a iniciar la seva visita per Ottawa, tal com exigia el govern federal, i un cop al Quebec llençà un provocador «Visca el Quebec lliure!» a conseqüència del qual se suspengué la segona part del seu viatge i, per tant, després, tampoc no anà a la capital canadenca.

39. Pensem que l'actitud francesa de suport incondicional no era seguida per la resta de països francòfons d'Àfrica. Els africans no estaven interessats en les querelles diplomàtiques canadenques sinó en l'obtenció de programes d'ajut concrets.

40. El 1970 les exportacions quebequeses amb destinació a França només representaven l'1,43 % del total. França ocupava el 8è lloc de destinació de les exportacions quebequeses, al darrera, per ordre d'importància, dels Estats Units, la Gran Bretanya, la República Federal Alemanya, els Països Baixos, Japó, Itàlia i Bèlgica-Luxemburg. (Font: *La situation économique au Québec*, Ministeri d'Indústria, de Comerç i Turisme del Quebec, 1975, pàg. 65).

mercat europeu que se li havia pressuposat. Bourassa decidí intentar accedir-hi directament. El 1972 s'establí una delegació general a Brussel·les per al seguiment de les activitats de la CE.

L'altra àrea on es dirigiren les mires liberals fou la regió del Pacífic. Quebec era conscient del dinamisme econòmic de la regió i de les necessitats de primeres matèries del Japó (primera exportació del Quebec).

El principi rector d'aquesta etapa fou doncs el de racionalitzar al màxim la relació recursos utilitzats/objectius assolits i beneficiar-se al màxim de les estructures federals, la projecció exterior, inclosa.⁴¹

La victòria del Partí Québécois (PQ) el 1976 fou més que un simple canvi de govern propi d'un sistema democràtic. No solament era el canvi d'un equip provinent del món dels afers, amb esperit empresarial, a un equip d'intel·lectuals (en la seva majoria professors d'universitat o periodistes), amb un esperit més ideològic. La victòria pequista introduïa un element d'incertesa per al futur de la federació canadenca. El punt central del programa del PQ era accedir a la «sobirania-associació» de la província si així ho decidia la població que seria consultada en referèndum. Es tractava de molt més que del perllongament extern de les competències internes.

Dos grans criteris s'imposaven a l'hora d'articular la projecció exterior. Primer, assumir la seva realitat regional i política: el Quebec reconeixia la zona de l'Atlàntic Nord com la més vinculant a tots els nivells (intercanvis econòmics, científics, culturals, socials...) i manifestava la ferma voluntat de no presentar dubtes respecte a la seva fidelitat a la comunitat nord-atlànica (inclosa la dimensió militar d'aquesta —OTAN i NORAD/North American Air Defence System).

El segon criteri era de tipus ideològic: la presa de posició exterior d'un Quebec sobirà s'inscriuria dintre d'una continuïtat absoluta i responsable, dintre del marc polític heretat, la democràcia liberal.

La reacció més gran enfront de la victòria pequista fou, lògicament, la que es provocà en el si del govern d'Ottawa. El primer ministre, el quebequès Pierre Elliot Trudeau, un dels més actius defensors del federalisme i de la unitat canadenca, adoptà les postures més restrictives i més dures de totes les adoptades fins aleshores per cap govern federal pel que es referia a la projecció internacional provincial.⁴² Ottawa estava caient en allò que tant havia criticat a Quebec: la pèrdua de vista del contingut de l'acció exterior i la fixació obsessiva en les formes.

41. Com a exemple d'aprofitament de les estructures federals podem citar l'establiment d'una subcomissió belgo-quebequesa dins la belgo-canadenca. La col·laboració belgo-canadenca datava del 1967. Per no haver estat consultat al moment de l'establiment de l'acord marc, el Quebec l'havia ignorat fins aleshores. Bourassa decidí oblidar-se de les circumstàncies en què s'arribà a aquest acord i aprofitar els avantatges que li brindava.

42. Durant aquest període la posició federal fou la que provocà els enfrontaments i la que no semblava oberta al diàleg. Ottawa, des del moment en què el PQ arribà al poder, envià directrius a totes les ambaixades sobre com actuar amb els delegats quebequesos i, en general, amb qualsevol membre del govern quebequès que viatgés al país en què estaven ubicades. Les normes federals —que imposaven un control directe dels moviments quebequesos per part del personal de les ambaixades canadenques— eren tan rígides i tan absurdes que algunes ambaixades protestaren perquè els implicaven un treball addicional pel qual no tenien prou personal i creaven problemes allà on no existien. Morin (*Op. cit.*, 1987, pàg. 286-289) cita els casos de protesta de les ambaixades a Estocolm i a Londres, com també el de la delegació canadenca a la UNESCO. Totes coincidien que les mesures federals eren ridícules, injustificades i provocadores i estimaven que es convertirien en un focus de malestar permanent.

Els dos temes que centraren l'atenció de l'acció exterior quebequesa en el període 1976-1980 foren la prioritat concedida a les relacions amb els Estats Units i l'articulació de la francofonia (l'organització de la primera Conferència de la Cimera dels països francòfons).

Com hem vist anteriorment, els Estats Units sempre havien estat un soci privilegiat del Quebec a nivell comercial.⁴³ A altres nivells la dinàmica de les relacions transfrontereres s'havia anat imposant pel seu propi pes. En aquest sentit la cooperació no havia estat tant una elecció com una necessitat. Fou el govern independentista el que ho convertí obertament en opció política.⁴⁴

L'altre espai en què s'invertiren més energies durant aquest període tant per part provincial com per part federal fou la creació d'un organisme que articulés la francofonia (un vell projecte llançat pel Senegal i que Trudeau va fer seu el 1975). El Canadà pretenia que el nou organisme no estigués vinculat a l'ACCT perquè el Quebec hi tenia l'estatut de «govern participant». Insistia en què prengués la forma de *Cimera de caps d'Estat de països francòfons*. Davant d'una tal eventualitat, Quebec quedaria lògicament marginat. Els debats foren intensos i llargs i en aquella ocasió l'actitud de França, peça clau en el debat sobre el futur organisme, fou ambigua.⁴⁵

A part de la fórmula dels participants, les posicions federals i provincials diferien quant al contingut. El federal volia que la Cimera fos un fòrum polític en què es tractessin, en francès, els grans temes internacionals. Amb això pretenia allunyar la Cimera de les matèries de competència provincial. El Quebec pensava en una Cimera lligada a l'ACCT on es discutissin els problemes específics de la francofonia: educació, recerca, comunicacions, cultura... No fou possible l'entesa. El tema quedà bloquejat fins que el canvi de govern a Ottawa (1984) possibilità la flexibilització de posicions.

La pèrdua del referèndum independentista el 1980 no suavitzà el clima federalo-provincial. En general, el període del postreferèndum s'inicià amb una actitud d'Ottawa més hostil que mai vers les relacions exteriors del Quebec.

VII. L'activitat exterior del Quebec als anys vuitanta: una projecció exterior consolidada

El període 1980-85 fou un període políticament molt actiu: el referèndum al maig de 1980, eleccions provincials el 1981, la repatriació unilateral de la constitució el 1982, eleccions federals (amb victòria conservadora) el 1984, la retirada política del líder pequista, Lévesque, a tres mesos de les eleccions provincials (fou succeït per

43. El 1970 les exportacions quebequeses als Estats Units representaven el 58,23 % sobre el total de les exportacions de la província, i eren la primera destinació per ordre d'importància. El segon soci comercial (Gran Bretanya) només rebia el 67,14 % del total de les exportacions quebequeses. L'any 1975 les exportacions quebequeses dirigides als Estats Units, representaven el 67,14 % del total. Les dirigides a la Gran Bretanya (segona destinació per ordre d'importància), només el 7,54 %. (Font: *La situation économique au Québec, (1975-65)*. Op. cit.)

44. El primer desplaçament a l'exterior de René Lévesque fou precisament als Estats Units. Durant la seva estada al capdavant del govern de Quebec (1976-1985) es desplaçaria set vegades al país veí.

45. Alguns autors argumenten que l'ambigüitat derivava de la seva manca d'interès a crear un altre organisme francòfon —l'ACCT els semblava suficient— en el qual potser no poguessin portar la veu cantant. Mentrestant les querelles Quebec-Ottawa servien per endarrerir el projecte i evitaven intervenir.

Pierre Marc Johnson com a primer ministre i cap del PQ) i eleccions provincials (amb victòria liberal) el desembre de 1985.

En l'àmbit de les relacions federalo-provincials, aquestes foren més dures i tenses que mai fins a l'ascens dels conservadors a Ottawa el 1984. A nivell intern, el Quebec va viure les conseqüències de la desfeta del referèndum i el procés d'apropament del govern pequista cap a la realitat d'un entorn federal.

Després de la desfeta de l'opció sobiranista, el Quebec quedà trasbalsat a nivell polític i social. Els efectes del «no» no tardaren a deixar-se sentir sobre el conjunt de la societat. La campanya pre-referèndum havia estat molt dura⁴⁶ i, en opinió de Balthazar,⁴⁷ la polarització animada per la popularitat dels caps, Trudeau i Lévesque, havia portat a una profunda divisió nacional. Malgrat que les xifres del «no» no justificaven el desencant i la desil·lusió, si més no amb les dimensions adquirides, aquests s'estengueren entre els partidaris del «sí».⁴⁸

L'anàlisi de les causes de la desfeta derivà en crítiques a l'acció política del PQ. Les relacions internacionals també foren sotmeses a revisió. L'anàlisi de l'acció internacional del PQ de 1976 al 1980 tingué un to bàsicament crític.

Els diversos judicis emesos a l'època es poden resumir en dues condemnes fonamentals que es referien a tota la història recent de l'activitat exterior del Quebec i que si bé el PQ no n'era l'origen directe, no les havia sabut superar: a) La manca d'una política internacional global, d'un plantejament de conjunt sobre les relacions exteriors i les conseqüències que es deriven de l'absència de reflexió autònoma sobre la política internacional; b) No haver aconseguit deslligar les relacions internacionals del tema constitucional i haver-se deixat emportar massa per les querelles protocol·làries o, en expressió de Painchaud, haver concedit massa importància a la «quincalleria diplomàtica».⁴⁹

Caldria esperar fins al 1985 perquè existís el marc propici per a aquesta reflexió integral que es notava a faltar al 1980.

El federal interpretà la derrota del projecte independentista del PQ com una mostra de feblesa provincial i de fortalesa federal i decidí treure'n profit. Malgrat que les eleccions del 1981 demostraren que el PQ continuava essent la força majoritària al Quebec no afluiraren i enduriren encara més les seves posicions amb el suport de la

46. Trudeau jugà fort la carta del seu origen quebequès per intentar evitar la identificació PQ-Quebec/PL-Canadà. Es podia ser quebequès, estimar el Quebec i ser federalista: aquest era el missatge del seu eslògan «El meu NO és quebequès». Però potser foren els arguments econòmics els més convi- cents: l'amenaça velada de la retirada de les pensions de vellesa federals i de la incidència negativa sobre el nivell de vida del quebequès, que produiria la retirada d'empreses anglo-canadenques i dels Estats Units, donat el cas que s'accedís a la independència...

47. Balthazar, L.: *Bilan du nationalisme au Quebec*, Montreal, l'Hexagone, 1986, pàg. 181.

48. L'opció sobiranista recollí el 40,4 % dels vots contra el 59,6 % dels vots recollits per l'opció federalista. Si comparem aquestes dades amb els resultats obtinguts pel PQ a les eleccions de 1976 (41,4 % dels vots) veurem que el que no aconseguí el PQ fou mobilitzar, a favor de l'opció sobiranista, els votants dels altres partits (partits, tots ells, federalistes). Tanmateix, havia mantingut el seu suport electoral. Segons André Laroche (alt funcionari del Govern del Quebec i ex-ministre d'Afers Socials del Govern Lévesque) els resultats no foren «catastròfics», però fou l'alt nivell d'implicació personal dels militants del PQ en la campanya el que va fer que les esperances i l'optimisme fossin més grans del que la prudència aconsellava i per tant ho fossin també la desil·lusió i el desencant que seguiren a la derrota. (Declaracions fetes en el curs d'una entrevista personal realitzada al Quebec el 18 d'octubre de 1988).

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

victòria del projecte de repatriació de la constitució engegat per Trudeau immediatament després del referèndum.

Aquesta situació es mantingué inalterable fins que dos canvis tingueren lloc: la victòria conservadora a Ottawa⁵⁰ i l'abandonament de l'ocupació independentista per part del PQ.⁵¹ Ambdós girs es produïren en el tercer trimestre de 1984 i permeteren el que en diem la «normalització», és a dir, la instauració d'un nou clima en les relacions federalo-provincials gràcies al qual es pogueren resoldre temes pendents des de feia molt temps (vuit anys en el cas de la Cimera de països francòfons...).

Tot i amb el que anem dient, les relacions internacionals del Quebec del 1980 al 1985, quantitativament, no presentaren indicis de crisi. Foren difícils, però no minses. Continuitat i canvi en foren les característiques. Continuitat en el convenciment de la necessitat de projecció exterior, en les relacions amb els socis privilegiats (França i els EUA) i en el seguiment dels temes iniciats. Canvi en l'orientació sectorial: el comerç anava ocupant un lloc cada vegada més important en les relacions exteriors del Quebec.⁵²

La preocupació econòmico-comercial que centrà l'acció internacional del Quebec s'anà dotant d'una estructura institucional: a finals de 1981, el primer ministre anuncià el nomenament d'un ministre de comerç exterior; el 9 de setembre de 1982 nomenà el seu primer titular: Bernard Landry (fins aleshores ministre d'Estat per al Desenvolupament Econòmic) passà a ser ministre delegat per al Comerç Exterior; el 18 de novembre de 1983, era presentat a l'Assemblea nacional el Projecte de llei 89 que creava el Ministeri de Comerç Exterior. Fou sancionat el 16 de desembre.

A partir d'aquí, les estructures del Ministeri anaren evolucionant paral·lelament

50. Els conservadors arribaren al poder després de vint-i-set anys de «regnat» liberal, interromput només per nou mesos de govern conservador (1979-80). Uns mesos abans Trudeau havia abandonat la política amb el sentiment d'haver assolit els seus principals objectius amb la repatriació de la Constitució i davant la baixada de popularitat del seu partit.

51. El PQ visqué una crisi interna arran de la derrota en el referèndum i es replantejà les seves posicions sobre la qüestió de la independència amb vista a les eleccions de desembre de 1985. Quan el novembre el nou primer ministre, Pierre Marc Johnson, anuncià que la sobirania no articularia la pròpia campanya electoral, sis ministres dimitiren. Però el fet definitiu per a la desmobilització pequista havia estat la dimissió i l'abandó de l'activitat política de René Lévesque el juny de 1985.

52. Aquesta orientació quedà reflectida en els sectors d'activitats en què es desenvoluparen les activitats exteriors de la província. Per exemple, les relacions mantingudes amb els Estats Units foren de caràcter eminentment econòmic: 59 dels 171 objectius identificats eren objectius comercials i/o financers i 57 eren objectius de cooperació tecnològica (cosa que fa un total de 116 sobre un total global d'objectius identificats de 171, és a dir, un 67,8 %). En el cas de França, la proporció fou una mica menor, però també els objectius econòmico-comercials i de cooperació tecnològica s'emportaren la majoria: 34 de tipus comercial i/o financer i 39 de tipus tecnològic (73 sobre un total de 141 objectius identificats, és a dir, el 51,8 %).

En l'àmbit de les exportacions, els esforços del Quebec obringueren millors resultats als Estats Units, mentre que les exportacions dirigides a França continuaren essent minses. De 1982 a 1985, les exportacions quebequeses als Estats Units augmentaren en un 12 % (1982/1983), un 25,1 % (1983/1984) i un 8,4 % (1984/1985) respecte a l'any anterior (que representaven respectivament el 69,5 %, el 74,9 % i el 75,7 % de les exportacions totals del Quebec a l'exterior). Durant el mateix període, les exportacions quebequeses a França experimentaren un descens d'un 19,21 % (1982/1983), augmentaren en un 20,6 % (1983/1984) i descendiren de nou en un 11,4 % (1984/1985). El pes sobre el total fou molt reduït: el 1,39 %, el 1,44 % i el 1,19 %, respectivament.

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

amb les del Ministeri d'Afers Intergovernamentals. Aquestes també s'adequaren a l'envergadura dels contactes mantinguts i a la realitat de la consolidació de les relacions internacionals: el 5 de març de 1984, tingué lloc una remodelació ministerial important: el Ministeri d'Afers Intergovernamentals, que estava organitzat en dues grans divisions, Afers Canadencs (intergovernamentals) i Relacions Internacionals, desapareixia. Les relacions internacionals formaven el nou Ministeri de Relacions Internacionals i els afers intergovernamentals passaven al de Justícia. El nou ministre de Relacions Internacionals fou Bernard Landry (que mantingué també el càrrec de Ministre de Comerç Exterior).

El PQ, el qual des de 1976 havia ampliat la xarxa de delegacions exteriors,⁵³ ho continuà fent amb vista a facilitar l'accés als mercats exteriors i atreure la inversió estrangera.⁵⁴

Per primera vegada, el 1985, el Quebec es dotava d'un enunciat programàtic de relacions internacionals.⁵⁵ Aquest fou el fruit d'un procés de reflexió en què participaren instàncies governamentals i no governamentals de la vida política, econòmica, cultural i acadèmica del Quebec.⁵⁶ Era una aposta per a l'harmonia amb la política exterior canadenc sense renunciar a fer valer els interessos fonamentals de la província i per a la racionalització de la relació objectius/medis.

Aquest enunciat global es caracteritzava per una gran dosi d'idealisme i, malgrat els seus objectius de precisió, per l'alt grau de generalitat de les seves declaracions.

En general, l'actuació exterior del Quebec del segon govern pequista, gràcies a l'actitud més oberta d'Ottawa i a la més conciliadora de Quebec, es concentrà en aspectes que no amenaçaven la imatge d'unitat de la política exterior canadenc. Quan sorgien diferències puntuals en dossiers específics, s'intentaven solucionar mitjançant la negociació interna, sense prejudicis ni nerviosismes, com es feia a qualsevol altre àmbit de les relacions federalo-provincials.

Aquests elements característics de l'última etapa pequista es consolidarien i s'accentuarien sota el govern liberal que succeí el PQ a partir de desembre de 1985. El tret definidor d'aquesta nova etapa seria el clima de bones relacions entre els governs de Quebec i d'Ottawa.

Sota els governs Mulroney/Bourassa s'arribà a l'acord constitucional del Llac Meech (juny de 1987).⁵⁷ El primer ministre canadenc havia aconseguit el primer pas del que constituïa un dels seus principals objectius de govern: l'apropament del Quebec a la «família constitucional canadenc».

Les relacions internacionals serien un dels terrenys en què aquest nou clima de concòrdia entre Quebec i Ottawa tindria uns efectes més evidents.

53. Obertura d'una delegació a Haití (1976) i una altra a Atlanta (1977) i de dues oficines de turisme, a Washington (1978) i a Veneçuela (1979).

54. Obertura a Mèxic (1980) i a Hong Kong (1985).

55. Ministeri de Relacions Internacionals: *Le Québec dans le monde ou le défi de l'interdépendance. Énoncé de politique des relations internationales*, Quebec.

56. Entre 1984 i 1985 s'organitzaren dues cimeres multisectorials on es discutí un document de treball que havia estat preparat pels dos ministeris de vocació internacional. El document final fou presentat a l'Assamblea Nacional el 6 de juny de 1985.

57. Acord que acabà fracassant (juny de 1990) per la negativa de les províncies de Manitoba i Terranova a ratificar-lo.

Hi hauria una decisió de despolititzar les activitats exteriors que contribuiria a la pau federal. Per a Soldatos,⁵⁸ despolitització era sinònim de desideologització i comportava la voluntat d'inscriure l'acció internacional del Quebec en un esquema de concordança amb la diplomàcia i les polítiques federals, de dissipar tota sospita de vel·leïtats polítiques internes en els recurs a l'activitat externa, de privilegiar els temes de *low politics* en la interacció internacional provincial i donar prioritat a les relacions econòmiques internacionals.

Les activitats exteriors de l'era Bourassa no es caracteritzaren en cap moment, ni es caracteritzen actualment, pel seu impacte polític-diplomàtic, ni a nivell internacional ni a nivell federal. S'ha tancant definitivament l'època dels escàndols, de les baralles i dels enfrontaments. El Quebec, després de vint-i-cinc anys d'activitat exterior, ja ha obtingut el reconeixement internacional que buscava i ja ha ocupat el lloc que, mentre romanguí dintre del marc federal canadenc, li calia ocupar.⁵⁹

Les grans línies de l'acció exterior de la província eren i són encara avui un reflex de la filosofia del govern Bourassa: l'empremta de la racionalitat econòmica es deixa veure en totes les seves actuacions i en tots els dossiers. Les directrius del que ha de ser l'acció del govern liberal s'articulen al voltant dels enunciats següents: *rol* preponderant de l'empresa privada, privatització, sanejament de les finances públiques i impuls a l'economia.

L'altra mesura racionalitzadora portada a terme pels liberals fou la remodelació de l'aparell institucional de les relacions internacionals.

Bourassa en les seves primeres accions de govern introduí dos canvis importants en aquest nivell. D'una banda, encarregà el dossier dels Afers Intergovernamentals canadencs al ministre de Relacions Internacionals. Rémillard passà doncs a ser paral·lelament i simultània el responsable del Ministeri i del Secretariat dels Afers Intergovernamentals canadencs. A la pràctica això implicava recrear el model de l'antic Ministeri d'Afers Intergovernamentals.

L'altre canvi consistí a ampliar les atribucions del Ministeri de Comerç Exterior. El desembre de 1985, el nou primer ministre anuncià que el Ministeri de Comerç Exterior rebia el manament de promoure igualment el desenvolupament tecnològic i nomenava Pierre MacDonald (antic vice-president de la *Banque de Montréal*) ministre de Comerç Exterior i Desenvolupament Tecnològic (CEDT).

Pel que fa a la distribució de tasques entre ambdós ministeris es pot dir que la distribució a la qual s'arribà fou, simplificant, que el Ministeri de Relacions Internacionals «feia la diplomàcia» i el de Comerç Exterior i Desenvolupament Tecnològic «parlava de comerç».⁶⁰ Rémillard explicava així la concepció dels liberals: «Nosal-

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

59. L'actual crisi constitucional canadenc —el mes d'agost de 1992 es va arribar a un acord de principi sobre les reformes constitucionals, però el Quebec està pendent de celebrar un referèndum, al més tard el 26 d'octubre de 1992, per tal de decidir la seva posició respecte a la Confederació— ens obliga a deixar oberta la possibilitat d'un canvi de relació Quebec/Canadà. Si es produís aquesta eventualitat, el paper internacional del Quebec hauria de redefinir-se segons el seu estatut dintre de l'Estat canadenc, fora d'ell i/o associat a ell.

60. Bissonnette (30/07/86), *Op. cit.*, pàg. 8.

tres, a Relacions Internacionals, preparem la terra, MacDonald — ministre de Comerç Exterior— sembla i l'empresa privada i d'altres recullen». ⁶¹

La consolidació definitiva de la racionalització institucional de l'activitat exterior vingué representada per la creació, el 1988, del Ministeri d'«Afers» Internacionals. ⁶² Aquest fou creat de la fusió dels dos ministeris internacionals (Relacions internacionals i Comerç Exterior i Desenvolupament Tecnològic). L'objectiu era resoldre la fragmentació de l'acció exterior quebequesa portada a terme per dos ministeris que, des de la instauració de la línia econòmica de l'acció exterior del Quebec, reivindicaven rols similars.

VIII. Les relacions internacionals en el context del fracàs de l'Acord constitucional del llac Meech (juny de 1989)

A finals dels anys vuitanta, el fracàs de l'Acord constitucional del llac Meech ⁶³ introduí elements trasbalsadors a l'escenari polític canadenc i quebequés. La crisi de la confederació tocà fons i es reobriren els debats ja arxivats sobre la independència de la província francòfona. Malgrat els esforços conciliadors de Bourassa i de Mulroney les relacions Quebec/Ottawa es deterioraren com a conseqüència de l'enriment del clima social entre el Quebec i la resta del Canadà.

En aquest context de crisi i canvi que estan vivint actualment el Quebec i el Canadà, les relacions internacionals de la província no han ocupat un lloc central en les reflexions sobre el futur, però tampoc no hi han estat del tot absents.

El tema internacional tornà a ocupar el govern i el Partit Liberal indirectament, en plena crisi de Meech, arran de l'informe que havia de ser adoptat com a text programàtic en el seu 25è Congrés (8-10 de març de 1991). El *Rapport Allaire* esta-

61. Bissonnette, L.: «Le Québec à l'heure libérale. IV. Rémillard veut qu'Ottawa élabore sa politique extérieure avec les provinces», *Le Devoir*, 30/7/86, pàg. 8.

62. Posem la paraula «afers» entre cometes per distingir la utilització que en fa el govern liberal de la que tradicionalment se n'ha fet (afers intergovernamentals, afers exteriors...). Con veurem tot seguit «afers» és utilitzat *versus* «relacions» per destacar la connotació econòmica del ministeri («afers», sinònim de «negocis»/«business»).

63. Quan Mulroney arribà al govern d'Ottawa es proposà reobrir el debat constitucional que Trudeau havia tancat amb un cop d'autoritat amb el gest unilateral de la repatriació el 1982. Gràcies a la nova posició federal, entre el juliol de 1986 i el juny de 1987, s'arribà a la primera versió de l'Acord del llac Meech. Aquest no va satisfer de la mateixa manera tot l'espectre polític i social del Quebec, però el Partit liberal, al govern, estava decidit a defensar-lo amb totes les energies possibles per tal que el Quebec es tornés a sentir moralment dintre la «família canadensa».

Es donà un llarg període per a la seva ratificació per part de les províncies (la data límit expirava el 23 de juny de 1990). El juny de 1988 faltaven encara quatre províncies per ratificar-lo (la Colúmbia britànica, Terranova, Nova Brunswic i Manitoba). Les negociacions continuaren a fi de trobar un text que permetés l'acord de les províncies oposades. Així, s'arribà a la versió de 1990 (acord del 9 de juny) signada pels onze primers ministres. Mancava encara la ratificació dels parlaments respectius.

Malgrat totes les concessions quebequeses no fou possible l'acord: a la manca de votació dins els límits temporals dels diputats de Terranova s'afegí el blocatge per procediment de l'Assemblea legislativa de Manitoba aconseguit per l'únic diputat autòcton. L'Acord de llac Meech havia fracassat.

Però fins i tot abans que es produís el fet puntual de l'esgotament dels terminis, ja s'havia desencadenat la tempesta política que ha caracteritzat la vida política canadensa de l'últim any. L'enfrontament entre quebequesos i anglo-canadens augmentà i els ànims independentistes quebequesos, adormits des del referèndum, es tornaren a despertar.

b) quatre categories de competències segons les matèries: a) Matèries en què el Quebec exerciria la seva plena sobirania, en virtut de l'establert per la Constitució actual;⁶⁴ b) Matèries en què també l'exerciria encara que no estiguessin específicament enumerades a la Constitució;⁶⁵ c) Matèries en què els poders serien exercits exclusivament pel federal⁶⁶ i d) Matèries en què els poders serien compartits entre el Quebec i el Canadà.⁶⁷

Des de l'òptica que ens interessa, el *Rapport Allaire* introduïa importants canvis perquè demanava poders compartits en matèria de política exterior quan tot el que s'havia reclamat en aquest sentit fins aleshores era una més gran participació provincial en l'elaboració de la política exterior canadenca. D'altra banda, i donada la reducció dels poders exclusius reservats al federal, es podria intuir que la projecció exterior de qualsevol de les competències provincials no haurien de tornar a ser problema perquè el Quebec seria plenament sobirà en pràcticament totes les matèries susceptibles de projecció internacional.

En el debat constitucional post-Meech, tot l'espectre social quebequès —al marge de les opcions globals defensades— era conscient de la necessitat d'un Quebec obert al món.

Tan interessants o més que les percepcions quebequeses sobre la importància de l'entorn internacional foren les reaccions suscitées als Estats Units davant la possibilitat d'una independència quebequesa. A partir d'elles el Quebec pot afirmar que bona part dels objectius que es fixava l'acció internacional de la Revolució tranquil·la han estat assolits: gaudeix d'un cert estatut en el mapa regional/internacional, és un soci comercial important per als Estats Units (recordem que entre el 77 i el 80 % de les exportacions quebequeses van dirigides a aquest país) i ha anat teixint uns vincles que sembla que resistirien la tempesta d'un nou estatut polític en relació amb el Canadà.

Les reaccions que tingueren lloc als Estats Units foren de caire totalment diferent a les alarmistes que acompanyaren la campanya referendària deu anys enrera: tranquil·litat i continuïtat per sobre els canvis d'estatut polític. Un dia després del fracàs de Meech *The New York Times* publicava a primera plana una notícia sobre la situació econòmica de la província que recollia les opinions de John Kenneth Galbraith en el sentit que la viabilitat econòmica del Quebec estava fora de tot dubte.⁶⁸ Tres dies després, els serveis financers de «Moody's» i «Standard & Poor's» de Nova York anunciaren la seva intenció de mantenir les seves quotes relatives a les obligacions del govern del Quebec.⁶⁹

D'altra banda, l'ambaixador dels Estats Units al Canadà, Edward Ney, en una conferència pronunciada a la Foreign Policy Association declarava que si bé el govern dels Estats Units era partidari de la unitat canadenca, els interessos americans no

64. Afers socials, afers urbans, cultura, educació, habitatge, esports i oci, política familiar, política laboral, sanitat i turisme. («Texte intégral du projet de résolution soumis aux militants libéraux lors de leur 25ème congrès», reproduït a *Le Devoir*, 30/01/91, pàg. A4.)

65. Agricultura, subsidis d'atur, comunicacions, desenvolupament regional, energia, medi ambient, indústria i comerç, política lingüística, R+D, seguretat pública, i seguretat de renda (*Ibid*).

66. Defensa i seguretat del territori, tarifes i duanes, gestió del deute comú, moneda i perequació (*Ibid*).

67. Afers autòctons, fiscalitat, immigració, institucions financeres, justícia, pesca, política exterior, correus i telecomunicacions i transports (*Ibid*).

68. Informació de Louis Uchitelle a *The New York Times*. 24 de juny de 1990, pàg. 1 i 12.

69. Informació recollida per Hétu a *La Presse*. 26 de juny de 1990, pàg. A1-A2.

serien afectats si el Quebec adoptava una forma de sobirania que no arribés a la independència. En aquest cas, probablement haurien de negociar un acord de lliure canvi amb el Quebec.⁷⁰

Tant o més importants que les declaracions político-econòmiques foren les decisions econòmiques: els clients dels Estats Units es manifestaven disposats a continuar negociant amb Hydro-Québec, la companyia quebequesa d'electricitat, fos el que fos l'estatut polític de la província.

El mes de juliol de 1990, l'oficina de premsa canadenca a Washington demanà un comunicat oficial davant del fracàs de Meech als tres parteners de l'*Hydro*. Els tres (New York Power Authority, New England Power Pool i Vermont Joint Owners) contestaren amb celeritat i en el mateix to: si un eventual govern del Quebec independent no canvia les condicions dels contractes i es mantenen els compromisos de subministrament, per part dels Estats Units tot es manté, independència o no al marge.

Més tard la comissió de serveis públics de Vermont (Vermont Public Board) feia públic un document en el qual arribava a la conclusió que, lluny de ser un perill, la independència quebequesa podria augmentar la fiabilitat de les exportacions, ja que un país nou hauria d'assegurar, primer de tot, l'estabilitat de la seva economia.⁷¹

D'altra banda, el governador d'Illinois, James R. Thompson, en el decurs d'un dinar de treball organitzat per la Banque de Montréal l'octubre de 1990, expressava la voluntat d'Illinois d'augmentar els intercanvis amb el Quebec. Interpel·lat pels periodistes anglòfons Thompson no es mostrà més preocupat per les veleïtats sobiranistes del Quebec que per l'elecció d'un govern neo-demòcrata a Ontàrio. Per a Thompson es tractava d'un problema d'estabilitat política i el Quebec n'havia demostrada prou. De totes maneres, conclouia, ni àdhuc als Estats Units no existeix l'estabilitat perfecta.⁷²

Així iniciada la dècada dels noranta, el Quebec es troba en una situació en la qual el conjunt dels seus contactes internacionals, però molt especialment els intercanvis transfronterers i transregionals de tipus econòmic, han donat el seu resultat: la província té ben assentada la seva posició en el marc nord-americà. Amb això, el Quebec s'ha dotat del pes necessari per negociar amb el Canadà sobre el seu futur, comú o separat a nivell polític però, sense cap dubte, compartit a nivell econòmic.

Conclusions

La primera conclusió general que podem derivar de la trajectòria exterior del Quebec és que les relacions internacionals del Quebec, els anys vuitanta, es caracteritzen per la tendència a la continuïtat i al creixement.

Aquesta tendència s'explica a partir dels trets intrínsecs del sistema internacional contemporani, del sistema federal canadenc i de la realitat provincial quebequesa. En aquests tres nivells continuen generant-se els reptes que, des d'un principi, van portar el Quebec a projectar-se internacionalment. Són també aquests reptes els que perme-

70. Declaracions recollides per *Le Devoir*, 20 de juliol de 1990, pàg. 6 i per *La Presse*, 23 de juliol de 1990, pàg. A5.

71. Informació de Gitard a *Le Devoir*, 15 d'octubre de 1990, pàg. 3.

72. Informació de La Cours a *La Presse*, 20 d'octubre de 1990, pàg. G1.

ten assolir un mínim acord entre les forces de tot l'espectre polític quebequès sobre el nucli central de l'acció exterior provincial.

La segona conclusió fa referència al caràcter de l'activitat exterior quebequesa. Sobre això, podem dir que les relacions internacionals del Quebec, els anys vuitanta, reflecteixen el pas progressiu del personalisme i la improvisació de la institucionalització i la reflexió.

Cada cop són menys freqüents les actuacions amb un marcat signe personalista, tan característiques dels primers moments de la història recent de les relacions internacionals quebequeses. La pèrdua del caràcter de novetat i del matís d'excepció de l'acció exterior també ha permès una racionalització més gran de les actuacions. L'oportunitat ha deixat de ser criteri determinant, tant en l'elecció dels *partenaires* com de les polítiques.

A més de l'experiència, l'estructura ministerial que s'ha anat edificant al llarg dels anys ha contribuït a reduir aquests elements d'iniciativa individual. Com a conseqüència, un cop assentada la realitat de les relacions internacionals del Quebec, el paper del govern provincial tendeix a transformar-se en un paper d'enquadrament i suport. El govern quebequès es responsabilitza de donar impuls i cobertura a l'acció internacional de la iniciativa privada, a qui cedeix bona part del protagonisme exterior. És el que s'anomena «privatització dels rols».

La tercera conclusió es refereix a la ubicació simbòlica de l'activitat exterior quebequesa sobre l'eix amistat-enemistat en les relacions federalo-provincials. Els anys vuitanta, l'activitat exterior del Quebec se situa pròxima al vèrtex que expressa les relacions d'amistat amb el govern federal. Les èpoques en què aquesta se situava més propera a l'extrem «enfrontament» han estat superades. Pel que fa a l'actitud federal davant de les relacions internacionals quebequeses, els anys vuitanta s'ha passat d'una diplomàcia per reacció a una diplomàcia mediatora; pel que fa a l'actitud provincial, s'ha passat de la diplomàcia d'enfrontament a la diplomàcia paral·lela o de cooperació.

El Quebec, respecte d'Ottawa, pot actuar com a *lobby*, i intentar orientar la posició federal (en el cas de l'ajut al desenvolupament, per exemple, el Quebec propugna una orientació més francòfona de l'ajut canadenc) o bé la pot reforçar davant de l'oposició d'altres províncies o d'altres *partenaires* (l'actitud de Quebec en les negociacions sobre el lliure canvi amb els Estats Units fou un suport ferm a la posició negociadora canadenc).

El clima cooperatiu a nivell exterior és un reflex de l'estat de la situació de les relacions federalo-provincials als anys vuitanta. En el context dels anys vuitanta, l'acció exterior del Quebec és, principalment, una eina utilitzada per a la creació i el manteniment d'un espai autònom propi en un món interdependent i regionalitzat. Ja no són una eina d'autoafirmació nacional. Per tant, la conflictivitat que s'hi associava s'ha diluït.

Un últim aspecte d'aquest clima positiu de les relacions federalo-provincials afecta la resolució de conflictes en l'àmbit de l'actuació exterior provincial. Es manté la lògica de sempre: tractar la qüestió en l'escenari polític en lloc de traslladar-lo al jurídic. Amb tot, cal assenyalar que, actualment, els casos de conflicte són pocs, ja que les diferències són resoltes quasi bé abans que aflorin. Existeixen els mecanismes i sobretot la voluntat.

La quarta conclusió es refereix a la ubicació del comportament exterior quebequès

sobre l'altre eix de les coordenades, el limitat pels patrons política-economia: els anys vuitanta, l'activitat internacional del Quebec es concentra bàsicament en objectius de tipus econòmic.

El Quebec ha anat despolititzant la seva activitat exterior com a resultat de la progressiva absència de la necessitat d'autoafirmació *vis-à-vis* el federal i *vis-à-vis* la resta del Canadà anglòfon, en les negociacions constitucionals. Com a conseqüència d'aquesta despolitització, el Quebec ha pogut, els anys vuitanta, superar una certa contradicció: l'existent entre l'enunciat d'objectius d'eficàcia funcional, utilitzats com a argument per potenciar l'activitat internacional provincial, i aquelles primeres actuacions de caràcter oportunista o de «parafernàlia diplomàtica» que eren portades a terme sense cap consideració al criteri d'eficàcia.

En guiar els objectius econòmics, les actuacions internacionals del Quebec responen al criteri de funcionalitat. En moltes ocasions, el Quebec està més capacitat que el federal, sigui per raons de proximitat sigui pel fet del desbordament de l'agenda federal, per identificar les necessitats provincials. Quan aquestes impliquen una actuació exterior, la província posa en funcionament els mecanismes més adients per resoldre-les.

Així, doncs, els anys vuitanta, les relacions internacionals del Quebec es caracteritzen per la concentració en els assumptes de *low politics*.

La realitat ha imposat una concertació tàcita: s'accepta l'existència de dues agendes internacionals, la federal i la provincial. Ottawa ha acceptat la presència d'una agenda internacional provincial i el Quebec ha assumit que la seva, si bé es tracta d'una agenda en molts aspectes similar a la federal, és una agenda restrictiva respecte d'aquella. L'accent en l'aspecte econòmic és evident. Entre ambdues existeixen espais d'intersecció que són els que generen les actuacions cooperatives.

Com a cinquena conclusió podem afirmar que la ubicació més propera al vèrtex econòmic ha portat el Quebec a assumir el seu espai en el continent nord-americà i a determinar l'elecció dels seus *partenaires*. És a dir, les relacions internacionals del Quebec els anys vuitanta es caracteritzen per la tendència a la regionalització, entesa com a inserció en la regió nord-americana.

És en el marc regional nord-americà on el Quebec ha copsat la part més important del seu espai internacional, perquè, els anys vuitanta, les prioritats i les necessitats provincials se centren en l'esfera econòmica i en la de la cooperació transfronterera. Les activitats regionals transfrontereres han passat a constituir el gran bloc de la diplomàcia quebequesa. En ambdues, els Estats Units són el principal soci del Quebec.

Complementàriament l'acció conscient i responsable portada a terme pel Quebec l'ha convertit en un soci indispensable per als Estats Units.

En resum, en començar la dècada dels anys noranta, les relacions internacionals del Quebec han assolit l'estat de normalitat. Normalitat que es tradueix, d'una banda, en la diplomàcia cooperativa que desenvolupa el Govern del Quebec amb el del Canadà i, d'altra banda, en la creació d'un espai propi, autònom, per part del Quebec dins l'estratègia d'integració econòmica regional de l'Amèrica del Nord.

Ara bé, aquesta normalitat coincideix amb una nova crisi en la construcció de l'Estat canadenc. El fracàs en l'Acord constitucional del llac Meech va introduir la possibilitat de la independència del Quebec o, si més no, d'una remodelació important de les relacions federalo-provincials. Encara que l'acord del mes d'agost de 1992

allunya aquesta eventualitat, caldrà esperar el resultat del referèndum al Quebec per descartar-la definitivament.⁷³

El cas del Quebec és representatiu de les tendències oposades que dominen el sistema internacional en l'actualitat: la fragmentació político-cultural i la integració econòmica. Fragmentació i integració són alhora forces dominants en l'activitat exterior del Quebec: fragmentació com a autoafirmació nacional i integració regional com a racionalitat econòmica, forces que poden portar a l'aparició d'un nou membre del sistema d'estats.

En la dècada dels noranta, un cop entrats en la postguerra freda, la fragmentació, o, al contrari, la unificació, per raons ètnico-culturals ha esdevingut un fet quotidià que ens obliga a revisar tot sovint les llistes dels membres de les Nacions Unides.

Tot i amb aquest element de quotidianitat, el cas Canadà-Quebec presenta un cert matís d'excepció pel fet de la seva pertinença al món euro-atlàntic, àrea relativament estable des de la Segona Guerra Mundial. Si en aquest marc es pot plantejar la situació hipotètica que un estat es fragmenti sense que el sistema regional i internacional es vegi trasbalsat és perquè el Quebec gaudeix, des del punt de vista de les relacions internacionals, d'un potencial que el diferencia d'altres entitats polítiques subestats amb voluntat d'independència.

D'una banda, la independència o el replantejament de l'estructura federal no són reclamats per cap grup armat que, en cas d'accedir al poder, pogués introduir elements desestabilitzadors del sistema.

De l'altra, i més important, la seva petita història de tres dècades d'activitat en el terreny internacional l'ha convertit en un *partenaire* fiable dins el seu marc privilegiat d'actuació (el món nord-americà) i és una garantia d'estabilitat per al conjunt de les aliances ideològiques, polítiques i econòmiques establertes pel Canadà des del final de la Segona Guerra Mundial.

73. Amb posterioritat a la finalització d'aquest article se celebrà el referèndum sobre l'acceptació de la renovació de la Constitució canadenca a partir de l'acord concertat del 26 d'agost de 1992 (Acord de Charlottetow). El resultat del referèndum celebrat, a nivell de tota la confederació, el 26 d'octubre de 1992, donà, per un 54,9 % del vos, la victòria al no. La negociació tornà a obrir-se. No hi hagué cap cisma definitiu ni cap trasbalsament radical.