



La política exterior y las relaciones intergubernamentales en Canadá

ANDRÉ LECOURES / GEORGE ANDERSON

Ni la Constitución original de Canadá – el Acta de América del Norte Británica de 1867, (BNA, por sus siglas en inglés) – ni la Constitución de 1982, le asignaban facultades en materia de relaciones internacionales específicamente al gobierno federal. Se considera que la facultad federal de suscribir un tratado se deriva de la prerrogativa federal de la Corona. Sin embargo, el Comité Judicial del comité asesor del monarca (Privy Council), con sede en Londres, dictaminó en 1937 que el gobierno federal no podía aprobar por sí solo los convenios laborales requeridos para que Canadá ingresara a la Organización Internacional del Trabajo. Por tanto, las relaciones exteriores de Canadá se caracterizan por el precario equilibrio entre el derecho federal a la suscripción de tratados y el derecho provincial a decidir si los implementa. Cada uno de los órdenes de gobierno ha usado sus facultades para tratar de mantener su influencia sobre las relaciones exteriores. Inevitablemente, se han visto obligados a cooperar en mayor o menor grado.

Una de las particularidades importantes de las relaciones exteriores de Canadá ha sido el anhelo del gobierno de Quebec de desempeñar un mayor papel internacional. Los políticos de la provincia de Quebec han

sido los críticos más fuertes del gobierno federal por firmar importantes tratados sin el consentimiento de la provincia. También han argumentado que la provincia debería tener el derecho a suscribir acuerdos internacionales dentro de su área de competencia constitucional, como en el modelo belga. En general, ninguna otra provincia ha llevado sus pretensiones a ese extremo.

En Canadá no existe un foro intergubernamental dedicado específicamente a la política exterior. Más bien, las relaciones intergubernamentales tienen lugar cuando alguna cuestión específica relacionada con la jurisdicción provincial se convierte en el foco de las negociaciones internacionales. Se llevan a cabo consultas relevantes dentro de los foros intergubernamentales de sectores específicos, y en ocasiones son apoyadas por acuerdos intergubernamentales formales, como sucede en el área laboral desde 2005.

Las relaciones intergubernamentales tienen lugar cuando alguna cuestión específica relacionada con la jurisdicción provincial se convierte en el foco de las negociaciones internacionales.

La actividad intergubernamental es proporcional a la importancia de los asuntos internacionales prioritarios. En los años ochenta se tomó la decisión *política* de que las provincias participarían de lleno en el proceso de negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, pero las provincias y el gobierno

federal entendían la participación de manera distinta. Las provincias querían hacer aportaciones a la definición de la postura canadiense, preferentemente formando parte del equipo negociador y supervisando al negociador federal. El gobierno federal buscaba una estrecha consulta, pero no deseaba que las provincias tuvieran el derecho a rechazar algo en última instancia. Finalmente acordaron la creación de un comité permanente para las negociaciones comerciales, cuya eficacia fue polémica. Las negociaciones de comercio internacional subsiguientes han incluido acuerdos similares.

Un expediente actual, que representa todo un reto, es el Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático. Aunque las provincias formaron parte de la delegación canadiense en Kyoto, estuvieron divididas en torno al tema, y algunas fueron muy críticas de la meta de emisiones que aceptó Canadá. Estaban molestas por el anuncio unilateral que hizo el Primer Ministro Chrétien en 2002 de que Canadá ratificaría el Protocolo de Kyoto, y reaccionaron publicando una declaración condenatoria conjunta. El gobierno conservador de minoría, electo en 2006, anunció que no respetaría las obligaciones adquiridas por Canadá con respecto al Protocolo. Este problema es muy divisivo en Canadá y será un reto mayúsculo de las relaciones entre la federación y las provincias.

Los problemas culturales a menudo involucran tensos intercambios entre el gobierno federal y el de Quebec. En 1999, Francia invitó al ministro

federal y al de Quebec a discutir el tema de la diversidad cultural, y el ministro federal decidió no asistir. En 2005, la Ministra federal de Herencia Cultural invitó a su homólogo de Quebec a asistir a las negociaciones de la Convención Universal sobre la Diversidad Cultural, pero no a tomar la palabra. Quebec decidió no asistir. En 2006, el gobierno federal y el de Quebec acordaron que éste último tendría un representante permanente en la delegación canadiense ante la UNESCO, en París, y que el gobierno federal consultará al gobierno de Quebec antes de tomar una postura formal en el marco de la labor de dicha organización.

Las provincias canadienses también son actores internacionales por derecho propio. Quebec tiene oficinas representativas en 25 países, administradas por un ministerio de relaciones internacionales independiente, y también ha firmado cientos de acuerdos con otros países y unidades subnacionales. Sin embargo, todas estas oficinas y acuerdos obedecen a acuerdos marco establecidos por el gobierno federal y los otros socios soberanos. Durante muchos años, el impulso de Quebec para desempeñar un papel internacional fue muy importante en las tensas y complejas relaciones "triangulares" entre Ottawa, la ciudad de Quebec y París. La famosa frase de DeGaulle "Vive le Québec libre" y la muy ambigua política de Francia de "no interferencia, no indiferencia" marcó el ánimo desde un inicio. Eventualmente, el gobierno federal aceptó un acuerdo único por medio del cual Quebec adquirió un estatus diplomático y sostiene relaciones directas con Francia. Debido a la postura de Quebec, Canadá y Francia se tardaron años en diseñar una fórmula para la creación de la Organización Internacional de la Francofonía (*la francophonie*) y, eventualmente, convinieron en un acuerdo a través del cual Quebec y Nueva Brunswick – con su gran minoría francófona – se convirtieron en gobiernos "participantes", en lugar ser gobiernos "miembro", y se restringió el papel de Quebec a las áreas de cooperación técnica y cultural, en contraposición a las cuestiones de política exterior. Quebec ha sido excepcionalmente activa dentro de esta red.

Alberta, que vigila celosamente sus prerrogativas sobre sus recursos petroleros, es otra provincia que le da prioridad a sus relaciones internacionales, especialmente con Estados Unidos. Influyó en los términos del Tratado de Libre Comercio con EE. UU. para restringir efectivamente las facultades federales sobre la tributación energética y las exportaciones. Está presionando para obtener la participación total de las provincias en las reuniones internacionales sobre energía. En marzo de 2005, estableció una oficina con tres personas en la embajada canadiense en Washington, gracias al cambio en la política federal que había intentado mantener a las provincias fuera de Washington en aras de promover "una sola voz" en las relaciones bilaterales. Quebec declinó un arreglo similar por su renuencia a tener un equipo de trabajo en la embajada canadiense; opera un cabildeo encubierto desde una oficina "turística" en Baltimore.

Por lo tanto, las relaciones internacionales de Canadá dentro del contexto federal enfrentan dos cuestiones centrales. Primero, ¿qué tipos de arreglos consultivos y de aceptación provincial debería buscar el gobierno federal para los acuerdos internacionales que afecten la jurisdicción de las provincias? Contar con el apoyo de las provincias en el momento de la negociación y firma de los acuerdos internacionales en las áreas de jurisdicción provincial facilitaría su implementación, pero los mecanismos consultivos formalizados y vinculantes limitarían la capacidad federal para manejar las relaciones exteriores y negociar eficazmente.

Segundo, ¿cómo debería responder el gobierno federal al impulso de Quebec de desempeñar un papel internacional más activo? Aunque facilitar la participación de Quebec podría debilitar los argumentos en favor de la independencia, demasiados acuerdos despiertan la inquietud federal respecto a la integridad internacional de Canadá y, algún día, podrían complicar el manejo internacional de un posible impulso independentista por parte de un gobierno quebequense.