

FACTORES EXTERNOS E INTERNOS DE LA PARADIPLOMACIA DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES: QUEBEC, ALBERTA Y SASKATCHEWAN

Roberto Zepeda Martínez

Introducción

Una serie de factores internos y externos determinan las actividades internacionales de las provincias canadienses. En primer lugar está la globalización económica, que se manifiesta a través de la integración de bloques regionales de libre comercio y acuerdos internacionales que facilitan la inserción de las unidades subnacionales en la economía global. En segundo lugar, actúan los factores político-institucionales que dependen de variables domésticas, tales como el federalismo y la descentralización, que otorgan a las provincias capacidades legales para actuar en el ámbito internacional. En tercer término encontramos el liderazgo político, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional; aquí lo importante es observar cómo se alientan desde el poder político las actividades internacionales de las provincias canadienses o cómo éstas responden a las motivaciones políticas de los primeros ministros y *premiers* provinciales en determinado periodo.

La paradiplomacia está condicionada además por una serie de factores domésticos que es pertinente observar, ya que es visible una divergencia notable en las características y objetivos de las diferentes provincias canadienses. La globalización económica ha permitido a las regiones, provincias y estados subnacionales impulsar una actividad creciente en el exterior. El modelo de desarrollo económico de una región está vinculado con su inserción en la economía global. Las actividades internacionales de las provincias se dirigen en general a promover sus exportaciones, así como a atraer importaciones, inversiones foráneas y turismo.

El tipo de federalismo prevaleciente, que implica un proceso de descentralización de facultades del gobierno central a los no centrales, otorga mayores capacidades en la formulación de políticas públicas y en el manejo

presupuestal a las provincias. Estas capacidades las empoderan para realizar actividades internacionales con el fin de promover sus intereses. El federalismo cambiante y la descentralización son procesos que han definido históricamente la política canadiense.

Por último, el liderazgo político es otro elemento determinante de la dimensión internacional de las provincias. Los primeros ministros promueven políticas descentralizadoras que confieren mayor margen de maniobra a los gobiernos provinciales. Por otra parte, los *premiers* buscan consolidar sus programas gubernamentales mediante una estrategia internacional más activa, para lo cual procuran diferenciar sus políticas económicas de la del gobierno central y con ello perseguir objetivos particulares.

Paradiplomacia

La paradiplomacia se refiere a todas aquellas actividades internacionales de los gobiernos subnacionales, mismas que pueden suponer una gran variedad de objetivos y que persiguen intereses diversos. La paradiplomacia tiene tres capas: la primera se enfoca en cuestiones económicas, la segunda tiene que ver con la cooperación descentralizada, y la tercera con cuestiones políticas y nacionalistas (Lecours, 2002).

Para Liu y Song (2020), la paradiplomacia se refiere a la realización de actividades externas —en los ámbitos socioeconómico, de seguridad y energético— por parte de los gobiernos subnacionales/provinciales, tanto en el sistema federal como en el unitario. Si bien la participación mundial de este tipo de gobiernos suele ser paralela a la del gobierno central, lo cierto es que es “más específica desde el punto de vista funcional, [y] a menudo oportunista y experimental” (Keating, 1999, citado en Liu y Song, 2020).

Precisamente, las actividades internacionales de las provincias de Canadá, que se han concretado a través de esquemas bilaterales, multilaterales y regionales de cooperación con sus contrapartes, han sido definidas como paradiplomacia. Las provincias canadienses, por ejemplo, han firmado cientos de acuerdos de cooperación bilateral con sus equivalentes en Estados Unidos en las décadas recientes. Las diversas actividades paradiplomáticas se convierten en elementos esenciales de una gobernanza multinivel, donde estas unidades subnacionales promueven su agenda e intereses.

De acuerdo con Vengroff y Rich (2006), existe una variación considerable en la participación paradiplomática de las provincias canadienses, aunque por lo general todas están muy involucradas en las actividades internacionales. Las provincias más activas han sido Alberta, Ontario y Quebec, con Nuevo Brunswick como un actor reciente en esta categoría superior. Estas administraciones locales tienen una gama muy variada de actividades relacionadas con la paradiplomacia, incluyendo misiones internacionales de comercio e inversión, membresías en asociaciones de gobiernos subnacionales (estados-provincias), acuerdos de tipo bilateral con otros gobiernos nacionales o subnacionales y representaciones en el extranjero.

En una segunda categoría se encuentran provincias que tienen una actividad paradiplomática amplia pero limitada. Por ejemplo, Columbia Británica, Nueva Escocia, Manitoba y Saskatchewan. Estos gobiernos locales ponen el énfasis en cuestiones económicas relacionadas con la producción y la exportación de productos agrícolas, de silvicultura y de pesca. También participan en actividades transfronterizas con estados de Estados Unidos y han firmado acuerdos bilaterales con las entidades vecinas. Una tercera clase está compuesta por las unidades provinciales con actividad paradiplomática moderada; aquí se ubican dos provincias pequeñas en términos de población: Isla del Príncipe Eduardo y Terranova y Labrador. Sus actividades de paradiplomacia incluyen asociaciones regionales transfronterizas, como la que integran los gobernadores de Nueva Inglaterra y los primeros ministros —*premiers*— de la zona oriental de Canadá (Vengroff y Rich, 2006).

Kuznetsov (2014) advierte que una serie de factores han propiciado la expansión paradiplomática de los gobiernos subnacionales de Canadá, en particular de Alberta, y los clasifica en factores externos e internos. En cuanto a los primeros, ubica a la globalización, la regionalización, la democratización y la domesticación de la política exterior, así como la internacionalización de la política interna. Respecto de los segundos, considera aspectos como la federalización y la descentralización, problemas con el proceso de construcción de la nación, la insuficiente eficacia del gobierno central en las relaciones exteriores, la asimetría de las unidades constitutivas, el estímulo exterior, el rol de los líderes/partidos políticos regionales, así como el papel que desempeñan las fronteras. A cada uno de estos elementos les asigna una valoración como “fuertes”, “moderados”, “débiles” y “sin ningún efecto”. Al final, identifica como los factores fuertes, los que más alientan a la paradiplomacia, a

la globalización, el federalismo y la descentralización, así como al rol que juegan los líderes políticos regionales/partidos políticos gobernantes.

Globalización

Existen, como lo mencionamos, tanto factores internos como externos que contribuyen a explicar la paradiplomacia de las provincias canadienses. En cuanto a los externos, que son los que determinan las actividades paradiplomáticas, destaca la globalización, sobre todo la económica. El término globalización se utiliza principalmente para definir la creciente interconexión entre países, alentada por las avances e innovaciones en la tecnología y las telecomunicaciones (McGrew, 2008). Normalmente se la analiza desde un enfoque económico, es decir, como un proceso de creciente integración de las economías alrededor del mundo, particularmente a través del comercio y los flujos financieros.

El impacto de la globalización en los gobiernos subnacionales puede observarse desde dos perspectivas. En primer lugar, se la puede considerar como un proceso de integración económica. En este contexto, los estados subnacionales se ven obligados a competir entre sí en la búsqueda de atraer inversión extranjera, así como a formar parte de cadenas productivas transnacionales para estar en condiciones de ser competitivos en los mercados internacionales. En segundo término, se la entiende como un proceso que ha fragmentado el poder del Estado, por lo cual ha generado al mismo tiempo diversos centros de poder que compiten entre sí, algunos de los cuales han formado redes de interacción. En suma, se analiza a la globalización como un proceso de integración, pero al mismo tiempo como una fuerza desintegradora.

Más aún, durante el periodo globalizador se han aplicado una serie de políticas neoliberales que han redefinido el rol del Estado en muchos aspectos de la política pública, pero también en la relación del gobierno central con otros subniveles de gobierno. En el esquema del modelo económico neoliberal, los gobiernos centrales ya no son capaces de proteger y apoyar a sus unidades subnacionales, lo que ha conducido a estas últimas a buscar oportunidades de cooperación y desarrollo en el exterior (Pierre, 2013).

Canadá es un país enorme (el segundo en extensión territorial del mundo) que ha creado sus propias estrategias de desarrollo económico, las cuales se sustentan en gran medida en el comercio internacional, donde destacan las

exportaciones de sus recursos naturales, como minerales, metales y productos forestales, así como de sus materias primas y bienes manufacturados y semi-manufacturados. De hecho, cuenta con una industria manufacturera modernizada, con alta tecnología y muy productiva. Todo lo anterior convierte a esta nación en la décima economía del mundo, a pesar de tener una población que no alcanza los treinta y ocho millones de habitantes.

Durante el periodo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), las relaciones económicas entre Canadá, Estados Unidos y México se fortalecieron, creándose un contexto favorable para la expansión de la diplomacia de las provincias canadienses. Si consideramos las relaciones comerciales, Canadá es el primer o segundo socio de Estados Unidos, respectivamente en exportaciones e importaciones, y para México es su tercer socio comercial. Desde un enfoque subnacional, treinta y cinco estados de la Unión Americana tienen a Canadá como el principal destino de sus exportaciones. Más todavía, para las diez provincias canadienses, Estados Unidos en su conjunto recibe la mayoría de sus mercancías y servicios de exportación, algo que resulta cierto en mayor medida para Nuevo Brunswick, Alberta y Ontario, y en menor escala para Saskatchewan y Columbia Británica.

Las características y recursos naturales propios de cada provincia tienen que ver con la estrategia internacional que se despliega. Por ejemplo, Ontario depende en gran medida de la industria manufacturera; Quebec se caracteriza por sus industrias aeroespacial, maderera e hidroeléctrica; Alberta es rica en recursos energéticos, principalmente petróleo y gas, mientras que para Saskatchewan los sectores energético y agroalimentario predominan en sus intercambios globales. Estas provincias destinan sus exportaciones principalmente a Estados Unidos, pero recientemente han cobrado importancia sus envíos a países asiáticos, entre ellos China, Corea y Japón. Canadá es un país que tiene acuerdos bilaterales de libre comercio con diez naciones, además de que también ha celebrado tratados de libre comercio regionales, como el TLCAN (ahora T-MEC), el Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífica, también conocido como TPP 11 (Trans-Pacific Partnership 11); asimismo, participa en un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, conocido como Acuerdo Integral sobre Economía y Comercio (CETA, Comprehensive Economic and Trade Agreement).

La gobernanza territorial se compone de propósitos divergentes entre las diferentes regiones de Canadá: la distribución de recursos fiscales y la

administración de la Federación por parte del Estado central; la preservación y promoción cultural de Quebec; la exploración y el desarrollo de vastos recursos naturales en Canadá del Oeste, y las disparidades económicas en la región atlántica (Bickerton y Gagnon, 2013). La movilización política de tales intereses ha provocado tensiones y ha puesto de manifiesto divisiones económicas, culturales, étnicas y políticas que asumen una forma regional.

Federalismo

Canadá cuenta con un sistema político democrático parlamentario, caracterizado por un sistema federal de gobierno, y al mismo tiempo es un país bilingüe, multicultural y multinacional, es decir, un país diverso y heterogéneo,¹ todo lo cual conduce a que cada provincia y grupo minoritario promueva sus intereses y su identidad cultural en un entorno democrático y altamente descentralizado (Bickerton y Gagnon, 2013).

Canadá transitó de un sistema federal altamente centralizado en sus inicios hacia uno más descentralizado, lo que ha derivado en el fortalecimiento de las provincias y permite que éstas ejerzan una amplia gama de atribuciones; por ejemplo, en los sectores de educación y salud, así como en lo concerniente a temas laborales o provisión del Estado benefactor, entre otras. Además, las provincias operan uno de los porcentajes más altos del gasto público total en el marco de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Para Lequesne y Paquin (2017), en un sistema federal el gobierno central y los gobiernos de las partes constituyentes de la Federación —los gobiernos no centrales— conservan cada uno derechos soberanos en áreas de competencia definidas. Todas las federaciones tienen al menos dos órdenes legales que se aplican directamente a sus ciudadanos. El federalismo supone que la autoridad política soberana pueda ejercerse en un mismo territorio, sobre un mismo pueblo, por más de un orden de gobierno. Un problema

¹ Canadá está constituido por tres pueblos fundadores: canadienses anglófonos, francófonos y los pueblos aborígenes (que ya habitaban en la región). Además, el país ha atraído muchos inmigrantes, especialmente en el siglo pasado, convirtiéndolo en una de las naciones más diversas del mundo. Canadá es simultáneamente una monarquía constitucional, una democracia parlamentaria y una federación híbrida (tanto territorial como multinacional) (Bickerton y Gagnon, 2013: 172).

importante surge del hecho de que, si bien los Estados federales se consideran agentes unitarios en virtud del derecho internacional, un gobierno federal debe hacer frente a la división constitucional de poderes cuando negocia con otros países para asegurarse de que puede cumplir con las obligaciones en que incurre en virtud de tratados y acuerdos internacionales (Lequesne y Paquin, 2017). En sistemas federales como Alemania, Canadá, Estados Unidos y Bélgica, los gobiernos no centrales tienen una autonomía considerable. En Canadá, por ejemplo, las provincias son constitucionalmente responsables de la atención de la salud, la educación, la cultura y los municipios. También pueden actuar en materia de desarrollo económico, justicia y medioambiente, entre otros temas.

Esta situación constitucional plantea un problema considerable para Canadá: la colaboración de las provincias es inevitable cuando a las áreas bajo su jurisdicción las puede afectar un tratado o convención internacional. Este problema es aún más evidente cuando se trata de la participación de Canadá en el trabajo de las organizaciones internacionales que inciden en los temas de competencia provincial, como la UNESCO, la Organización Mundial de la Salud (OMS) o incluso la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para evitar ser cuestionado por las provincias, el gobierno federal ha adoptado históricamente tres estrategias: 1) la negativa a participar o a comprometerse, 2) el uso de la cláusula del Estado federal y 3) la creación de dispositivos de consulta formales que actúan en conjunto con los mecanismos de gobierno de múltiples niveles de las provincias (Paquin, 2010).

En los casos de los tratados internacionales negociados por el gobierno federal, que involucran áreas de jurisdicción provincial, la administración central tiene que consultar con las provincias. Esto conduce a la consolidación de una gobernanza multinivel en Canadá, que todavía tiene que avanzar en su institucionalización y que no tiene aún el grado de evolución de la gobernanza multinivel que se observa en algunos países de Europa (Paquin, 2010), donde los mecanismos de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno están altamente institucionalizados; no obstante, la gobernanza multinivel está más desarrollada en Canadá que en Estados Unidos y México.

Podemos advertir que estas características propias del federalismo canadiense confieren a las provincias un rol importante en la política global, que aunado a otros factores relacionados como la descentralización y la amplia gama de capacidades constitucionales de los poderes provinciales. Al final

del día resulta determinante para explicar el alto grado de actividades internacionales de los gobiernos subnacionales de Canadá.

QUEBEC

El de Quebec puede ser considerado como uno de los gobiernos subnacionales más activos en el ámbito internacional. Desde hace más de medio siglo, las autoridades gubernamentales de la provincia diseñan e instrumentan su propia política internacional, paralela a la del gobierno federal canadiense, en una práctica reconocida por los estudiosos como paradiplomacia. En el periodo 2016-2017, el Ministerio de Relaciones Internacionales y de la Francofonía (MRIF) contaba con un presupuesto cercano a los cien millones de dólares canadienses y empleaba a cuatrocientos veintisiete funcionarios, de los cuales ciento ochenta y tres se desempeñaban en el extranjero. En 2018, Quebec contaba con veintinueve oficinas en el exterior, entre ellas una en París, cuyo estatuto se aproxima al de una embajada (Paquin, 2018). Desde 1965, Quebec ha firmado setecientos cincuenta y nueve acuerdos internacionales con estados soberanos o federados en cerca de ochenta países diferentes. Alrededor de trescientos ochenta y cinco de esos acuerdos siguen vigentes en la actualidad. La mayoría involucra a países soberanos como Francia o Estados Unidos. Los más importantes se refieren a la movilidad de la fuerza de trabajo, la educación, la seguridad social, las telecomunicaciones y el medioambiente. Quebec también ha formado parte de la delegación canadiense en muchas negociaciones internacionales; un ejemplo lo fue su participación en el proceso para alcanzar un acuerdo de libre comercio entre Canadá y la Unión Europea (Paquin, 2018).

La paradiplomacia quebequense encuentra sus raíces en la “Revolución tranquila” de los años sesenta. Durante este periodo, la sociedad civil de la provincia se transformó de una entidad política sin Estado, insular, conservadora y católica a un Estado moderno, abierto, laico y abierto al exterior. La transformación de la cultura cívica durante este lapso aportó a Quebec un carácter más nacionalista e internacional y lo consolidó como una entidad con un sistema de gobierno distinto del resto de Canadá. En la llamada “Doctrina Gérin-Lajoie” se afirma que la competencia constitucional de las provincias canadienses sobre sus esferas exclusivas de jurisdicción se extiende

incluso al ámbito internacional, lo cual otorga a Quebec el derecho absoluto de establecer sus propios contactos y dirigir sus propios asuntos internacionales. En otras palabras, si el gobierno provincial goza del derecho constitucional de hacer política interna sobre una cuestión determinada, asimismo cuenta con el de encargarse de la política exterior sobre esa misma cuestión. Esta doctrina constituye la base jurídica de la paradiplomacia de Quebec (Hillmer, 2008, citado por Kooistra, 2017).

De acuerdo con Kirkey, Paquin y Roussel (2016), la paradiplomacia de Quebec está motivada por tres factores: federalismo, nacionalismo y globalización. Sobre el federalismo, los autores advierten que es la primera fuente importante que impulsa el compromiso paradiplomático de Quebec en la comunidad internacional, y que proviene directamente de la propia construcción estructural que sustenta a la Federación canadiense. La Ley de la Norteamérica Británica de 1867 y la Ley Constitucional de 1982 establecen y codifican explícitamente la creación y el funcionamiento de un Estado federado cuya principal característica política es la de ser un modelo descentralizado de reparto del poder entre el gobierno federal y las provincias. La división de poderes en lo concerniente a la conducción de los asuntos exteriores ha sido y sigue siendo objeto de debate en Canadá.²

La segunda fuente principal que sustenta las actividades paradiplomáticas de Quebec en el mundo puede vincularse directamente con su nacionalismo. Existe una fuerte correlación entre la aceleración e intensificación del compromiso internacional de Quebec desde la década de 1960 y la evolución de su nacionalismo y su vida política. La aparición de una versión decididamente quebequense del nacionalismo francocanadiense en el periodo posterior a la segunda guerra mundial fue apoyada por el gobierno provincial,

² Dos razones principales explican esta perspectiva. En primer lugar, aunque el gobierno de Canadá está facultado para negociar tratados internacionales, incluidos aquellos que involucran ámbitos de jurisdicción correspondientes a las provincias canadienses, no las puede obligar a aplicar un determinado tratado, debido a los acuerdos de reparto de competencias mencionados. En segundo lugar, la perspectiva de la jurisdicción compartida *de facto* contempla que un buen número de tratados internacionales se ocupan cada vez más de cuestiones tanto internacionales como nacionales y, por lo tanto, cada vez es más difícil determinar la frontera entre ambos ámbitos. En resumen, las actividades de todos los ministerios, departamentos y organismos ciertamente se han internacionalizado. Esto implica que los ministerios de relaciones exteriores federales, si bien siguen ejerciendo la autoridad para la adopción de decisiones (con sujeción a las consultas con los agentes subnacionales pertinentes), lo hacen en gran medida de manera cada vez más infrecuente y no exclusiva (Kirkey, Paquin y Roussel, 2016).

el cual a mediados de los sesenta del siglo pasado sostenía que las ambigüedades del sistema federal de Canadá, aunadas a los derechos y poderes provinciales y a la sobrevivencia en América del Norte del factor francés, hacían que la jurisdicción constitucional de Quebec no se detuviera en sus fronteras o en las costas canadienses (Kirkey, Paquin y Roussel, 2016).

De acuerdo con Lecours y Moreno (2001), el nacionalismo es la variable más importante que condiciona la paradiplomacia. Las regiones en las que existen fuertes movimientos nacionalistas tienen muchas más probabilidades de desarrollar una presencia internacional que aquéllas en las que no están presentes. Asimismo, la paradiplomacia de las primeras es generalmente más intensa y extensa que la de las segundas; sin embargo, los contextos estructurales, tanto los nacionales como los internacionales, también desempeñan un papel importante en la determinación de la probabilidad de que las regiones se conviertan en agentes que participan en el ámbito internacional, porque ofrecen oportunidades de acción al tiempo que imponen limitaciones.

La globalización y el deseo de Quebec de ocupar su lugar en el mundo constituyen una tercera fuerza fundamental que contribuye a las actividades paradiplomáticas de esta provincia. El nacionalismo quebequense, que en principio fue un impulso proteccionista y autárquico, transitó decididamente hacia un compromiso internacional sostenido y significativo que hoy en día aboga por el libre comercio y la expansión internacional (Kirkey, Paquin y Roussel, 2016).

La política internacional de Quebec es diferente a la de otras provincias canadienses en el sentido de que trata de defender sus derechos constitucionales, así como sus intereses económicos y ambientales en el extranjero. También es distinta en el sentido de que sus actividades internacionales están impulsadas por la voluntad de mantener una identidad separada dentro de la Federación canadiense, así como por una motivación identitaria que no está presente en otros gobiernos provinciales: la preservación de la lengua y la cultura francesas. Mientras que a todas las provincias las impulsa la necesidad de fortalecer el papel de los gobiernos subnacionales en materia de presencia internacional, sólo a Quebec la mueve la búsqueda de la identidad y lo que se ha llamado un “proyecto nacional” (Lequesne y Paquin, 2017).

En lo que concierne a las instituciones internacionales, Quebec ha solicitado acceder a una participación provincial oficial en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en 2006 negoció una membresía

oficial en la UNESCO.³ En octubre de 2008, la provincia también estableció un acuerdo bilateral de movilidad laboral con Francia en relación con el reconocimiento de las credenciales profesionales de ambos países (Kukucha, 2009). Dado que el anuncio de la UNESCO y el acuerdo laboral bilateral son acontecimientos sin precedentes es necesario mantenerlos en su contexto. Los críticos de esta decisión observan que el papel de Quebec se limita a dar forma a las políticas generales de la UNESCO en Canadá y no extiende a la provincia una sede, un voto o una presencia independiente en la organización. Esto plantea la cuestión de si su posición en la UNESCO difiere significativamente, por ejemplo, de su participación ya establecida en la francofonía (Kukucha, 2009).

Sin embargo, es importante subrayar que el vínculo entre la globalización y las relaciones internacionales de Quebec no se limita en modo alguno al ámbito gubernamental. Mucho antes de la Revolución tranquila, elementos de la sociedad civil quebequense contribuyeron a forjar y sostener vínculos —religiosos, culturales, económicos e incluso políticos— con la comunidad internacional. El aumento de la acción global del gobierno de Quebec, asociado con la mencionada Revolución tranquila, puede entenderse como algo que fluye en alguna medida a partir de los vínculos de larga data entre sus ciudadanos y el mundo (Kukucha, 2009).

Cabe destacar que la exitosa actividad internacional de Quebec no habría sido posible sin cierto apoyo o, al menos, la aprobación tácita del gobierno federal. Incluso durante los periodos de relaciones tensas entre la Federación y las provincias, Ottawa no impidió los contactos de Quebec con sus socios extranjeros y nunca infringió sus derechos constitucionales. Al mismo tiempo, a finales de la década de 1990, y en particular durante el decenio del 2000, el “centro” y la provincia francófona pudieron llegar a un compromiso y establecer en general un equilibrio suficiente entre ambos, que al final se convirtió en una interacción constructiva en el campo de las relaciones internacionales, que objetivamente ha beneficiado tanto a Quebec como a Canadá en su conjunto (Akimov, 2016).

³ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

ALBERTA

Indudablemente, el rol de Alberta como una de las provincias con mayor nivel de exportaciones de Canadá ha sido determinante en su motivación para tomar parte activa en el ámbito internacional. Alberta abrió su primera oficina internacional en Japón en 1970, y para 2012 tenía diez representaciones en Asia, Europa, México y Estados Unidos. Además, esta provincia tiene acuerdos de hermanamiento con once regiones en ocho países, así como convenios de colaboración transfronteriza con Montana y Alaska en Estados Unidos (Allan, 2012).

En años recientes se ha incrementado el número de oficinas, así como la cantidad de personal. Por ejemplo, hacia finales de la década de 1980, Alberta tenía sólo cinco oficinas internacionales, mientras que para el 2015 este número se incrementó a doce, ubicadas en México, Estados Unidos, Europa y una gran parte de ellas en Asia. En los últimos veinte años, las oficinas internacionales de Alberta se duplicaron. El primer destino de las exportaciones de esta provincia —en sitios en donde cuenta con representaciones— es Estados Unidos; le siguen China, Japón y México.

Alberta ha sido durante mucho tiempo partidaria de que la región occidental del país ocupe un lugar importante dentro de Canadá. La historia de la alienación occidental ha hecho que Alberta no confíe mucho en el gobierno federal. Esto ha motivado que haya decidido continuar con la promoción de sus propios intereses comerciales. Alberta aboga por una Federación más descentralizada que permita a todas las provincias por igual una mayor independencia en sus asuntos políticos. Ontario y Quebec gozan de un mejor estatus en la Federación debido a los tamaños de sus respectivos territorios y poblaciones, lo cual les brinda un mayor poder de negociación. Por lo tanto, se puede argumentar que Alberta no sólo lucha por una mayor descentralización, sino por la igualdad entre todas las provincias federadas. La *premier* Rachel Notley ha reiterado el deseo del gobierno de Alberta de trabajar estrechamente con el gobierno federal en Ottawa y con otras provincias para defender los intereses canadienses, y por supuesto también aquéllos de su propia población, en el centro de los cuales destaca su deseo de mantener y consolidar su participación en el mercado energético de Estados Unidos (Lehner, 2017).

El propósito principal de la provincia es forjar buenas relaciones con Estados Unidos, ya que ese país es el destino del 80 por ciento de sus exportaciones,

en especial las de hidrocarburos. Lo anterior ha sido determinante para que Alberta se haya convertido en un actor provincial particularmente notable en la relación con la Unión Americana, por lo que tiene una especial incidencia en temas importantes en la agenda estadounidense, como el petróleo (Lecours, 2009).

En las últimas décadas, Alberta ha estado muy involucrada en las relaciones internacionales de Canadá y ha sido persistente en sus intentos de influir en la posición negociadora de Ottawa sobre cuestiones relativas a política energética, cambio climático, liberalización del comercio y agricultura. Aun con esta relación relativamente positiva con el gobierno federal, Alberta todavía busca establecer su propia identidad y representar sus propios intereses en el ámbito internacional (Vengroff y Rich, 2006).

Alberta exporta principalmente petróleo crudo, bienes manufacturados, productos agropecuarios, entre otros. Es dueña de la tercera mayor reserva de petróleo del mundo –sólo detrás de Venezuela y Arabia Saudita– en forma de arenas bituminosas. Es importante señalar que los elevados precios del crudo provocaron, durante cierto tiempo, una explosión de inversiones para desarrollar los yacimientos; sin embargo, recientemente, con la caída de esos mismos precios, la situación de la provincia se ha deteriorado, ya que se han reducido significativamente sus ingresos provenientes de las exportaciones de gas e hidrocarburos.

Respecto de los factores que alientan la paradiplomacia de Alberta, Kuznetsov (2014) ha destacado a la globalización como el principal, especialmente en su manifestación económica, la cual ha determinado el involucramiento del gobierno provincial en las relaciones internacionales. Para este autor, el notable aumento del rol del mercado mundial y de las inversiones extranjeras, la intensificación de la interdependencia entre los países, la presión de los regímenes comerciales y aduaneros supranacionales y otras muchas expresiones de la nueva realidad mundial, trajeron consigo importantes retos y grandes oportunidades para esta provincia, probablemente más que para cualquier otra en Canadá. El problema es que la prosperidad de Alberta depende principalmente, como se ha señalado, de los ingresos procedentes del gas natural y del petróleo: la región es el tercer productor/exportador de gas del mundo, sólo por detrás de Rusia y Noruega. Además, posee alrededor del 13 por ciento de las reservas mundiales de oro negro; más del 60 por ciento de sus exportaciones se dirige a Estados Unidos, lo que representa

el 15 por ciento de las importaciones totales de crudo de ese país; alrededor de cien empresas de energía de Alberta están activas en ciento dieciocho países. Kuznetsov (2014) advierte que al parecer no sólo en el pasado y en el presente, sino también en el futuro, la motivación económica será la principal fuerza impulsora de la paradiplomacia albertiana.

En lo concerniente al federalismo, Kuznetsov argumenta que la historia del proceso de construcción de la nación canadiense está determinada por la evolución de las relaciones intergubernamentales y por la división de poderes entre el gobierno federal y las provincias. Advierte que en los decenios de 1960 y 1970, bajo la presión de las tendencias mundiales y de los factores internos, se dio un nuevo paso importante en la evolución del federalismo canadiense: los asuntos internacionales se convirtieron en un ámbito de la política nacional en el que las provincias también empezaron a tener una voz importante.

Indudablemente, el rol de Alberta como una de las provincias con mayores niveles de exportaciones de Canadá ha sido determinante en su motivación para participar con vigor en el ámbito internacional.

Saskatchewan

Es una de las provincias canadienses que pertenece a la región de las praderas. Se integró a Canadá en 1905. Su población en 2019 ascendía aproximadamente a 1 200 000 habitantes (73 por ciento de origen europeo y 16 por ciento aborigen). Respecto de la composición del producto interno bruto (PIB) provincial, se puede observar que el sector servicios es el más importante, seguido de la minería y el petróleo, los servicios públicos, la agricultura y la construcción. Finalmente, se encuentra el sector de manufacturas, el cual a pesar de representar tan sólo el 6 por ciento del total del PIB regional, implica también una importante fuente de ingresos (Saskatchewan Government Dashboard, 2020).

En los ámbitos económico y productivo, la región es el mayor productor de potasa a nivel mundial; cuenta con un PIB subnacional de alrededor de 82 500 000 000 de dólares canadienses. Además, ocupa el segundo lugar en producción petrolera de Canadá. Su territorio cuenta con 34 000 000 de hectáreas de bosques, así como con 100 000 lagos, y dispone del 40 por ciento de las tierras cultivables del país. Saskatchewan tiene una riqueza de recursos

naturales tal que se pone en evidencia en la agricultura, la potasa, el uranio y el petróleo. También destaca en la ciencia de los cultivos, las proteínas vegetales, el equipo agrícola y las energías limpias. La provincia tiene una diversidad de recursos tan importante que ha logrado capear los ciclos económicos mundiales. De hecho, durante la década 2009-2019 registró un crecimiento récord de la población, el empleo, la inversión y las exportaciones (Gobierno de Saskatchewan, 2020).

Las exportaciones de Saskatchewan ascendieron a 30 700 000 000 de dólares canadienses en 2018. En ese año, Estados Unidos fue el principal mercado para sus mercancías y servicios, pues recibió casi el 50 por ciento del total. China fue el segundo, seguido por Japón, Brasil y México. Asia es el mercado emergente más importante para la colocación de sus productos de exportación, cuyo monto aumentó para las naciones de esa región, de 5 000 000 000 en 2008 a 8 500 000 000 de dólares canadienses en 2018 (Saskatchewan Trade and Export Partnership, STEP, 2019).

Por ser una región agrícola altamente productiva, Saskatchewan está fuertemente involucrada en el comercio internacional, con exportaciones que representaron el 37 por ciento de su PIB en 2016. De hecho, en ese mismo año el comercio internacional de la provincia (exportaciones e importaciones) representaba el 63 por ciento de la economía subnacional (Richards, 2018).

La actividad paradiplomática local la coordina la Oficina del Secretario Provincial de Gobierno, que también es responsable (incluso en el nivel internacional) de la Subdivisión de Asuntos Francófonos, la Subdivisión de Relaciones Internacionales, incluida la contratación de posibles inmigrantes extranjeros para trabajar en la provincia, y la Oficina de Protocolo. Las funciones de esta última incluyen el enlace con los cuerpos diplomáticos y consulares de diversos Estados internacionales con representaciones en la provincia (McHugh, 2015). Su participación paradiplomática con otros países engloba, además de sus misiones a Estados Unidos, actividades tales como la recepción de cónsules honorarios en la región, así como la operación de un comité asesor permanente para coordinar —en reconocimiento del patrimonio ético de la provincia— una serie de intercambios entre Saskatchewan y Ucrania (McHugh, 2015).

El gobierno provincial ha organizado y llevado a cabo misiones comerciales en muchos países, entre ellos Japón, Corea, Brasil, Argentina y Panamá, y además ha participado en muchas otras como parte del “Equipo

Canadá”. Como resultado, la provincia ha firmado varios memorándums de entendimiento para la promoción del comercio y el desarrollo de tecnología (Vengroff y Rich, 2006). Debido a su éxito en el ámbito comercial, la provincia ha creado su propia organización independiente, la Asociación de Comercio y Exportación de Saskatchewan, para promover las exportaciones provinciales. En consonancia con su preocupación por el comercio, también ha sido sumamente activa e influyente en la controversia sobre la madera blanda entre Canadá y Estados Unidos. Asimismo, Saskatchewan ha sido muy constante en la negociación de acuerdos de cooperación internacional. Por ejemplo, concretó un acuerdo intergubernamental sobre relaciones transfronterizas con el estado de Montana, que contempla áreas como energía, medioambiente, recursos hídricos, agricultura, transporte y desarrollo económico mundial (Vengroff y Rich, 2006).

Por otra parte, es evidente el compromiso que asume esta provincia en materia ambiental. Respecto de las actividades paradiplomáticas y de gobernanza para hacer frente al cambio climático en América del Norte, Saskatchewan se adhirió en 2007 a la Iniciativa Climática de Occidente (WCI, Western Climate Initiative), mecanismo que implica la adopción de compromisos en materia climática, tales como la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y la participación en el sistema de captura y venta de las emisiones de GEI (Eatmon, 2015).

En el ámbito económico, las relaciones de Saskatchewan con México son significativas, ya que esta provincia tiene en este país a uno de sus más importantes socios comerciales. En 2018, la república mexicana era ya el quinto destino para sus exportaciones y el cuarto lugar como fuente de sus importaciones. Saskatchewan exportó 929 000 000 de dólares canadienses a México en 2018, lo que representó el 10 por ciento del total de las importaciones de esta nación provenientes de Canadá. Dicho flujo de mercancías consistió principalmente de productos de canola, trigo, lentejas y alpiste, así como propano y potasa licuados. En sentido contrario, este gobierno subnacional canadiense importó de México carcasas para la perforación de petróleo y gas, camiones y tractores, vehículos de motor y herbicidas. Los productos alimenticios más importantes procedentes del país latinoamericano fueron los pimientos y las fresas. El total de las exportaciones mexicanas a Saskatchewan ascendió a 229 000 000 de dólares canadienses en 2017 (Saskatchewan Trade and Export Partnership, STEP, 2019).

De acuerdo con datos de STEP (2019), más del 89 por ciento de las exportaciones de Saskatchewan a México son del sector agroalimentario. En total, Canadá exportó a México productos agrícolas y alimenticios por un valor de alrededor de 2 000 000 000 de dólares canadienses en 2018, de los cuales Saskatchewan concentra casi el 40 por ciento. Más del 50 por ciento de los envíos de semilla de canola canadiense a México provienen de esta provincia, lo que la convierte en el principal proveedor del país para este producto. En los últimos diez años, las exportaciones agroalimentarias de Saskatchewan a México casi se han duplicado en valor, al pasar de 387 000 000 de dólares canadienses en 2009 a 734 000 000 en 2018. La provincia se ha comprometido a mejorar la relación existente y a forjar nuevos vínculos con distintos actores en México.

Sus actividades internacionales se orientan principalmente a las relaciones comerciales que mantiene con diferentes regiones del mundo. Con este propósito, ha establecido oficinas en las ciudades de Hong Kong (China), Minneapolis (Estados Unidos) y Zúrich (Suiza), desde 1991 (CBS, 2019). Recientemente, hacia fines de 2019 el gobierno de Saskatchewan inauguró nuevas oficinas de comercio e inversión internacionales en mercados clave con el objetivo de aumentar sus exportaciones, atraer mayores inversiones y fortalecer sus relaciones con socios y clientes en el exterior. El *premier* de la provincia, Scott Moe, destacó que para el gobierno local el aumento de las exportaciones y la mejora del comercio se han convertido en una prioridad, por lo que estas nuevas oficinas serán una herramienta importante para ayudar a alcanzar esos objetivos (Gobierno de Saskatchewan, 2019). En el periodo 2020-2021, el Ministerio de Comercio y Desarrollo de las Exportaciones del gobierno subnacional estará abriendo oficinas en Japón, India y Singapur, las cuales permitirán a la provincia contar con funcionarios en esos lugares enfocados en los siguientes objetivos:

- Diversificar mercados.
- Facilitar las conexiones entre las empresas de Saskatchewan y los compradores internacionales.
- Aumentar la inversión extranjera directa (IED) en Saskatchewan.
- Establecer relaciones y asociaciones comerciales permanentes.
- Proporcionar a los exportadores una comprensión del entorno comercial, las normas y los reglamentos de esos mercados.

De acuerdo con el ministro de Comercio y Desarrollo de Exportaciones del gobierno provincial, Jeremy Harrison, la economía y calidad de vida en Saskatchewan dependen del comercio y, por ende, la administración pública desempeña un papel vital para ayudar a promover la exportación de productos locales a los mercados internacionales. Las personas, empresas e industrias proporcionan los bienes que un mundo en crecimiento necesita con un historial de sostenibilidad ambiental y económica (Gobierno de Saskatchewan, 2019).

La cooperación en el ámbito académico también forma parte de la actividad internacional de la provincia. En junio de 2017, la Universidad de Saskatchewan, la Universidad de Regina y la Politécnica de Saskatchewan firmaron un memorándum de entendimiento para crear la Alianza Educativa de Saskatchewan (SaskAlliance), la cual es una iniciativa para promover a la región como un destino educativo de alta calidad para estudiantes e investigadores. Asimismo, a través de SaskAlliance se acordó un esquema de cooperación en el ámbito educativo con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) para que alumnos canadienses vengan a estudiar a México y, asimismo, se crean oportunidades para que estudiantes y profesores mexicanos estudien y realicen estancias de investigación en Canadá (Makulowich, 2018).

De esta manera, las actividades paradiplomáticas de Saskatchewan se enfocan no sólo en los ámbitos económico y comercial, sino que también tienen un interés importante en el educativo.

Conclusiones

En este capítulo hemos analizado las dimensiones de las actividades internacionales conocidas como paradiplomacia de las provincias canadienses, en particular en los casos de Quebec, Alberta y Saskatchewan. Como hemos podido observar, las magnitudes de las relaciones internacionales de las provincias canadienses han aumentado en las dos últimas décadas. Existen varias con un alto nivel de relaciones paradiplomáticas (Quebec, Alberta, Ontario y Nuevo Brunswick); algunas con un nivel medio (Columbia Británica, Nueva Escocia, Manitoba y Saskatchewan), y otras con un nivel más bien bajo (Terranova y Labrador e Isla del Príncipe Eduardo).

Los factores que explican estas dinámicas subnacionales son externos e internos. En primer lugar, ha quedado en evidencia que la paradiplomacia de las provincias canadienses en los últimos dos decenios ha estado determinada, en parte, por variables externas, como la globalización económica, que se manifiesta en América del Norte a través del TLCAN (ahora T-MEC). Canadá es un país que se ha integrado a la economía global de manera exitosa y tiene diversos acuerdos de libre comercio tanto bilaterales como regionales, entre los cuales destaca precisamente el mencionado Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que recientemente sustituyó al TLCAN.

En este contexto, los gobiernos provinciales canadienses han desplegado una serie de actividades internacionales con el objetivo de promover sus exportaciones e importaciones, pero también para atraer inversión foránea y turismo, entre otras acciones que forman parte de lo que se ha denominado como paradiplomacia económica.

En segundo lugar, la paradiplomacia canadiense también la propician algunos factores internos, tales como el federalismo, la descentralización y el nacionalismo. Históricamente, Canadá ha transitado de ser un país con un federalismo centralizado a una nación altamente descentralizada, en la cual los gobiernos subnacionales ejercen una amplia gama de facultades constitucionales. Éste podría ser un factor interno que ha motivado la acción internacional de las provincias que lo componen.

Finalmente, es pertinente destacar que las provincias canadienses difieren entre sí en gran medida en cuanto a los recursos naturales que poseen, así como en relación con su ubicación geográfica, que les permite especializarse en ciertas áreas productivas y de esta manera poder integrarse de manera más o menos exitosa a la economía global.

En el caso de Quebec advertimos, además de la descentralización y del federalismo, que existe un alto grado de nacionalismo, el cual se manifiesta claramente a través de las acciones internacionales de esta provincia, las cuales sobre todo persiguen la preservación de su cultura e identidad propias, las cuales impulsan, entre otras acciones, mediante la paradiplomacia. Es decir, en gran medida en sus actividades internacionales predomina el fuerte componente del nacionalismo que la define, pero también es muy visible el ejercicio de una paradiplomacia económica, misma que consigue que a la provincia se la considere como un actor internacional muy importante que también

promueve soluciones a los problemas globales, tales como la contaminación, el cambio climático y el desarrollo sustentable, entre otros.

Por su parte, la paradiplomacia de Alberta está motivada esencialmente por factores como la globalización económica, ya que algunos de sus objetivos principales, como la exportación de sus recursos energéticos, constituyen una de las partes más importantes de su agenda internacional, sobre todo de la que se define a partir de su relación con Estados Unidos y con otros países importadores de energía. Cabe mencionar que Alberta posee una de las mayores reservas mundiales de gas y de petróleo.

Por último, las acciones internacionales de Saskatchewan están motivadas principalmente por objetivos económicos y comerciales; esta provincia exporta gran parte de sus productos agroalimentarios y energéticos y necesita fomentar una red de clientes en el extranjero para sostener los pilares de su prosperidad económica. Asimismo, la recientemente creada Alianza Educativa de Saskatchewan ha conducido a la firma de memorándums de entendimiento para promocionar la atracción de estudiantes de otros países a sus varias universidades de alto nivel académico.

Fuentes

AKIMOV, YURY

2016 “Canadian Federalism and Constitutional-Legal Status of Quebec Paradiplomacy”, *Administrative Consulting* no. 11: 18-26.

ALLAN, J. P.

2012 “Paradiplomacy: States and Provinces in the Emerging Governance Structure of North America”, en Jeffrey Ayres y Laura MacDonald, eds., *North America in Question. Regional Integration in an Era of Economic Turbulence*. Toronto: University of Toronto Press, 277-308.

BICKERTON, JAMES y ALAIN G. GAGNON

2013 “Canada: Federal Adaptation and the Limits of Hybridity”, en John Loughlin, John Kincaid y Wilfried Swenden, eds., *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*. Abingdon: Routledge, 172-189.

CBS (CANADIAN BROADCASTING SYSTEM), CANADA

2019 “Provinces Growth Plan Includes Increasing Sask. Population and Oil Production, New Overseas Trade Offices”, en <<https://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/sask-growth-plan-2030-1.5358814>>, consultada en junio de 2020.

EATMON, T. D.

2009 “Paradiplomacy and Climate Change: American States as Actors in Global Climate Governance”, *Journal of Natural Resources Policy Research* 1, no. 2 (abril): 153-165.

GOBIERNO DE SASKATCHEWAN

2020 “Saskatchewan Economic Overview Brochure. A Vibrant and Growing Economy”, en <<http://publications.saskatchewan.ca/api/v1/products/81817/formats/93841/download>>, consultada en junio de 2020.

2019 “Saskatchewan Opening New International Offices”, en <<https://www.saskatchewan.ca/government/news-and-media/2019/november/14/three-new-international-offices>>, consultada en diciembre de 2019.

KIRKEY, CHRISTOPHER, STÉPHANE PAQUIN y STÉPHANE ROUSSEL

2016 “Charting Quebec’s Engagement with the International Community”, *American Review of Canadian Studies* 46, no. 2 (julio): 135-148.

KOOISTRA, MARTEN

2017 “Paradiplomacy in Practice: The Development of Paradiplomacy in Quebec, Scotland, and California”, en <<https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/52163>>, consultada en junio de 2020.

KUKUCHA, CHRISTOPHER

2009 “Dismembering Canada: Stephen Harper and the Foreign Relations of Canadian Provinces”, *Review of Constitutional Studies* 14, no. 21: 21-52.

KUZNETSOV, ALEXANDER

2014 *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Londres: Routledge.

LECOURS, ANDRÉ

2009 “Canada”, en Hans Michelmann, ed., *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen’s University Press-Forum of Federations.

2002 “Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions”, *International Negotiation* 7, no. 1: 91-114.

LECOURS, ANDRÉ y LUIS MORENO

2001 *Paradiplomacy and Stateless Nations: A Reference to the Basque Country*, serie “Documentos de trabajo IPP”, no. 6. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

LEHNER, CHELSEA RAE

2017 “Where Do We Fit In? An Explanation of the Provinces’ Place in the Canada-U. S. Relationship and Their Involvement in Re-negotiating NAFTA”, tesis doctoral, Universidad de Columbia Británica, en <<https://pdfs.semanticscholar.org/c4f5/374b964d6a6a34d5dee8f25d22a6f92c2029.pdf>>, consultada en junio de 2020.

LEQUESNE, CHRISTIAN y STÉPHANE PAQUIN

2017 “Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect”, *International Negotiation* 22, no. 2: 183-204.

LIU, TIANYANG y YAO SONG

2020 “Chinese Paradiplomacy: A Theoretical Review”, *SAGE Open* 10, no. 1: 1-14.

MAKULOWICH, BRETT

2018 “U of S Collaborates with Mexico to Create International Partnerships”. Universidad de Saskatchewan, en <<https://news.usask.ca/articles/general/2018/u-of-s-collaborates-with-mexico-to-create-international-partnerships-.php>>, consultada en enero de 2020.

MCGREW, ANTHONY

2008 “Globalization and Global Politics”, en John Baylis, ed., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Nueva York: Oxford University Press.

MCHUGH, JAMES

2015 “Paradiplomacy, Protodiplomacy and the Foreign Policy Aspirations of Quebec and Other Canadian Provinces”, *Canadian Foreign Policy Journal* 21, no. 3 (mayo): 238-256.

PAQUIN, STÉPHANE

2018 “Identity Paradiplomacy in Quebec”, *Quebec Studies* no. 66: 3-26.

2010 “Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared”, *The Hague Journal of Diplomacy* 5, no. 1-2 (noviembre): 173-197.

PIERRE, JON

2013 *Globalization and Governance*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

RICHARDS, SIMON

2018 “Saskatchewan. Trade and Investment”. Ottawa: Library of Parliament.

SASKATCHEWAN GOVERNMENT DASHBOARD

2020 “Key Economic Indicators”, en <<https://dashboard.saskatchewan.ca/business-economy/key-economic-indicators/capital-investment>>, consultada el 1° de junio de 2020.

SASKATCHEWAN TRADE AND EXPORT PARTNERSHIP (STEP)

2019 “2018 State of Trade”. Saskatchewan: STEP.

VENGROFF, RICHARD y JASON RICH

2006 “Foreign Policy by Other Means: Paradiplomacy and the Canadian Provinces”, en P. James, N. Michaud y M. O’Reilly, eds., *Handbook of Canadian Foreign Policy*. Toronto: Lexington Books, 105-130.