

La paradiplomacia identitaria como cooperación subnacional internacional: el caso de Quebec

Identity paradiplomacy as international subnational cooperation: the case of Quebec

José Luis Ayala Cordero*

Inicialmente utilicé el término coloquial “microdiplomacia”; pero se le puede leer en un sentido despectivo, así yo acepto con gusto el término mucho mejor del profesor Panayotis Soldatos “paradiplomacia”. No sólo no suena despectivo, sino que “para” expresa con precisión de qué se trata: actividades paralelas, coordinadas, complementarias y a veces, en conflicto con la “macrodiplomacia” de centro a centro.¹

Resumen

Cualquier análisis sobre la actividad internacional de gobiernos no soberanos tiene un referente histórico importante con el caso de Quebec, cuando en 1961 estableció una representación en París y en 1965 firmó dos acuerdos con Francia en áreas de la educación y la cultura. A partir de entonces surgen varias preguntas académicas entre los internacionalistas y estudiosos del Derecho: ¿ello implica una capacidad diplomática, de política exterior, de cooperación internacional o de relaciones internacionales? Lo cierto es que, cuando a finales de los años noventa surgió el término “paradiplomacia”, este neologismo dio respuesta de manera temporal a tales cuestionamientos. Con el fin de aportar nuevos argumentos para su estudio en las relaciones internacionales, este trabajo tiene como objeto realizar una reflexión teórica y conceptual en torno al concepto de “paradiplomacia identitaria”, en contraposición con el de “política exterior” de Quebec, por ser un actor sin soberanía.

*Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Cuenta con estudios posdoctorales en la Universidad de Sherbrooke, Quebec, Canadá. Miembro del Seminario Permanente de Estudios Canadienses del Centro de Investigaciones sobre América del Norte. Correo electrónico: erel66@hotmail.com

¹Ivo D. Duchacek, “Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations” en Hans J. Michelmann, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford University Press, Nueva York, 1990, p. 16.

Palabras clave: política exterior, paradiplomacia identitaria, soberanía, relaciones internacionales.

Abstract

Any analysis of the international activity of non-sovereign governments has an important historical reference with the case of Quebec, when in 1961 it established a representation in Paris and in 1965 signed two agreements with France in the areas of education and culture. From then on, several academic questions arise among internationalists and law: does this imply a capacity for diplomacy, foreign policy, international cooperation, or international relations? The truth is that when, at the end of the nineties, the term “paradiplomacy” emerged, this neologism temporarily answered these questions. This work aims to carry out a theoretical and conceptual reflection on the concept: identity paradiplomacy, as opposed to the foreign policy of Quebec, for being an actor without sovereignty, in order to provide new arguments for its study in international relations.

Key words: foreign policy, identity paradiplomacy, sovereignty, international relations.

Introducción

El sistema westfaliano surgido en 1648 sigue siendo un referente básico en el estudio de las relaciones internacionales, puesto que acepta hasta nuestros días la capacidad exclusiva que tiene el Estado para ejercer el *jus belli* (declarar la guerra), el *jus tractum* (establecer tratados y acuerdos) y el *jus legationis* (la capacidad de enviar y recibir cónsules y diplomáticos). Aunado a esto, el Estado puede participar en organismos internacionales. De esta forma, sigue siendo el actor primario para la solución y el análisis de los problemas de la agenda mundial, de tal forma que su existencia es imprescindible.

Sin embargo, aunque no se cuestiona el papel del Estado en la conducción exclusiva de la política exterior, se debe reconocer que ya no es el único actor ante los nuevos entes que desde la década de los años setenta son parte de esta capacidad para ejercer actividades internacionales fuera del parámetro ortodoxo de Westfalia. Uno de estos actores es la provincia canadiense de Quebec, que en 1961 estableció una Delegación General en París, Francia, un elemento *del jus legationis* (el gobierno francés le confiere incluso el *status* de representación diplomática), y en 1965 firmó con dicho país dos acuerdos en áreas de la educación y la cultura (*jus tractum*).²

²“El Delegado General recibió todos los privilegios e inmunidades diplomáticas y fue incluido en la lista de jefes de misión diplomática, así como inscrito en la lista oficial de representaciones diplomáticas y consulados extranjeros. El Delegado General no presentó las cartas credenciales como embajador, en su lugar se estableció el uso frente al Primer Ministro francés de ‘una carta de presentación’, firmada por el Primer Ministro de Quebec”. Jacques-Yvan Morin, “Représentation des États fédérés: l'exemple

Pese a ello, los Estados son los que ejercen el monopolio de las relaciones internacionales, como lo confirman las convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas (1961), consulares (1963) y de los tratados (1969), para el pleno ejercicio *de jure* y *de facto*, en su capacidad soberana para conducir su propia política exterior sin intromisión de un ente superior (argumento westfaliano: nadie por encima del rey).

Sin embargo, los gobiernos subnacionales empezaron a tener un papel más activo, presencia y, sobre todo, capacidad para ejecutar acciones reservadas a los Estados soberanos después de la década de los años setenta. En torno a este cuestionamiento diplomático y de la política exterior surgió en 1984 el neologismo “paradiplomacia”, que “bautizaba” y definía a esta actividad ejercida fuera de los parámetros entonces conocidos por parte de los gobiernos subnacionales. Así, la provincia de Quebec cuenta con un Ministerio de Relaciones Internacionales, cientos de acuerdos con Estados soberanos y subnacionales, representaciones permanentes en diversos continentes, además de participar de manera activa en la Organización Internacional de la Francofonía (OIF) y en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Previo al uso del neologismo “paradiplomacia”, Robert Keohane y Joseph S. Nye, en 1971, con el paradigma de la interdependencia compleja, hacían mención en sus escritos sobre las acciones internacionales de gobiernos: “transnacionales”.³ Lo cierto es que a estas acciones llevadas a cabo por entes no soberanos después del surgimiento de Quebec en el escenario mundial se les ha nombrado “paradiplomacia”, “política exterior”, “relaciones internacionales”, “diplomacia” o “cooperación internacional”.

Caso especial es el de Quebec, que por circunstancias históricas, políticas, económicas y culturales, representa un caso de estudio para la “paradiplomacia” y de todos los conceptos que se han derivado de éste, como “diplomacia multiniveles”, “diplomacia local”, “diplomacia parlamentaria”, “diplomacia constitutiva”. Todas estas interpretaciones se desprenden del neologismo original planteado por Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos entre 1984 y 1988.

du Québec” en Yves Martín, *Le Québec dans le monde*, Association Québec dans le monde, Bibliothèque National du Québec, Canadá, 1990, p. 1.

³“Los defensores sofisticados de la visión centrada en el Estado han observado interacciones transnacionales, y ciertamente no han estado ciegos al hecho de que existen actores distintos a los Estados. Sin embargo, han excluido deliberadamente las relaciones transnacionales del sistema interestatal sobre la base de que su importancia política directa es pequeña y que sus efectos indirectos entran, junto con los factores internos, en la formación de la política exterior nacional”. Joseph S. Nye, Robert O. Keohane, “Transnational relations and world politics” en *International Organization*, vol. 25, núm. 3, verano 1971, Estados Unidos, pp. 343-344.

Es importante resaltar que en el ámbito académico existen tres tipos de trabajos sobre la “paradiplomacia” que explican la acción internacional de gobiernos subnacionales: los descriptivos, los de estudio de caso y los teórico-conceptuales.⁴ Por otro lado el estudio de la paradiplomacia puede ser analizado como concepto o fenómeno. A partir de ello se confirma que sigue existiendo un vacío sobre una metodología o teoría que permita explicar esta actividad internacional. Así, entender el fenómeno o concepto sigue siendo muy empírico en el sentido del objeto formal, no así desde el objeto material identificado como gobierno subnacional o como gobierno no central.

Este tipo de actor plantea un problema de investigación real desde hace varias décadas en torno a la paradiplomacia: ¿cómo nombrar la actividad exterior de un actor que no es soberano? Por ello se busca con este trabajo que, a través de una reflexión teórico conceptual de la paradiplomacia identitaria, en relación con el objeto material (la Provincia de Quebec), nos permita entender la evolución del fenómeno “paradiplomático” hacia el futuro y contribuir con nuevos argumentos para comprenderlo.

Este artículo se divide en tres partes: en la primera se plantea un modelo de análisis en torno a la política exterior y la diplomacia para un Estado soberano como lo es Canadá y de un gobierno subnacional: Quebec, en función de ser parte este último de un sistema federal. En segundo lugar, se replantea el debate respecto al uso correcto del neologismo “paradiplomacia” y su conjunción semántica con la identidad y su aplicación para la provincia francófona. Finalmente, en un tercer apartado se confirma cómo la participación de la provincia de Quebec en la OIF y en la UNESCO son ejemplos del ejercicio de la paradiplomacia identitaria bajo una soberanía subordinada o compartida con un Estado pleno de derechos internacionales como lo es Canadá.

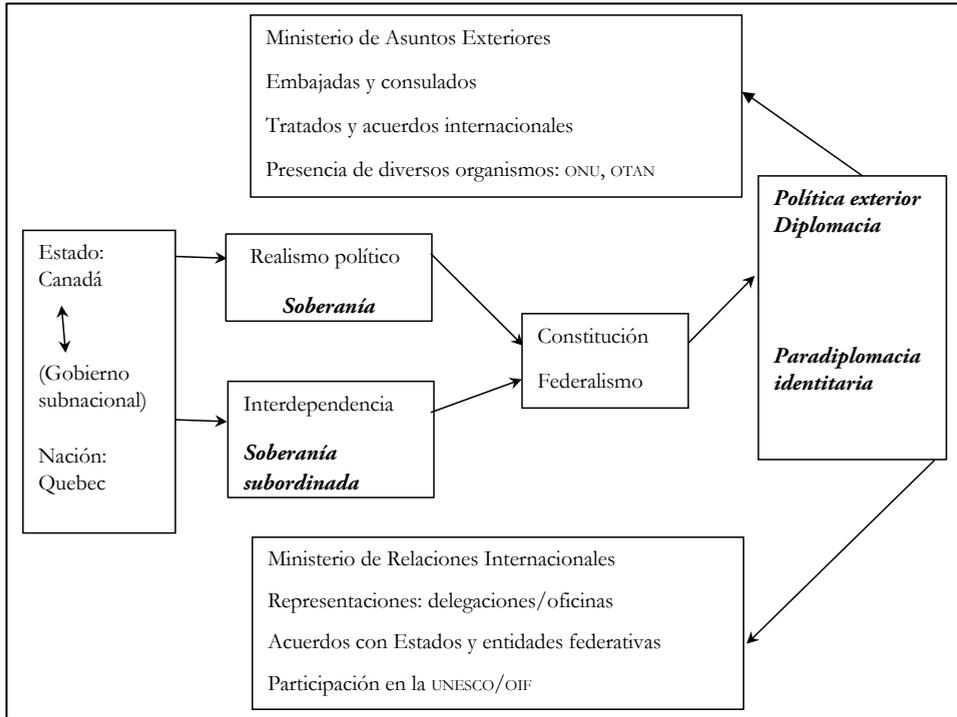
Canadá y Quebec: diplomacia versus paradiplomacia

Para Canadá, las convenciones diplomáticas, consulares y sobre la capacidad para concretar acuerdos y tratados para el Estado soberano (1961-1969) dan certeza jurídica para el ejercicio de su propia política exterior (objetivos) y las acciones (operativas) derivadas de ésta a través de la diplomacia, como se observa en el siguiente cuadro. En éste, la provincia de Quebec, por ser parte de un Estado (Canadá), cuenta con una base jurídica interna, que es la constitución federal, la cual confirma un pacto entre niveles de gobierno, que tienen sus propias auto-

⁴ En México existen principalmente trabajos descriptivos y de estudios de caso. Véase Consuelo Dávila Pérez, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, 2008.

mías y necesidades locales y que son expresadas tanto al interior como al exterior en mutuo reconocimiento por sus atribuciones.⁵

Cuadro 1
Canadá y Quebec en el sistema internacional



Fuente: elaboración propia.

En el mismo cuadro, visto a la luz de las teorías clásicas, la soberanía es confirmada por el realismo político, que confiere al Estado la exclusividad de la conducción de la política exterior y su diplomacia. Por otro lado, la interdependencia

⁵ “En un régimen federal los dos niveles de gobierno gozan de ciertos poderes soberanos por derecho y no simplemente sobre una base voluntaria y revocable. El gobierno central y las sub-unidades federales tienen un poder soberano en ciertos sectores sin inmiscuirse en el campo de competencia del otro nivel, lo cual sería inconstitucional. El gobierno central no puede posesionarse de los poderes de las sub-unidades federales. De la misma forma, las sub-unidades no pueden posesionarse de los poderes del gobierno central”. Véase Kymlicka Will y Jean-Robert Raviot, “Vie commune: aspects internationaux des federalismes” en *Canadian Centre for Foreign Policy Development*, Canadá, diciembre 1997, p. 787.

compleja confirma la existencia de otros actores que han adquirido capacidad en el sistema internacional para ejecutar una “política exterior”, bajo una soberanía subordinada⁶ materializada como paradiplomacia identitaria, que le permite a Quebec tener un Ministerio de Relaciones Internacionales, establecer representaciones en el mundo, concretar acuerdos y participar en organismos mundiales. Ello responde a sus necesidades particulares y distintas con respecto a las demás provincias canadienses y fuera del marco exclusivo de la política exterior del gobierno central de Canadá.

A partir de esto hay que considerar las siguientes premisas básicas:

- 1) los gobiernos subnacionales presentan diferencias o similitudes en sus objetivos económicos, políticos y culturales manifiestos en el contexto mundial;
- 2) el origen de sus intereses internacionales es el resultado de procesos históricos al interior del Estado del cual forman parte, y
- 3) su actividad internacional depende de la relación con el gobierno central, el sistema político existente y el deseo expreso de tener una proyección mundial.

La política exterior de Canadá y los intereses de Quebec bajo el federalismo

Los tres niveles de análisis tradicionales en las relaciones internacionales (sistema internacional, Estado e individuo), vistos a la luz del realismo político, han cambiado con el tiempo. El Estado presenta una fragmentación, puesto que cada vez más los gobiernos subnacionales tienen contacto con el medio internacional. Así, el Estado se manifiesta hoy en el contexto mundial respecto a su política exterior a través de todos los componentes que lo integran: municipios,⁷ ciudades,⁸ gobiernos subnacionales o empresas, de tal forma que se ha fragmentado en su comportamiento internacional.

⁶El concepto de “soberanía subordinada” es propuesto por Jean-François Payette, *Introduction critique aux relations internationales du Québec. Le mythe d'une politique étrangère*, Presses de l'Université du Québec, Canadá, 2011.

⁷Existen trabajos importantes sobre “paradiplomacia” de los municipios en México y su papel en la globalización. Véase Leobardo Ruiz Alanís, “Las relaciones internacionales de los municipios” en *Revista Convergencia*, vol. 16, núm. 49, Toluca, enero-abril 2009, pp. 253-275.

⁸Ray Freddy Lara Pacheco, *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, 2019. En la introducción de este trabajo el autor hace hincapié en los niveles de análisis en las relaciones internacionales, los cuales son un constante reto sobre la metodología a utilizar, para entender las diversas formas en que se presenta nuestro objeto de estudio: la realidad internacional y sus actores no soberanos, como son las ciudades.

Sin embargo, en una forma ambigua, la tesis federal en Canadá considera que sólo el gobierno canadiense tiene esta capacidad: “La tesis federalista expone exactamente esta lógica dominante en el mundo contemporáneo. Las provincias las cuales no son, no pueden acceder al sistema internacional por la razón de que ellas no son soberanas y que en el escenario internacional está reservado, según los principios de Westfalia, sólo a los países soberanos”.⁹

Aunado a esto, la misma tesis federalista respecto a las relaciones internacionales considera también que sólo Canadá debe tener una sola voz en el concierto de Estados y representar a todos sus componentes ante organismos internacionales y en los foros donde se gestan las acciones universales del derecho internacional para la solución de problemas comunes y de las necesidades regionales e internas. Sin embargo, la provincia de Quebec presenta características identitarias que requieren ser contestadas en el contexto global y que no forman parte exclusiva de la política exterior canadiense:

Sin embargo, este principio que considera que Canadá debe hablar sobre una sola voz en la escena internacional, posee un problema político importante: ¿de qué voz se hace mención aquí? ¿Qué intereses del gobierno canadiense defiende? En un régimen federal, la soberanía de las iniciativas políticas concernientes a las relaciones internacionales se origina a la vez del gobierno central, por ejemplo, para las cuestiones de seguridad nacional, pero ellas también consideran ciertas modalidades propias de sus entidades subnacionales.¹⁰

Lo cierto es que en un régimen federal auténtico deben tomarse en cuenta todas las posturas de sus componentes; así, el hecho de que hoy la provincia de Quebec se haya consolidado en el espacio internacional con el ejercicio de estrategias y acciones “paradiplomáticas” implica cuestionarnos si el gobierno federal ha dado respuesta efectiva a la cultura francófona.

A partir de este argumento, Renaud Dehousse plantea que existen sistemas federales que pueden ser simétricos: donde sus componentes comparten los mismos modelos culturales, objetivos económicos y valores sociales y, por ende, expresados en una política exterior común (un ejemplo sería el caso de las entidades federativas mexicanas). Por otro lado, en los federalismos asimétricos: “Cada entidad tendrá sus propios intereses, tan distantes de los de los demás componentes, como de los del Estado central, considerado en su conjunto”.¹¹

⁹ Jean-François Payette, *op. cit.*, p. 37.

¹⁰ Jean-François Payette, *op. cit.*, p. 40.

¹¹ Renaud Dehousse, “Fédéralisme, asymétrie et interdependance: aux origines de l’action internationale des composantes de l’État fédéral” en *Etudes Internationales*, vol. XX, núm. 2, Centre Québécois de Relations Internationales, Faculté des Sciences Sociales, Québec, junio 1989, p. 283.

En este sentido, la asimetría del federalismo canadiense influye en su política exterior. Históricamente la identidad quebequense fue minimizada por el primer ministro Pierre Elliot Trudeau (1968-1984), quien promovió la unidad canadiense y no dio respuesta al patrón identitario del país: el de dos sociedades distintas fundadoras. Así, en todo momento buscó la igualdad de las provincias promoviendo un multiculturalismo; dicha postura se fortaleció cuando se llevó a cabo la repatriación de la Constitución en 1982 y se negó el binacionalismo. De esta forma, Miguel Caminal plantea que Trudeau construyó un federalismo basado en los sentimientos y no en la razón, cuando llevó a cabo la repatriación de la Constitución en 1982:

La posición política de Trudeau, compartida en sus principios generales por el federalismo canadiense frente al nacionalismo quebequés, tenía dos axiomas de partida: a) Canadá como nación política dentro de la cual todos los ciudadanos son iguales en derechos; b) Canadá como nación bilingüe y multicultural donde todos los ciudadanos deben poder desarrollar en igualdad de condiciones su libertad e identidad, sea cual fuere su cultura de origen. Fiel reflejo de la realidad bilingüe de la nación canadiense, el inglés y el francés, lenguas oficiales de la Federación nacional, debían tener la misma consideración y plena igualdad de condiciones en su reconocimiento institucional y uso social, especialmente por lo que refiere a su uso en los poderes y en la administración de la Federación y de las provincias bilingües. La consecuencia lógica de esta concepción nacional, bilingüe y pluricultural del Canadá era la radical oposición a un Canadá binacional, con el argumento de que el dualismo nacional divide inexorablemente al Estado y hace imposible la unión (nacional). Por otra parte, tampoco se podía aceptar un Estado nacional para Quebec, porque no es posible consolidar el modelo federal si no se parte de la igualdad entre todas y cada una de las partes federadas.¹²

De esta forma, bajo el federalismo canadiense el comportamiento de las provincias anglófonas y de Quebec respecto a la política exterior del gobierno central son distintas. Ontario y Alberta, por ejemplo, tienen representaciones en el extranjero al interior de las embajadas de Canadá. Esta presencia les permite a las provincias anglófonas estar de acuerdo con la instrumentación de una política exterior común bajo la dirección del gobierno central: “El gobierno de Ontario está satisfecho con la supervisión que ejerce el gobierno federal en sus relaciones con gobiernos soberanos extranjeros, pero menos de acuerdo en la injerencia sobre la

¹² Miguel Caminal, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, col. Estado y Sociedad, Paidós, España, 2002, pp. 113-115. Véase también Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Les Éditions du Septentrion, Canadá, 1992.

conducción de sus actividades internacionales con gobiernos subestatales extranjeros o con las demás provincias y ciudades en Ontario”.¹³

Por el contrario, la provincia de Quebec cuenta con delegaciones generales, oficinas y presencia de personal diplomático, como en la OIF, y capacidad para concretar acuerdos. Ello le permite tener un amplio margen de maniobra en el ejercicio de una política exterior (paradiplomacia identitaria).

Esta relación federal entre el gobierno central y las provincias respecto a la política exterior y la diplomacia son producto de hechos históricos que determinaron con el paso del tiempo un federalismo muy particular con pesos y contrapesos para Canadá. Este interés por la política exterior fortalece la identidad francófona a través de la Doctrina Gérin-Lajoie, la cual busca justificar la actividad internacional de Quebec. Así, ante las suspicacias políticas y diplomáticas que provocó la firma de los dos acuerdos con el gobierno francés en 1965, el entonces ministro de Educación, Paul Gérin-Lajoie, se dirigió al cuerpo consular acreditado en Montreal para definir la posición del gobierno provincial respecto a su actividad internacional:

Quebec no es un estado soberano en todos sus dominios, ya que él es miembro de una federación. Sin embargo, él está integrado desde el punto de vista político en un Estado. Él posee todos los elementos: territorio, población y gobierno autónomo. Él es también la expresión política de un pueblo que se distingue en número con respecto a las comunidades anglófonas que habitan América del Norte. Existió una época en que el ejercicio exclusivo por Ottawa de las competencias internacionales no era perjudicial a los intereses de los estados federados, ya que el dominio de las relaciones internacionales estaba bien delimitado. Sin embargo, en nuestros días, dicho aspecto no es así. Los asuntos intergubernamentales conciernen a todos los aspectos de la vida social, así hoy en día en una federación como Canadá, se hace necesario que las colectividades y miembros decidan participar activamente y personalmente en la elaboración de convenciones internacionales que les interesen directamente. En los diversos dominios que están ahora adquiriendo una importancia internacional, Quebec tendrá un rol directo, conforme a su verdadera identidad.¹⁴

Al final de este discurso se resalta el concepto de “identidad” como un objetivo clave de las acciones internacionales de la provincia francófona, ello por sus

¹³ David K.M. Dymont, “Substate paradiplomacy: the case of the Ontario Government” en Brian Hocking, *Foreign Relations and Federal States*, Leicester University Press, Londres y Nueva York, 1993, p. 154.

¹⁴ Paul Gérin-Lajoie, “La personnalité internationale du Québec” en *Le Devoir*, 14 de abril de 1965, Canadá, p. 5.

diferencias específicas con el resto de Canadá. Esto se convierte en una premisa fundamental para entender el ejercicio de la paradiplomacia identitaria como sustituta de una política exterior.

De esta forma, a partir de los años sesenta se dio un enfrentamiento entre Quebec y el gobierno federal canadiense. Por un lado, se argumentaba que la provincia no era soberana y que sólo era parte de un sistema federal. Aunque, por otro lado, la Doctrina Gérin-Lajoie llena el vacío del artículo 132 del Acta Británica de América del Norte (ABAN), que en forma ambigua no delega formalmente la conducción de la política exterior, la cual era dirigida realmente por el Imperio británico desde Inglaterra.¹⁵ Por ello, contar con una doctrina que legitimara la responsabilidad de sus objetivos internacionales y los justificara fue para la provincia de Quebec un elemento clave de su identidad para promoverla y, de esta forma, trascender en el tiempo y el espacio, a través de su idioma, su religión, sus objetivos sociales, tecnológicos, culturales y económicos. Vista así, la identidad conjuga todos los elementos que requiere Quebec para seguir manteniéndose como sociedad distinta dentro de Canadá, siendo esto otro elemento que justifica la existencia de la paradiplomacia identitaria.

Paradiplomacia y paradiplomacia identitaria

Las teorías son formas ideales de entender la realidad internacional, modelos de análisis científico, que en el caso de los estudios sobre la paradiplomacia con la teoría de la interdependencia compleja de los años setenta, ha sido un marco que explica en forma idónea el hecho de que existen otros actores distintos a los Estados soberanos, que tradicionalmente conducen las relaciones internacionales, la política exterior y la diplomacia:

¹⁵ Una de las principales características del ABAN, de 1867, fue que otorgaba a las provincias la capacidad de administrar ciertas áreas, como la educación, la justicia, la inmigración y su organización social. Sin embargo, Inglaterra no asignó en forma total al gobierno central federal la conducción de la política exterior, la diplomacia y de los tratados internacionales que, bajo una lógica federal, como fue el caso de Estados Unidos o México, se especificó claramente en sus constituciones. Así, sólo el artículo 132 explica los mecanismos diplomáticos que debían seguirse en materia internacional, por lo que el ABAN era ambigua en esta materia: “El parlamento y el gobierno de Canadá deberá tomar todos los poderes necesarios o apropiados para ejecutar y llevar a cabo las obligaciones de Canadá o de alguna provincia, por ser parte del Imperio británico hacia las naciones extranjeras, cuyas obligaciones se contraigan por los tratados entre el Imperio y dichas naciones extranjeras”. Véase José Luis Ayala Cordero, “La cooperación subnacional en América del Norte: 40 años de las relaciones internacionales de Quebec con las entidades federativas mexicanas, 1980-2020” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 136, UNAM, México, enero-abril 2020, p. 163.

Existen cuatro principales características que podemos asignar a estos actores internacionales: 1-Surgen como centros de poder político, económico y cultural secundarios en un espacio subnacional interno, con capacidad para influir en el contexto internacional, fuera del armamentismo y la seguridad militar. 2-Consolidan su actividad internacional, en diversas áreas de interés local y mundial. 3-Se ven envueltos en una competencia por obtener espacios internacionales al lado del tradicional Estado-nación, sin enfrentarlo necesariamente y en muchas ocasiones en mutuo acuerdo. 4-Se ven obligados a especializarse en la negociación y en el arte de la diplomacia, aunque sin poder aspirar a tener su propia política exterior, desarrollan una efectiva capacidad para convertirse en interlocutores internacionales. Este último aspecto es determinante para dar respuesta a sus objetivos regionales lo que ha producido a su vez un cambio de la diplomacia tradicional.¹⁶

Por otro lado, como menciona Robert Keohane, la interdependencia compleja es una forma ideal, una abstracción de la realidad internacional; por lo tanto, su construcción debe obedecer a una lógica científica y, para el caso de la actividad internacional de gobiernos subnacionales, como sucede con las provincias canadienses, ello implica circunstancias históricas bien definidas y exclusivas que no corresponden a la seguridad o sobre aspectos militares.¹⁷

En el mismo sentido, Dougherty considera que no “sólo hay muchas teorías diferentes sino también tipos y formas diferentes de teorizar”.¹⁸ Por lo tanto, hay conexiones, vinculaciones teóricas entre el realismo y la interdependencia donde la teoría debe ser considerada como una herramienta intelectual. Así: “Una teoría no depende necesariamente de referentes empíricos para su validez, sólo necesita plantear lógicamente relaciones deducidas entre los fenómenos por los cuales se preocupa la teoría”.¹⁹

Dougherty confirma que la teoría, además de herramienta: “Nos ayuda a ordenar nuestro conocimiento existente a descubrir nuevos conocimientos de forma

¹⁶José Luis Ayala Cordero, *La diplomacia cultural de Quebec en los organismos internacionales*, tesis para obtener el título de maestro en Relaciones Internacionales, UNAM, México, 2010, pp. 13-14.

¹⁷“No hay que olvidar que la interdependencia compleja no describe al mundo, sino que es un tipo ideal, una abstracción de la realidad. En todo caso es un tipo ideal que corresponde cada vez más a la realidad en muchas partes del mundo, aun cuando se encuentren separadas por distancias transcontinentales. Además, es un tipo ideal que corresponde con más precisión a la realidad que aquellas imágenes obsoletas de la política mundial que no van más allá de las relaciones interestatales que giran en torno al uso de la fuerza y a las cuestiones de seguridad”. Robert Keohane y Joseph Nye, “Transgovernmental relations and international organizations” en *World Politics*, vol. 27, núm. 1, Estados Unidos, octubre 1974, p. 242.

¹⁸James E. Dougherty, *Teorías en pugna de las relaciones internacionales*, Grupo Editorial Latinoamericano, Nueva York, 1990, p. 21.

¹⁹*Ibidem*, p. 27.

más eficaz. Suministra un marco de pensamiento en el cual definimos las prioridades de investigación y seleccionamos las herramientas disponibles más adecuadas para recoger y analizar datos. La teoría dirige nuestra atención a similitudes y diferencias significativas y sugiere relaciones que no se habían percibido antes”.²⁰

Esto último se vuelve crucial como argumento teórico de nuestro análisis, ya que la “paradiplomacia”, como concepto, surge bajo la interdependencia compleja en contraposición y complemento al realismo político ante la cuestión innegable de nuevos actores. Por ello se convierte en un problema teórico-conceptual, ya que para afirmar el uso de paradiplomacia identitaria, primero tenemos que demostrar que la provincia de Quebec posee una soberanía subordinada y operativa. Por otro lado, se hace necesario definir la aplicación y el uso efectivo del término “paradiplomacia”. Esto se convierte en un problema académico aún por demostrar históricamente.

Podemos mencionar dos trabajos que hablan sobre este problema conceptual. El primero de ellos es el de José Luis Ayala Cordero, que traduce “paradiplomacia” como cooperación; ello en relación a que se debe plantear la pregunta clave: ¿existe una correspondencia bien construida entre el objeto formal y el objeto material? De esta forma se debe aceptar que la cooperación no reduce exclusivamente su ejecución al Estado soberano, sino a cualquier actor que tenga capacidad de llevar a cabo una actividad internacional.

Ayala Cordero propone la sustitución del concepto de “paradiplomacia” por el de “cooperación internacional subnacional”, ya que ello está confirmado en un argumento clave al comienzo de la actividad internacional de la provincia francófona, cuando al primer intercambio de profesores entre Quebec y Francia en 1965 se le nombró: “Acuerdo de cooperación en educación y cultura”. Por otro lado, Claude Morin, en su obra *El arte de lo imposible: la diplomacia quebequense después de 1960*, utiliza el término “diplomacia” y se pregunta acerca del “porqué de las relaciones internacionales de Quebec”. En esas memorias explica también que la actividad de la provincia es una “perturbación” a la categoría reservada exclusivamente para el gobierno federal canadiense, que es la política exterior.²¹

²⁰ *Ibidem*, p. 52.

²¹ Claude Morin, *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*, Éditions du Boréal Express, Canadá, 1987. Morin dirigió el Ministerio de Asuntos Intergubernamentales (que operaba como un ministerio de Asuntos Exteriores de Quebec) de 1976 a 1982, durante el gobierno del primer ministro René Lévesque. En su obra hace una remembranza de las acciones y negociaciones de Quebec con el gobierno federal, en sus acciones de política exterior, diplomacia, relaciones internacionales y, sobre todo, enfatizando la cooperación de la provincia con otros actores, todo ello antes de que surgiera el neologismo “paradiplomacia”. Véase “¿Cómo entender las relaciones internacionales de Quebec?”, pp. 273-278.

Se confirma con este acuerdo que la actividad internacional de Quebec genera un problema al considerar que estos tres elementos no se podían ajustar de manera correcta a la actividad de un gobierno subnacional que no es soberano: política exterior, relaciones internacionales y diplomacia, dejando –sin embargo– a un lado como parte nuclear de dicha actividad el ejercicio de la cooperación subnacional, la cual se ejerce si no *de jure* sí *de facto*. El planteamiento de Ayala Cordero resalta así la relación entre el federalismo y los gobiernos subnacionales, dentro del cual estos últimos tienen derecho a tener una actividad internacional por ser parte de un Estado que integra objetivos de política exterior y por intereses comunes, pero al mismo tiempo por necesidades locales específicas. La cooperación es, por lo tanto, el ámbito o marco más general del desarrollo de la actividad internacional de gobiernos subnacionales.²² Se sobrepone incluso a la política exterior y a la diplomacia, en caso de no querer asignar estos dos últimos elementos a gobiernos no soberanos.

Otro trabajo es el de Iñaki Aguirre Zabala, que niega el uso del concepto “paradiplomacia” por considerarlo mal construido en su contexto histórico. El autor propone un debate sobre el concepto: “paradiplomacia”, puesto que es utilizado de forma tan común que pierde su localización semántica, conceptual y teórica de lo que representa:

Tendremos en consecuencia que preguntarnos dónde y cómo, por qué y para qué (esto es con qué propósito de intencionalidad), surgió y sobrevivió a través de sus avatares, la palabra “paradiplomacia” en el ámbito, ciertamente acotado, de la literatura académica de Relaciones Internacionales relacionada con la cosa-el “referente” inicial-acción exterior de los GNCs. (Gobiernos no centrales). Sin duda la aparición, en los años 80, del neologismo “paradiplomacia” en los escritos de Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos relativos a la actividad internacional de los estados federados requiere ser localizada e interpretada conforme a los textos y a las condiciones económicas, políticas, ideológicas y académicas de su producción. Pero también tendremos que aclarar cómo sufrió el significado del término “paradiplomacia” la sutil transformación a la que hemos aludido, pasando a convertirse en uno de los “transparadigmas” más volátiles.²³

²² José Luis Ayala Cordero, “La cooperación internacional subnacional *versus* diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 120-121, UNAM, México, septiembre 2014-abril 2015, pp. 77-104.

²³ Iñaki Aguirre Zabala, “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico” en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, España, 2000, p. 205.

El autor menciona que no deben utilizarse los términos “política exterior” y “paradiplomacia” y propone el de “diplomacia multinivel”.

De esta forma, tanto Ayala Cordero como Aguirre Zabala cuestionan el uso del término “paradiplomacia” por su verdadero significado y sus reservas semánticas, que se generan a partir de su relación entre el objeto formal y material tanto en su discusión y análisis. Sin embargo, en trabajos académicos, es muy común renombrar el concepto como “diplomacia multiniveles” o “diplomacia local”, lo que genera un debate más complicado y complejo, ya que la diplomacia es ejecutada a la luz de lo que hemos venido argumentando: sólo por un ente soberano.

A partir de estos argumentos surgen preguntas básicas para nuestro análisis: ¿los gobiernos subnacionales tienen derecho a ejercer una actividad internacional por necesidades locales apremiantes? ¿Por su cercanía con otros Estados? ¿Por encontrar interlocutores con intereses comunes? ¿Pueden estos gobiernos abstraerse o aislarse de las oportunidades que plantea el contexto global?

De las propuestas de Ayala Cordero y Aguirre Zabala hay que considerar que el neologismo “paradiplomacia” se crea para dar respuesta a una situación atípica de su momento conceptualizada por Duchacek y Soldatos.²⁴ Por otro lado, del análisis de Aguirre Zabala se puede concluir que se identifica el objeto material, la entidad subnacional en cuestión, pero no sobre lo que ejecuta (capacidad operativa del ¿por qué? y si tiene poder para hacerlo?). Tal pareciera que sólo se hace un resumen de conceptos por parte de Soldatos y Duchacek, ya que ellos utilizan también términos como “microdiplomacia”, “microdiplomacia global”, “regionalismo

²⁴ En 1984 Duchacek denominó inicialmente a la cooperación subnacional como “micro-diplomacia”, misma que “busca la cooperación y contactos más allá de su inmediato vecino para establecer relaciones con distantes centros de poder económico y político”. Ivo D. Duchacek, “The international dimension of subnational self-government” en *Publius*, vol. 14, núm. 4, otoño 1984, p. 13. En este enunciado se confirma que, en su análisis original, el autor parte del concepto de “cooperación” como eje central de dichas acciones, lo que refuerza la tesis de Ayala: que a partir de este concepto se explica el fenómeno. Duchacek lo empieza a utilizar en trabajos posteriores: Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*, Westview Press, Boulder y Londres, 1986, p. 240. Panayotis Soldatos utiliza el término “paradiplomacia”, enfocado a la actividad internacional de los gobiernos subnacionales, más acorde con sus intereses económicos, políticos o culturales bajo el contexto de una globalización en proceso: “Nosotros introducimos hace unos años el concepto de paradiplomacia, como un sustituto del término de Ivo Duchacek “microdiplomacia”. Panayotis Soldatos, “Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world” en Earl H. Fry y Douglas Brown, *States and Provinces in the International Economy*, Regents of the University of California, Estados Unidos, 1993, p. 135.

transfronterizo”, “paradiplomacia regional”, “paradiplomacia transregional”, hasta el término “protodiplomacia”.²⁵

Al final se optó por utilizar “paradiplomacia”, pero a ¿qué obedecía o cómo se determinó la decisión final? Es claro que la soberanía no fue un elemento que fundamentara contradicciones al momento de formalizar este neologismo, ya que se justificó la actividad internacional *de facto* en su comportamiento. Por ello es que, como propone Ayala Cordero, la cooperación internacional subnacional sería un concepto que se puede utilizar para renombrar al fenómeno sin necesidad de tener soberanía para cualquier tipo de actor. Ello en lo que se resuelven los elementos conceptuales, teóricos y metodológicos del objeto formal.

Estos argumentos siguen fundamentando la necesidad de explicar un concepto que no tiene un referente jurídico, esto es, la posesión de soberanía por parte de los gobiernos subnacionales para ejecutar una política exterior. Teóricamente el fenómeno no tiene contradicciones ya que, bajo el realismo político, el Estado soberano es el actor principal y, por otro lado, la interdependencia compleja confirma la existencia de otros actores distintos al Estado. Por lo tanto, tanto el realismo político como la interdependencia se complementan más que enfrentarse, ya que confirman que en el sistema internacional existen diferentes tipos de actores.

Paradiplomacia identitaria

Stéphane Paquin plantea el concepto de “paradiplomacia identitaria” en diversos trabajos académicos desde el año 2001.²⁶ Es una construcción semántica que une “paradiplomacia” con la cualidad adjetiva de identidad que replantea el uso tradicional del concepto “paradiplomacia” bajo otro enfoque al propuesto por Duchacek en los años ochenta.

Así, el trabajo de Paquin define argumentos que confirman que la proyección de la identidad es parte de la política exterior de los Estados soberanos y de sus partes integrantes por la existencia de naciones que históricamente quedaron encapsuladas en sistemas federales o en Estados con grupos étnicos que siguen

²⁵ José Luis Ayala Cordero, “La cooperación internacional subnacional *versus* diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana”, *op. cit.*, pp. 78-88.

²⁶ *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, VLB Éditeur, Montreal, 2001; “Paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid” en *Études Internationales*, vol. XXXIII, núm. 1, Canadá, 2002, pp. 57-90; Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Presses de l'Université Laval, Quebec, 2003; “Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale: le cas de la Flandre” en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 36, núm. 3, Canadá, 2003; “La paradiplomatie identitaire: le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales” en *Politique et Sociétés*, vol. 23, núm. 3, Canadá, 2005.

construyendo a través del tiempo su identidad como sociedades distintas. Los argumentos que propone respecto a la paradiplomacia identitaria son los siguientes:

1) que pequeñas naciones como Quebec o Cataluña son parte de la explicación de la globalización en la cual la cultura genera una identidad específica como una manifestación actual innegable del derecho de esas naciones construidas históricamente y con derecho a existir;

2) bajo esta premisa de supervivencia, Paquin menciona que en el siglo XXI se ha privilegiado legitimar al Estado-nación restándole importancia a las pequeñas naciones y su papel en el escenario internacional;

3) la globalización de los años noventa implicó cambios internos en muchos países y el resurgimiento de nacionalismos históricos que refrendan una identidad subnacional como en Escocia, Quebec y Cataluña;²⁷

4) los gobiernos subnacionales manifiestan su existencia internacional dentro de la globalización y de los procesos neoliberales, la integración económica, el libre mercado y el comercio, y

5) “Los movimientos nacionalistas subnacionales son movimientos que buscan asegurar la reproducción de su nación”.²⁸

A partir de estos argumentos se confirma que el nacionalismo implica tener una identidad para la construcción de las naciones subnacionales, para trascender y no desaparecer. Estos elementos son parte de la ejecución diplomática de la política exterior de los gobiernos subnacionales, que defienden sus propios intereses distintos al del gobierno central, como es el caso de Quebec.

Se plantea que en federalismos asimétricos la defensa de los intereses de gobiernos subnacionales, éstos utilizan la paradiplomacia identitaria como herramienta de política exterior, de la cual indiscutiblemente forman parte.

Es un hecho que el federalismo asimétrico canadiense contiene a una nación con existencia distinta al resto de Canadá: Quebec, con una identidad que busca respuestas en el espacio exterior. Ello a través de la paradiplomacia identitaria planteada en sus argumentos básicos ya mencionados, la cual se convierte en un sustituto de política exterior.

²⁷ “Estos nacionalismos basados en la identidad están más vivos que nunca, como es el caso de Cataluña, en la cual las fuerzas políticas internas han confirmado regresar a la propuesta de un referéndum separatista para buscar la independencia en el 2023”. Víctor Mondello, “El separatismo catalán pacta volver dentro de dos años a un periodo insurreccional” en *El Mundo*, Cataluña, viernes 9 de abril de 2021, disponible en <https://www.elmundo.es/cataluna/2021/04/09/606f4c50fdddf241b8b45fe.html> fecha de consulta: agosto 2021.

²⁸ Stéphane Paquin, “La revanche des petites nations” en *Bulletin d'Histoire Politique*, vol. 10, núm. 2, Quebec, invierno 2002, p. 167.

De esta forma, tanto Paquin como Payette concuerdan en que el elemento identitario es núcleo de las acciones exteriores de Quebec, como se aprecia en sus definiciones respectivas:

Tabla 1
Definiciones de paradiplomacia identitaria Paquin/Payette

<i>Stéphane Paquin</i>	<i>Jean François Payette</i>
“Una paradiplomacia o una política exterior a nivel sub-estatal, cuyo objetivo fundamental es el fortalecimiento o construcción de la nación minoritaria en el marco de un país multinacional [...]. El objetivo de los emprendedores de identidad es buscar los recursos de los que carecen internamente, además de intentar ganar reconocimiento como nación a nivel internacional, un proceso esencial en cualquier intento de construcción nacional”. ²⁹	“Se refiere a la concepción de una estructura formal de superposición diplomática basada en el principio de la identidad distinta de una sociedad integrada y contenida en un país reuniendo así varias identidades históricas, es decir, un Estado soberano que tiene en su interior varias cripto-naciones que tienden a desarrollar, a partir de su identidad colectiva cualitativa, relaciones internacionales autónomas y paralelas a las de la nación dominante”. ³⁰

Estos argumentos confirman que la política exterior y la paradiplomacia identitaria pueden ser operadas *de jure* y *de facto* por parte de los dos actores involucrados: el Estado canadiense y la provincia de Quebec. A partir de esto, Payette menciona que: “Por un lado, de manera constitutiva, la idea de política exterior no puede ser ignorada, descansa sobre la ontogenia (producción fenomenal de la cosa en sí), por parte de un actor de un sistema axiomático por excelencia, es decir, los fundamentos y postulados *sui generis* e inherentes, que deben orientar la implementación práctica de una serie de principios de acción”.³¹

Sobre este argumento, se confirma que el ejercicio de la política exterior debe considerar que el actor que la opera debe tener la capacidad de la disuasión, la posibilidad de aplicar la fuerza, legitimidad y soberanía, aspectos que sólo posee el Estado central canadiense, pero ello mismo también confirma el lugar que ocupa Quebec en el escenario global como interlocutor de la política exterior.

Si el sistema internacional es fundamentalmente un espacio reservado a los Estados soberanos, el contexto mundial notablemente influenciado por la mundialización y las

²⁹ Stéphane Paquin, “La paradiplomatie identitaire: le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales” en *Politique et Sociétés*, vol. 23, núm. 3, Canadá, 2005, p. 203.

³⁰ Jean-François Payette, *op. cit.*, p. 66.

³¹ *Ibidem*, p. 54.

integraciones internacionales, exigen cada vez más, de más actores; aquí los actores sub-nacionales operan cada vez más actos importantes, en forma eficaz y libremente sobre la escena internacional para defender adecuadamente y plenamente sus intereses.³²

A partir de este argumento, una de las premisas claves que justifica el uso del concepto “paradiplomacia identitaria” tiene relación con la provincia de Quebec, que requiere de respuestas a sus propias necesidades históricas de identidad.

Paul Painchaud, profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Laval, plantea un argumento interesante ante la actividad internacional de Quebec en 1974, una década antes del surgimiento del concepto “paradiplomacia”. Él afirma que las partes integrantes de un Estado se ven involucradas de alguna forma en el contexto mundial, de ahí que poseen y generan una política exterior:

La Política Exterior de toda entidad política es un mecanismo de adaptación, en la medida que los regímenes federales son permeables en el sistema internacional, los Estados federados que son miembros participan de esta función, tanto por ellos mismos, como en conjunto integrantes del estado federal. En este sentido, ellos poseen una Política Exterior. Su actividad en este dominio consiste en defender sus intereses más cercanos en el sistema internacional (ya sea directamente o como intermediario del Estado federal), de tal forma que hasta recibir y transmitir los intereses que se expresan en el sistema internacional (de igual forma directamente o ya sea indirectamente del estado federal). El Estado federado puede por lo tanto ser considerado como un sistema político que recibe los elementos estratégicos directos e indirectos del ambiente internacional, transformando estos elementos estratégicos en intereses y producir incluso para el medio internacional sus propios elementos estratégicos, lo que puede ser considerado como su Política Exterior.³³

Es obvio que este análisis es verdadero si lo vemos a la luz del federalismo, dentro del cual Quebec diseña, coordina y establece estrategias de “política exterior” desde 1961, puesto que no existía una manera de definir conceptualmente ese comportamiento atípico de un gobierno no soberano en ese momento (aunque, por otro lado, se puede afirmar categóricamente que era cooperación internacional).

Por otro lado, Nelson Michaud, en un análisis de 2004 sobre la actividad internacional de la provincia de Quebec, argumenta que esta no es una verdadera política exterior. Aunque tampoco se puede negar que la actividad de la provincia

³² *Ibidem*, p. 57.

³³ Paul Painchaud, “Fédéralisme et théories de politique étrangère” en *Études Internationales*, vol. v, núm. 1, Quebec, marzo 1974, p. 335.

existe *de facto*, lo que confirma entonces el planteamiento del concepto “paradiplomacia identitaria”, ya que la provincia de Quebec no es “soberana”. Así afirma Michaud:

La dificultad que se presenta respecto a Quebec tiene que ver con el hecho de que no es soberano, lo que impide que pueda ejecutar una verdadera política exterior, la cual está definida por un conjunto de derechos reconocidos a los Estados por el derecho internacional (declarar la guerra, posibilidad de firmar tratados, el beneficio de representaciones diplomáticas, tener acceso a las instancias internacionales). Sin embargo, Quebec actúa sobre la escena internacional por sus representaciones en el extranjero y en las instancias internacionales, por la firma de acuerdos internacionales, por su participación en cumbres internacionales o de sus encuentros diplomáticos. Lo cierto es que mientras estas acciones tengan como objeto únicamente la defensa de los intereses de Quebec sin influir en el contexto internacional, es difícil hablar de una verdadera política exterior.³⁴

Es claro que este análisis de Nelson Michaud se plantea en un momento muy distinto al de Paul Painchaud (1974) por la evolución de los estudios sobre la paradiplomacia y la política exterior hasta nuestros días, pero es contradictorio, ya que esta actividad internacional de la provincia sí obedece efectivamente a la defensa de sus intereses y definitivamente sí influye en el contexto mundial (ya que, aunque no *de jure*, pero sí *de facto*, es reconocida por otros entes). Por lo tanto, la respuesta a Michaud es la siguiente: si se niega que la provincia de Quebec posee una política exterior, ¿cómo debe ser considerada entonces esta actividad? O ello significaría la construcción o legitimidad de la paradiplomacia identitaria para dar respuesta a esos intereses. Otro argumento sobre la política exterior del mismo autor menciona:

Por lo tanto, vamos a verificar si la evolución de las relaciones internacionales de Quebec se compone de tres características propias de la política exterior, que son la existencia de una verdadera doctrina internacional, la posesión de recursos y la voluntad de influir en el contexto internacional. En el eventual caso de que las tres características estén presentes, nosotros podremos concluir la emergencia de una política exterior quebequense.³⁵

³⁴ Nelson Michaud, “Le Québec dans le monde. Faut-il redéfinir les fondements de son action?” en Robert Bernier, *L'État québécois au XXI^e siècle*, Presses de l'Université du Québec, Canadá, 2004, p. 136.

³⁵ Nelson Michaud e Isabelle Ramet, “Québec et politique étrangère: contradiction ou réalité?” en *International Journal*, vol. LIX, núm. 2, primavera 2004, Canadian Institute of International Affairs, Canadá, p. 307.

Así, la capacidad de acción en el contexto internacional está sujeta al ejercicio pleno de una política exterior. Siguiendo el argumento de Michaud, considerar que debe poseer una doctrina, recursos e influir en el medio mundial implica tener una soberanía. Aunque en términos concretos comprobamos que la provincia de Quebec no la tiene, pero por otro lado sí influye en el espacio mundial, pero por su estatus subnacional no le permite poseer dicha capacidad *de jure*.

Al final existe cierta “para-soberanía” (si se abusa al igual que Duchacek y Soldatos del sufijo “para”).³⁶ Ello sería un ejercicio de política exterior quebequense desde una localización geográfica federal a pesar de no contar con esa soberanía y, por otro lado, una doctrina (Gérin-Lajoie), que la fundamenta y fortalece legitimando a la paradiplomacia identitaria, que da sentido al vacío histórico de la constitución canadiense para delegar en forma puntual al actor que ejerce y tiene el control efectivo de la política exterior.

Por ello, el concepto planteado por Payette respecto a que la provincia de Quebec tiene una “soberanía subordinada” frente a la soberanía legítima del gobierno federal, lo cual presentaría dos situaciones que parecieran irreconciliables; sin embargo, tendría un sustento jurídico bajo el realismo y la interdependencia. Esto es, la existencia de dos distintos tipos de actores internacionales. Si bien sigue siendo una construcción más empírica que teórico-conceptual, ello obedece en forma más lógica o *ad hoc* a dar respuesta a una actividad que no es política exterior.

Así, los aspectos a considerar para sustituir el concepto “política exterior” por el de “paradiplomacia identitaria” implica plantear lo siguiente, de acuerdo con Payette: “Sobre un plano teórico la provincia opera en forma paralela una soberanía subnacional; su margen de maniobra se ve insuficiente si se atiende a esa soberanía y legitimidad, ya que la soberanía debe contener la posibilidad de operar la disuasión y poder de aplicar la fuerza”.³⁷ En este sentido, una equivalencia conceptual para superar esa deficiencia soberana es asociar el “poder duro” para la política exterior del gobierno federal canadiense, por poseer soberanía absoluta y, por otro lado, la soberanía subordinada de Quebec, la cual se puede traducir en un ejercicio de “poder suave” que está enfocado a un nivel de toma de decisiones en áreas que no enfrentan directamente la soberanía del gobierno federal de Ottawa.³⁸

³⁶ El prefijo “para” es un término derivado del griego παρά, para: “al margen de”, “junto a” o “contra”. Indica que el sufijo de éste ha de referirse que está “contra él”, “junto a él” o “al margen de él”. Podemos concluir que ello implica la ejecución de un poder, en este caso de política exterior, en dos diferentes niveles: soberano y semi-soberano.

³⁷ Jean-François Payette, *op. cit.*, p. 57.

³⁸ Un trabajo que aborda un estudio de la paradiplomacia como equivalente del poder suave es el de José Luis Ayala Cordero, “La cooperación cultural de Nuevo León y Jalisco con Quebec: una forma

Por lo tanto, en la construcción del concepto y uso de “paradiplomacia identitaria”, éste se puede asociar con el poder suave, lo que a su vez implicaría tener la “posesión” de una soberanía subordinada bajo un contexto federal, lo cual se confirma en el marco teórico de dos diferentes tipos de actores que comparten legitimidad y soberanía; esto es, de dos diferentes niveles de poder para ejercerlo, determinados por el realismo y la interdependencia.

Todos estos argumentos confirman, sin lugar a dudas, que la acuñación del concepto de “paradiplomacia identitaria” implica que la provincia de Quebec tiene el derecho de expresar, defender y promover su identidad cultural y de su idioma, que le pertenecen. La construcción del concepto tiene como referente una identidad francófona específica y única, que implica la ejecución de un tipo de política exterior aún por definir, argumentado por Payette.

Pero el problema de la actividad internacional de los estados subestatales no ha sido resuelto y la paradiplomacia identitaria está aún lejos de tener un fundamento ontológico. Así, para resolver esta dificultad teórica, el de la autenticidad de la actividad internacional de las naciones minoritarias y para poder establecer esta paradiplomacia identitaria se tiene que entender de inmediato el doble enlace ontológico vivo y sustancial que conecta las conciencias de estas identidades/culturales minoritarias a su propio núcleo institucional consolidado.³⁹

Sobre este argumento concluimos que la provincia de Quebec se caracteriza al interior del federalismo canadiense por tener su propia identidad distinta a la anglófona, una justificación espacial y doctrinal de considerarse con derecho a tener una sociedad basada en una identidad francófona, núcleo de su actividad internacional. Así, a diferencia de las demás provincias que se insertan con su identidad económica y anglófona que las caracteriza en el plano interno y externo integrados a la política exterior canadiense, el caso de Quebec ha sido la construcción de una nación que requiere de reconocimiento identitario distinto al resto de Canadá.

Bajo este supuesto ontológico, la conciencia colectiva quebequense es un elemento que define una existencia doctrinal en el espacio interno y externo, de ahí que requiere de una herramienta paradiplomática (similar, parecida a una política exterior), que dé respuesta a la premisa histórica básica: el hecho de que Canadá está fundada bajo la existencia de dos sociedades distintas, que siguen operando

de poder suave frente al poder duro de Estados Unidos en la era ‘Trump’ en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 143-144, UNAM, México, mayo-diciembre 2022, pp. 333-351.

³⁹Jean-François Payette, *op. cit.*, p. 62.

hasta nuestros días y que se manifiestan como entes globales, políticos, económicos y culturales, en adaptación constante a los cambios del entorno mundial. Así, el hecho de que la provincia de Quebec integre una nación distinta dentro del Estado canadiense y no sea correctamente representada ha sido el detonante de buscar su soberanía (referéndums 1980 y 1995), siendo éste el fundamento ontológico “vivo” de la provincia para racionalizar como Estado (nación) la ejecución de una política exterior, que dé respuesta a esa identidad que tiene existencia, la cual debe ser conservada y trascender a través de una “paradiplomacia identitaria” que sustituya a la diplomacia exclusiva que otorga una soberanía completa a Canadá.

De esta forma, esta diferencia se confirma cuando el gobierno federal canadiense crea la Comisión Real de Investigación sobre el Bilingüismo y el Biculturalismo, en 1967, para determinar el impacto que tenía el nuevo papel que asumía Quebec al interior y al exterior del federalismo canadiense y por ende de su identidad:

Las dos culturas dominantes se manifiestan en Canadá como sociedades distintas. La palabra “sociedad” mencionada designa así: “Las formas de organización y las instituciones que una población bastante numerosa, movida por la cultura, que se transmite entre sus integrantes, donde ella se manifiesta libremente sobre su territorio, bastante vasto donde ella existe de forma homogénea, según las normas y las reglas de conducta que le son comunes”. Así nosotros hemos reconocido en Quebec, los principales elementos de una sociedad francófona distinta.⁴⁰

Sin embargo, a pesar de este reconocimiento de Quebec como sociedad distinta, el gobierno federal, a partir de 1961, entró en un fuerte enfrentamiento para impedir dicho estatus histórico, lo cual culminó en 1982, al negar ese binacionalismo. Esta es una razón de peso para hablar hoy de la construcción y justificación del concepto “paradiplomacia identitaria”, que da respuesta a esas necesidades colectivas, como menciona Robert Vandycke: “Como nacionalidad minoritaria, el grupo franco-quebequense aspira al reforzamiento de su estado al interior y al exterior de la federación canadiense y al control de sus competencias legislativas y de recursos de sus poderes centrales para su futuro colectivo, en particular a lo que concierne a la lengua, la cultura y la población”.⁴¹

La conclusión a partir de estos argumentos es que, a diferencia del concepto “paradiplomacia” —que define al actor, pero no el por qué, a falta de soberanía—,

⁴⁰ Gobierno de Canadá, *Canada Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme*, livre I, Ottawa, Imprimerie de la Reine, 1967, Introduction Générale, p. XI.

⁴¹ Robert Vandycke, “Le statut de minorité en sociologie du droit. Avec quelques considérations sur le cas québécois” en *Sociologie et Sociétés*, vol. XXVI, núm. 1, Canadá, primavera 1994, p. 94.

es que la “paradiplomacia identitaria” para el caso de Quebec implica que existe una identidad viva distinta al resto de Canadá en constante construcción con elementos particulares ya mencionados, lo cual justifica su existencia.

De esta forma, no es el hecho de que la “paradiplomacia identitaria” debe existir porque el Estado canadiense es soberano y ejerce jurídicamente en forma exclusiva la política exterior, sino es el hecho de que la provincia de Quebec debe dar respuesta a sus necesidades internacionales. Ello porque con una “paradiplomacia identitaria”, concluye Payette, “Permitiría a Quebec el adoptar el comportamiento de un actor estatal y gubernamental particular sobre la escena internacional, de organizar libremente y de forma más soberana, sin injerencia del gobierno federal, sus relaciones internacionales y así formular y desarrollar una verdadera política exterior”.⁴²

Finalmente, es un argumento mejor construido bajo la teoría de la interdependencia compleja, del poder suave, de una doctrina y del poder federal para Quebec, que el hecho de utilizar sólo el término “paradiplomacia” o diplomacia sin un referente semántico. Así mismo, implica confirmar la existencia del estado ontológico de un actor subnacional en su comportamiento dentro del sistema internacional que se espera actúe de cierta forma; por ello, la identidad le da un sentido operativo y de personalidad internacional y no sólo semántico justificado teóricamente.⁴³

Así, la “paradiplomacia”, como concepto, nos habla de un actor sin soberanía, un elemento o propiedad que requiere ser superada para poder operar una política exterior. Darle un sentido teórico es situar a este actor dentro del marco de la interdependencia, puesto que existe, y aunque no tenga esa propiedad soberana, si tiene capacidad de acción en el contexto mundial. Asignarle el adjetivo de identidad implica justificar que esta “paradiplomacia” tiene un sentido de operatividad específica. Esta es la principal propuesta conceptual y teórica de este trabajo, lo cual no está todavía finalizado, pero da respuestas y argumentos más contundentes y sólidos (o que finalmente sirven de base conceptual) sobre el fenómeno, lo cual es confirmado por Payette:

En el sentido etimológico del término, tres elementos deben tenerse en cuenta en relación con la paradiplomacia identitaria. En primer lugar, el prefijo para se refiere a “la

⁴² Jean-François Payette, *op. cit.*, p. 71.

⁴³ Un adjetivo expresa características atribuidas sobre un sustantivo. Este último puede representar un sujeto que tiene existencia real, con características *per se* y propiedades únicas. Por ello, el actor subnacional adquiere una propiedad identitaria por la necesidad de manifestar su existencia particular ante la consolidación y posesión de una soberanía subordinada, como sería el caso de la provincia de Quebec.

extensión de” o “fuera de” y “mientras” o “al mismo tiempo que”. Aquí se refiere a la diplomacia. Esta “extensión simultánea” diplomática sienta sus bases constitutivas o reivindicativas en el principio de una identidad colectiva distinta, pero integrada en un todo político constituido –un Estado soberano que integra al menos dos naciones, una de las cuales es generalmente dominante– de ahí el calificativo de identidad atribuido al concepto de paradiplomacia. En consecuencia, el término paradiplomacia identitaria se refiere a la concepción de una estructura formal de superposición diplomática basada en el principio de la identidad distinta de una sociedad integrada y contenida en un país que reúne varias identidades históricas. Es decir, un estado soberano que tiene en su interior varias naciones que tienden a desarrollar, sobre la base de sus identidades colectivas cualitativas, relaciones internacionales autónomas paralelas a las de la nación dominante.⁴⁴

Así, la construcción conceptual de la paradiplomacia identitaria sigue siendo fundamental para entender el fenómeno en todas sus aristas, desde el nacionalismo, la identidad, la soberanía subordinada, la política exterior, la interdependencia compleja, el Estado y el gobierno subnacional, así como el marco constitucional federal ya mencionado.

Quebec en la OIF y la UNESCO: el ejercicio real de la paradiplomacia identitaria

Durante su campaña electoral para primer ministro, el candidato del Partido Conservador canadiense, Stephen Harper, propuso un “federalismo de apertura”. Uno de los puntos más importantes de su programa era “Reconocer las responsabilidades culturales y constitucionales especiales del gobierno de Quebec”.

Este reconocimiento se volvía crucial para demostrar el ejercicio de una “paradiplomacia identitaria”, puesto que ya como primer ministro Harper permitió a Quebec su presencia dentro de la delegación permanente de Canadá en la UNESCO, para que la provincia pudiera participar de los trabajos que le competen por ser representante de la francofonía canadiense desde mayo de 2006.

La presencia de la provincia en la UNESCO confirma el hecho de que existe una soberanía subordinada que le corresponde dentro del sistema federal y, si bien no es total y está diferida, en su contexto real implica que el gobierno central canadiense la permite y reconoce de alguna forma o de otra:

Un acuerdo sobre la participación de Quebec en el seno de la Delegación canadiense en la UNESCO fue concretado entre el gobierno canadiense y el gobierno de Quebec. Atendiendo la lectura atenta del acuerdo Canadá-Quebec en la UNESCO, se traduce como

⁴⁴Jean-François Payette, *op. cit.*, cita 56, p. 66.

sostiene la oposición oficial (*Parti Québécois*), por una participación diluida en el seno de la delegación canadiense, siendo entendido que el Quebec no obtiene un lugar en la UNESCO, más bien un lugar en el seno de la delegación canadiense en la UNESCO. Pese a ello: “El representante permanente de Quebec será considerado como miembro de la delegación permanente de Canadá y tendrá la designación diplomática de consejero”.⁴⁵

Ello confirma la diferencia entre la identidad francófona y anglófona. Asimismo, aunque la delegación canadiense expresa una política exterior unificada, las diferencias internas se hacen patentes en la UNESCO, cuando Quebec expresa sus puntos de vista para dar respuesta a su paradiplomacia identitaria. Así, la política exterior canadiense se fragmenta en dos en ese organismo, ya que las demás provincias anglófonas están representadas por los demás miembros de la delegación que representan sus intereses comunes.

Organización Internacional de la Francofonía

Otro ejemplo de la ejecución de la paradiplomacia identitaria de Quebec es su participación en la OIF. Hacia 1970, Francia, deseando consolidar relaciones internacionales con sus antiguas colonias al igual que la *Commonwealth*, creó la Agencia de Cooperación Cultural y Técnica (ACCT), cuyo objetivo principal era fomentar el uso de la lengua francesa en los intercambios culturales y de la educación para fortalecer una cooperación mundial. La provincia de Quebec se convirtió en uno de sus miembros fundadores en 1971. Hacia 1985 la ACCT se convirtió en la OIF, como un escenario clave para Canadá y su política exterior:

La estrategia se sustentaba en los siguientes elementos: una posición de liderazgo entre las sociedades avanzadas, una posición geoestratégica favorable, una herencia cultural que le permitía un acceso privilegiado al mundo anglófono y francófono, una personalidad multicultural, impulsada por la creciente migración internacional hacia el país y un activismo internacional singular que promueve la participación activa en los foros internacionales.⁴⁶

Se confirma el hecho de una dualidad cultural: Canadá-Quebec, que se manifiesta en la política exterior provocando un conflicto interno y externo, ya que: “La

⁴⁵ *Ibidem*, p. 126.

⁴⁶ Fabiola Rodríguez Barba, “La diplomacia cultural de Canadá: la construcción de una imagen”, p. 4, 2008, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>

estrategia de la diplomacia cultural del gobierno de Quebec reside en la promoción y la difusión de la cultura quebequesa y la lengua francesa en el extranjero”.⁴⁷

Por otro lado, el interés de Canadá en la Francofonía surge por los aspectos ya mencionados y no exclusivamente por defender la cultura e identidad quebequense; más bien se busca evitar la fragmentación de su política exterior ante la actividad diplomática de Quebec: “Es notable que la Francofonía actuó como un marco para las nuevas relaciones sinérgicas, las cuales servían para promover los objetivos de política exterior de Canadá en otros foros internacionales. Los dos objetivos obtenidos por participar en la Francofonía era lograr la unidad nacional e incrementar su influencia internacional”.⁴⁸ Ello sigue siendo el postulado básico de la política exterior canadiense, manifestar que existe una sola dirección, aunque hacia el interior hay claras diferencias, lo cual no puede ser entendido sin la variable de la identidad que sigue presente en el debate canadiense aún por resolverse.⁴⁹

Desde 1985, el primer ministro Brian Mulroney concretó un acuerdo entre Ottawa y Quebec para confirmar su participación en la OIF que retomaba lo pactado en octubre de 1971.⁵⁰ Para Quebec, su participación dentro de ese organismo

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Ibidem*, p. 8.

⁴⁹ “El Parlamento de Canadá aprobó la pasada noche la moción que reconoce a Quebec como una nación dentro de Canadá. La moción presentada por el Partido Conservador del primer ministro Stephen Harper provocó la dimisión del ministro del Interior y obtuvo 266 votos a favor y 16 en contra, según informó la cadena canadiense CBC. La propuesta fue aprobada gracias al apoyo del Partido Conservador, la mayoría del Partido Liberal, el separatista Bloque Quebequés (BQ) y el socialdemócrata NDP. Mientras que 15 miembros del Partido Liberal y el independiente Garth Turner votaron en contra. Esta Cámara reconoce que ‘los quebequeses conforman una nación dentro de una Canadá unida’, dice el polémico texto, presentado por el primer ministro conservador Stephen Harper, que aseguró que el término nación se tiene que entender ‘más desde un punto de vista sociocultural, que legal’” (nota del autor: sin embargo, no existe ese reconocimiento en la constitución). “El Parlamento de Ottawa reconoce a Quebec como nación dentro de Canadá. La moción ha contado con el respaldo de los conservadores y liberales” en *El país*, México, 28 de noviembre de 2006, disponible en https://elpais.com/internacional/2006/11/28/actualidad/1164668407_850215.html fecha de consulta: 2 de agosto de 2022.

⁵⁰ “Artículo 1: El gobierno de Quebec participa en las siguientes instituciones de la Agencia: Consejo de administración, Comité de programas, Consejo consultivo, Otros comités y comisiones, Secretaría general, Grupo de expertos en gestión administrativa y financiera, Conferencia general, las modalidades serán previstas para cada institución. Artículo 2: Un funcionario del gobierno de Quebec ocupará uno de los dos puestos disponibles por Canadá en el consejo de administración. Los funcionarios del gobierno de Quebec pueden fungir como consejeros. Artículo 3: Las consultas previas deberán ser conducidas entre los dos gobiernos con el fin de asegurar su presencia en el seno del Comité de programas, de tal forma que un funcionario de Quebec podrá ser aceptado como candidato de entre varias propuestas para la agencia. Quien podrá ser consultor en las comisiones de la agencia”. José Luis Ayala Cordero, *La diplomacia cultural de Quebec en los organismos internacionales*, *op. cit.*,

da respuesta a sus intereses de identidad, puesto que le permite tener voz y voto, promoviendo sus valores, la proyección de su lengua francesa y la cooperación.

Así, en la OIF Quebec tiene una capacidad diplomática alta y ejerce como tal una “política exterior”, ya que a pesar de que el gobierno federal también participa en la Francofonía, no influye de manera directa en los objetivos de Quebec, de tal forma que la provincia actúa con mayor margen y, desde luego, en el reforzamiento de su identidad:

En razón de su valor simbólico, la participación de Quebec en la Francofonía está relacionada a la evolución de los modos de articulación de la identidad quebequense. Ella permite reforzar la afirmación identitaria de Quebec en una perspectiva más universalista que particular. De esta forma su participación está convirtiéndose en un elemento fundamental de Quebec. El Estado quebequense, gracias a la Francofonía, puede utilizar ese medio privilegiado de acceso internacional de la colectividad quebequense, lo que la distingue de la colectividad canadiense.⁵¹

Por ello, su presencia en la OIF le permite a la provincia el ejercicio de los cinco principios rectores del organismo: 1) acceso a toda la información y participación previa a la negociación; 2) estatus de miembro de pleno derecho; 3) derecho a expresarse con voz propia; 4) reconocimiento del derecho de Quebec de dar su consentimiento antes de que firme un tratado o un acuerdo, y 5) derecho a expresar sus posiciones cuándo sus intereses estén en juego.

Sobre la participación de Quebec en la OIF, se concluye lo siguiente:

1) la autonomía diplomática de Quebec en la Francofonía es alta, lo que implica operar una política exterior, a pesar de no tener soberanía, aceptada por el gobierno canadiense y plasmado en los estatutos del organismo;

2) en los trabajos del organismo, Quebec se desmarca de la política exterior, centralizada y directa del gobierno federal canadiense, al ser partícipe en forma autónoma de los trabajos sobre identidad, cultura, cooperación y educación, y

3) el reconocimiento como gobierno participante en el organismo implica el ejercicio de una política exterior para Quebec, lo que confirma que existe el

anexo II: Acuerdo Canadá-Quebec y la Francofonía Internacional, según la cual el gobierno de Quebec es admitido como gobierno participante en las instituciones, actividades y los programas de la agencia de cooperación cultural y técnica convenidas el 1 de octubre de 1971 entre el gobierno de Canadá y el gobierno de Quebec (pp. 117-119).

⁵¹ Louis Bélanger, “Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale: de la paradiplomatie à la protodiplomatie” en *Politique et Sociétés*, vol. 16, núm. 1, Société Québécoise de Science Politique, Canadá, 1997, p. 51.

reconocimiento de una soberanía subordinada subnacional y, por ende, la ejecución de una paradiplomacia identitaria.

Conclusiones

Los trabajos actuales sobre la paradiplomacia identitaria centran su análisis en tres elementos clave para entender el futuro de estos actores, manifiesto en su identidad, como en el caso de Quebec y la importancia del fenómeno en las relaciones internacionales.

En primer lugar, la mundialización sigue redefiniendo espacios para la actividad de los gobiernos subnacionales en el comercio global y en la integración económica, así como en los nuevos retos tecnológicos y las cuestiones tradicionales, como la cultura y la educación, donde se manifiesta la identidad, para la construcción de estrategias en política exterior y el uso de una paradiplomacia identitaria.

Un segundo elemento es el régimen constitucional, lo que implica que muchos Estados han incluido en sus constituciones la permisividad de que sus partes integrantes puedan tener cierta personalidad internacional (traducida en una soberanía subnacional o subordinada en un esquema federal compartido). Ello con el fin de fortalecer al Estado central y su cooperación internacional. Así, Alemania, Bélgica o Suiza son ejemplos de este modelo híbrido de compartir acciones de política exterior, sin provocar conatos de independencia o muy reducidos, al contrario del caso de Cataluña o Quebec, cuyos sistemas políticos implementan candados a la plena expresión identitaria. Así, una forma de contrataque de los gobiernos subnacionales es operar e institucionalizar una paradiplomacia identitaria.

Un tercer aspecto son los nacionalismos minoritarios que, sin importar el régimen político, nunca desaparecen y en forma cíclica, como el ejemplo de Cataluña, ha tenido una fuerte actividad durante los últimos años y, por otro lado, el caso de Quebec en los años noventa, resurgen como una manera de manifestar sus diferencias de identidad en el mundo y su trascendencia. Así, dentro de las acciones que se desprenden de estos nacionalismos, la paradiplomacia identitaria es una herramienta clave de política exterior para dar respuesta a sus necesidades regionales y globales.

Por otro lado, el análisis de la paradiplomacia identitaria está determinado bajo elementos teóricos del paradigma de la interdependencia compleja y del concepto original: “paradiplomacia”. De esta forma, los paradigmas clásicos del realismo y la interdependencia siguen siendo el marco de referencia para explicar el comportamiento y las acciones de sus respectivos actores en la solución de problemas de la agenda mundial, de ahí que ambos son importantes y básicos para comprender la evolución del sistema internacional y permiten definir bajo el concepto de la paradiplomacia identitaria, las relaciones internacionales y la cooperación subnacional.

Para el caso de Canadá después de 1961, la actividad internacional de Quebec cambió la relación histórica con el gobierno federal, establecida desde 1867. Los axiomas de Westfalia, los preceptos básicos del realismo político y del derecho internacional consular y diplomático de Viena enfrentan así otra realidad mundial muy distinta en la actualidad.

Definitivamente la necesidad de la construcción semántica, ontológica y conceptual del fenómeno y sus interrelaciones se vuelven cruciales en el siglo XXI, ya que no sólo es hablar de la “paradiplomacia”, puesto que mientras no se tenga soberanía se vuelve un término contradictorio, y el hecho de utilizar por otro lado conceptos como diplomacia local o diplomacia multiniveles, sigue circunscrito a un análisis en torno a la soberanía efectiva. Así, debe demostrarse por qué la utilización académica de esos términos.

Por otro lado, en los dos casos abordados sobre Quebec en la UNESCO y en la OIF, se comprueba que la provincia realmente ejerce una soberanía subnacional o subordinada donde expresa su identidad. Para la provincia, una estrategia de política exterior es, sin duda, la ejecución de una paradiplomacia identitaria como uso del poder suave y en la confirmación ontológica de poseer su propia identidad y la necesidad de construir una nación para “trascender en el tiempo y espacio” provincia = nación a través de estrategias diplomáticas.

El hecho de que Canadá haya acordado con Quebec su participación en la UNESCO y en la OIF se debe a que la identidad al interior está dividida en dos culturas principales, lo que la hace inestable; por el contrario, en el contexto internacional esa identidad puede consensuar puntos de vista similares, como lo es en torno a la defensa de la diversidad cultural: “La identidad canadiense al exterior es más sólida, pero a condición que ella sea definida de una manera aceptable por las dos colectividades. Si no, los esfuerzos por desarrollar tal identidad internacional serían susceptibles de tener efectos contradictorios en el seno de las dos colectividades”.⁵²

Es en esta evolución y su adaptación al espacio político e internacional donde el federalismo canadiense ha creado vacíos identitarios que todavía no han sido solucionados, como lo es el binacionalismo histórico bloqueado por Trudeau. Por otro lado, reconocer a Quebec como nación sin hacerlo de manera legal en la constitución es, finalmente, no dar respuesta a esa identidad, que sigue su propia evolución en el contexto global. Sin embargo, el gobierno federal acepta *de facto* y en algunos espacios, como la UNESCO y la OIF, esa soberanía subnacional, haciéndola válida en instrumentos jurídicos internacionales (estatutos donde participan

⁵² Kenneth McRoberts, “Identité internationale et impératifs domestiques” en Gérard Boismenu, *Les enjeux de la politique étrangère canadienne. Marges de manoeuvre et éléments de distinction*, Presses Sorbonne Nouvelle, Francia, 2008, p. 26.

Estados soberanos) en los cuales la provincia es miembro, con voz y voto, como lo es en la OIF.

Concluimos, así, que la política exterior es operada por dos tipos de actores, cuya existencia es reconocida por el realismo político y la interdependencia compleja. Cada uno de ellos interactúa con el contexto global generando respuestas distintas y buscando sobre todo implementar estrategias que den solución a problemas de la agenda mundial que afectan a todos los actores que integran el sistema mundial.

En términos concretos, las estrategias y acciones internacionales de Quebec siguen atendiendo necesidades específicas como sociedad distinta, las cuales desde los años sesenta se habían confirmado en los diferentes estudios federales respecto a la situación del biculturalismo y el binacionalismo, donde la conclusión siempre fue la misma: la existencia de dos naciones fundadoras del Canadá que siguen presentes y “vivas”, evolucionando a la par de los cambios del sistema internacional. Conclusión inherente: hay un vacío en la constitución canadiense respecto a la delegación efectiva del por qué/como/quien de las actividades internacionales, aunado a una identidad manifiesta en dos sociedades distintas.

No hay verdades absolutas en el diseño de modelos teóricos (son finalmente idealizaciones de la realidad); sin embargo, el ejercicio del conocimiento nos puede acercar a entender que es la “paradiplomacia” y su papel en el contexto global. No es proponer un debate defensivo o negar el papel del Estado soberano ni negar la “paradiplomacia”; es más bien un análisis estructurado sobre el mismo concepto, de donde se desprende un conocimiento real del fenómeno en sus componentes, lo cual apoyaría y fortalecería los trabajos de investigación de tesis que los estudiantes de Relaciones Internacionales e investigadores realizan sobre este fenómeno en nuestros días.

Conocemos cuando abstraemos la realidad y la explicamos a través de los mecanismos que involucran variables, procesos y la relación entre actores, así como de los conceptos en su esencia, su construcción material y formal que nos remiten a la teoría. Por ello se vuelve tan importante “aterrizar” esta teorización sobre el neologismo “paradiplomacia” de los años ochenta y de la paradiplomacia identitaria a partir de 2001, cuya construcción está definida por esos elementos mencionados. Así, el punto de partida para aceptar la operatividad ontológica y semántica de estos dos conceptos es la posesión o no de soberanía, ya sea *de jure* o *de facto*.

Lo cierto es que la paradiplomacia identitaria es no sólo el concepto resultado de una construcción semántica, en la cual se considera a la identidad como un estado existencial de una sociedad que le otorga propiedades y ciertas características únicas a Quebec. Es el hecho de formalizar la ejecución y capacidad de un

gobierno subnacional para llevar acciones de política exterior bajo ciertas condiciones jurídicas, constitucionales, en un espacio con régimen federal (asimétrico) por su propia evolución histórica, aunado al reconocimiento de otros actores con o sin soberanía y, sobre todo, por esa capacidad diplomática de interlocución en el sistema internacional.

Finalmente, se requieren trabajos teórico-conceptuales que contribuyan al conocimiento del fenómeno de la “paradiplomacia” y cómo evoluciona el mismo concepto en paradiplomacia identitaria, aplicada para naciones con fuertes nacionalismos que, como en el caso de Cataluña, demostró en los últimos años la importancia que tiene entre los Estados soberanos y su impacto en el estudio de las relaciones internacionales. No se puede predecir con certeza el resurgimiento del nacionalismo quebequense; sin embargo, sí se puede afirmar que cuenta con una soberanía subnacional o “residual” que hace efectiva para su identidad.

Fuentes consultadas

- Aguirre Zabala, Iñaki, “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico” en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, España, 2000.
- Ayala Cordero, José Luis, “La cooperación internacional subnacional *versus* diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 120-121, UNAM, México, septiembre 2014-abril 2015, pp. 77-104.
- Ayala Cordero, José Luis, *La diplomacia cultural de Quebec en los organismos internacionales*, tesis para obtener el título de maestro en Relaciones Internacionales, UNAM, México, 2010.
- Ayala Cordero, José Luis, “La cooperación subnacional en América del Norte: 40 años de las relaciones internacionales de Quebec con las entidades federativas mexicanas, 1980-2020” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 136, UNAM, México, enero-abril 2020, pp. 159-193.
- Ayala Cordero, José Luis, “La cooperación cultural de Nuevo León y Jalisco con Quebec: una forma de poder suave frente al poder duro de Estados Unidos en la era Trump” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 143-144, UNAM, México, mayo-diciembre 2022, pp. 333-351.
- Bélanger, Louis, “Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilaterale: de la paradiplomatie à la protodiplomatie” en *Politique et Sociétés*, vol. 16, núm. 1, Société Québécoise de Science Politique, Canadá, 1997, pp. 39-59.

- Caminal, Miguel, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, col. Estado y Sociedad, Paidós, España, 2002.
- Castro Martínez, Pedro, “¿Nuevo separatismo de Quebec?” en *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 4, El Colegio de México, México, abril-septiembre 1992, pp. 497-518.
- Díaz Abraham, Leonardo, *Cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Catarata, España, 2008.
- Dougherty, James E., *Teorías en pugna de las relaciones internacionales*, Grupo Editorial Latinoamericano, Nueva York, 1990.
- Duchacek, Ivo D., *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*, Westview Press, Boulder y Londres, 1986.
- Duchacek, Ivo D., “The international dimension of subnational self-government” en *Publius*, vol. 14, núm. 4, otoño 1984, pp. 5-31.
- Dyment, David K.M., “Substate paradiplomacy: the case of the Ontario Government” en Brian Hocking, *Foreign Relations and Federal States*, Leicester University Press Londres y Nueva York, 1993.
- Gérin-Lajoie, Paul, “La personnalité internationale du Québec” en *Le Devoir*, 14 de abril de 1965, Canadá.
- Gobierno de Canadá, *Canada Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme*, livre 1, Ottawa, Imprimerie de la Reine, 1967, Introduction Générale, p. XI.
- Keohane, Robert y Joseph Nye, “Transgovernmental relations and international organizations” en *World Politics*, vol. 27, núm. 1, Estados Unidos, octubre 1974, pp. 39-62.
- Keohane, Robert y Joseph Nye, “Transnational relations and world politics” en *International Organization*, vol. 25, núm. 3, verano 1971, Estados Unidos, pp. 329-349.
- Laforest, Guy, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Les Éditions du Septentrion, Canadá, 1992.
- Lara Pacheco, Ray Freddy, *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, 2019.
- Massie, Justin, *Paradiplomatie identitaire. Nations minoritaires et politiques extérieures*, Presses de l'Université du Québec, Canadá, 2019.
- McRoberts, Kenneth, “Identité internationale et impératifs domestiques” en Gérard Boismenu, *Les enjeux de la politique étrangère canadienne. Marges de manœuvre et éléments de distinction*, Presses Sorbonne Nouvelle, Francia, 2008.

- Michaud, Nelson, “Le Quebec dans le monde. Faut-il redéfinir les fondements de son action?” en Robert Bernier, *L'État québécois au XXI^e siècle*, Presses de l'Université du Québec, Canadá, 2004, pp. 125-168.
- Michaud, Nelson e Isabelle Ramet, “Québec et politique étrangère: contradiction ou réalité?” en *International Journal*, vol. LIX, núm. 2, primavera 2004, Canadian Institute of International Affairs, Canadá, pp. 303-324.
- Morin, Claude, *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*, Éditions du Boréal Express, Canadá, 1987.
- Morin, Jacques-Yvan, “Représentation des États fédérés: l'exemple du Québec” en Yves Martín, *Le Quebec dans le monde*, Association Québec dans le monde, Bibliothèque National du Quebec, Canadá, 1990.
- Nye, Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, Nueva York, 2004.
- Painchaud, Paul, “Fédéralisme et théories de politique étrangère” en *Études Internationales*, vol. V, núm. 1, Quebec, marzo 1974, pp. 25-44.
- Paquin, Stéphane, “La paradiplomatie identitaire: le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales” en *Politique et sociétés*, vol. 23, núm. 3, Canadá, 2005, pp. 203-237.
- Paquin, Stéphane, “Les nouvelles relations internationales et la paradiplomatie identitaire” en *Bulletin d'Histoire Politique*, vol. 10, núm. 1, otoño 2001, pp. 13-29.
- Paquin, Stéphane, “Paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid” en *Études Internationales*, vol. XXXIII, núm. 1, Canadá, 2002, pp. 57-90.
- Paquin, Stéphane, “La revanche des petites nations” en *Bulletin d'Histoire Politique*, vol. 10, núm. 2, Quebec, invierno 2002, pp. 163-177.
- Paquin, Stéphane, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Presses de l'Université Laval, Quebec, 2003.
- Paquin, Stéphane, “Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique: le cas de la Flandre” en *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 33, núm. 3, Canadá, 2003, pp. 621-642.
- Payette, Jean-François, *Politique étrangère du Québec. Entre mythe et réalité*, 2020, Presses de l'Université Laval, Canadá, 2020.
- Payette, Jean-François, *Introduction critique aux relations internationales du Québec. Le mythe d'une politique étrangère*, Presses de l'Université du Québec, Canadá, 2011.
- Ruiz Alanís, Leobardo, “Las relaciones internacionales de los municipios” en *Revista Convergencia*, vol. 16, núm. 49, Toluca, enero-abril 2009, pp. 253-275.

- Schechter L. Stephen, “Elementos teóricos del federalismo” en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea, *El nuevo federalismo en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, 2000.
- Soldatos, Panayotias, “Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world” en Earl H. Fry y Douglas Brown, *States and Provinces in the International Economy*, Regents of the University of California, Estados Unidos, 1993, pp. 65-92.
- Vandycke, Robert, “Le statut de minorité en sociologie du droit. Avec quelques considérations sur le cas québécois” en *Sociologie et Sociétés*, vol. XXVI, núm. 1, Canadá, primavera 1994, pp. 87-97.