



Tesina Final de la Carrera de Grado
Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tema: “Los reclamos nacionalistas de Quebec en el seno de la Federación Canadiense. Una particular referencia a su acción externa como instrumento de su reivindicación como ‘Sociedad Distinta’”

Autora: Vanesa Inés Castello

Legajo: 0542/8

Tutor: Lidia V. Gatti

Fecha: Octubre 2015

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción | 1 |
| 1.- Marco Teórico-Conceptual | 8 |
| 1.1- El Derecho Internacional Público y la definición de persona jurídica internacional | 8 |
| 1.2- La Responsabilidad Jurídica Internacional del Estado | 12 |
| 1.3- El concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales | 14 |
| 1.3.1- Tipos de Actores | 16 |
| 1.3.2- Acción externa de los actores gubernamentales no centrales | 18 |
| 1.3.3- Causas del origen de la actividad internacional de las unidades subnacionales | 20 |
| 1.3.4- Modalidades en el accionar externo de las unidades subnacionales | 24 |
| 1.4- El principio de Autodeterminación de los Pueblos y su contraparte, la integridad territorial | 26 |
| 2.- Marco Histórico y Jurídico del Accionar Internacional de Quebec | 32 |
| 2.1- Canadá: breve introducción a su sistema político actual | 32 |
| 2.2- Recorrido Histórico | 34 |
| 2.3- Naturaleza Jurídica del Acta de la América del Norte Británica | 40 |
| 2.4- La autonomía en política exterior: el Estatuto de Westminster de 1931 y la Constitución de 1982 | 45 |
| 3.- Tensiones con el gobierno central y reconocimiento internacional | 49 |
| 3.1- La Revolución Tranquila y el inicio de las reivindicaciones nacionalistas | 50 |
| 3.2- La Doctrina Gérin-Lajoie como fundamento doctrinario del accionar externo de Quebec | 53 |
| 3.3- La Soberanía cultural para Quebec y la evolución del nacionalismo quebequense | 56 |
| 3.4- El proyecto de “Soberanía-Asociación”. Propuestas del Primer gobierno independentista -1976-1985- | 60 |
| 3.5- La renovación de la Federación | 65 |
| 3.6- Quebec propone la separación de Canadá | 67 |
| 3.7- Dos posturas ¿irreconciliables? | 72 |
| 3.8- La respuesta de Quebec frente a la Ley de Claridad | 84 |
| 4.- La actividad internacional de Quebec | 90 |

| | |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1- Las relaciones exteriores. Fundamentos de su dirección | 91 |
| 4.2- La institucionalización del accionar externo | 97 |
| 4.3- Relaciones categorizadas por región | 100 |
| 4.4- Representaciones en ámbitos multilaterales | 106 |
| | |
| Conclusión | 111 |
| | |
| Bibliografía | 117 |

Introducción

La estructura del Sistema Internacional se encuentra determinada en gran medida por los procesos de globalización e interdependencia económica, ya que estos factores influyen en la reconfiguración del contexto global. En este sentido las Relaciones Internacionales como disciplina científica se constituyen en un instrumento útil para el estudio de los diversos actores que intervienen dentro de la realidad social internacional. Bajo esta circunstancia, el surgimiento de nuevos actores en el escenario global como las empresas transnacionales, organizaciones internacionales, actores gubernamentales y, en particular, gobiernos no centrales, han "...comenzado a influir, como nunca antes, en la política internacional, aunque ésta sigue teniendo como referentes principales y decisivos a los Estados".¹ Ante ello han surgido vías alternas a la diplomacia tradicional –que ha sido tradicionalmente ostentada por los Estados- como la paradiplomacia y la protodiplomacia, las cuales representan una alternativa para la satisfacción de las necesidades e intereses que cada actor internacional demande. Es en este sentido que resulta importante destacar que los Estados son los principales, mas no los únicos, actores del Sistema Internacional que pueden establecer vínculos con el exterior.

La participación de Quebec, provincia canadiense, en el escenario global a través de sus relaciones internacionales, es el resultado de las condiciones históricas, políticas, jurídicas y culturales que presentan tanto Canadá como la Provincia a nivel interno como externo. Cabe aclarar que Quebec es la provincia más grande y más poblada del país. Se caracteriza por la convivencia, en su interior, de una cultura mayoritariamente francoparlante, con la de origen anglosajón. Además, cuenta con una gran población originaria –las llamadas Primeras Naciones- y, desde finales del siglo XX, cuenta con un gran flujo de inmigrantes de distintos países que se ha establecido para estudiar y trabajar en la Provincia. El idioma francés constituye uno de los elementos claves de la cultura, y ha jugado un papel crucial en la identidad quebequense, pues en torno al uso del francés se aglutina un fuerte sentimiento nacionalista.

Es decir, que Canadá internamente es un país de múltiples complejidades y este hecho, creemos, se debe a las circunstancias que moldearon su formación. La creación de Canadá

¹ Rodríguez Cuadros, M., "Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones", *ILADIR*, junio 2011, pág. 2. Disponible en: <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/cf109a23fa83f3e6f443c2532686b4b5diplomaciaycooperaci%C3%B3ndescentralizada.pdf> Consultado 20 de noviembre 2014

tuvo su origen en 1867 con el establecimiento del Acta de la América del Norte Británica que se presentó como un pacto de asociación entre dos pueblos fundadores: los anglófonos y los francófonos –aunque en realidad era una ley del Parlamento Británico. Recordemos que el territorio que constituye el actual Canadá, había sido colonia tanto de Francia como del Reino Unido, hasta que la colonia francesa fue cedida a Inglaterra en 1763. Es así que el Acta de la América del Norte Británica viene por una parte a integrar algunos Dominios Británicos, y por otra organiza las competencias de los distintos niveles de gobierno - el gobierno federal y el de las provincias - que administrarían a los canadienses en un sistema federal como forma de gobierno.

Canadá es un país con una historia relativamente nueva en asuntos exteriores. Recién con la firma del Estatuto de Westminster en 1931, se concedió plena autonomía legislativa a Canadá para la ejecución de sus relaciones internacionales, cuestión que hasta ese momento había estado supeditada a la aprobación de la Corona Británica.

Por otra parte, para entender cómo se han ido desarrollando las relaciones internacionales de Quebec debemos además comprender las transformaciones que el mundo ha sufrido, en especial, durante la última mitad del siglo XX, entre cuyos cambios más significativos se encuentran, como mencionábamos más arriba, el aumento general de la interdependencia entre Estados, la creciente importancia de ciertos actores que no fungen como Estados y la transformación de los términos de pertenencia al Sistema Internacional. Así el surgimiento de las actuales relaciones internacionales de Quebec ha estado motivado por ciertas tendencias generales del entorno internacional. Sin embargo, estas tendencias no son consideradas como los únicos ni más relevantes factores que podrían explicar por sí mismas la especificidad de la postura de Quebec en su accionar internacional.

Asimismo, Canadá conserva una dualidad cultural y lingüística, gracias a la trascendencia histórica y cultural que tanto los francoparlantes como los angloparlantes han ostentado desde la creación de la Federación. Como veremos a lo largo de nuestro trabajo, no obstante los cambios que trajo consigo el proceso de la Revolución Tranquila en la década del '60 hacia el interior de Quebec, la misma tendría inevitablemente, un efecto profundo en la totalidad de la Federación Canadiense, ya que el inicio de una concepción más nacionalista por parte de los quebequenses provocaría tensiones tanto con el gobierno central como con el resto de las provincias. El nacionalismo que los quebequenses han manifestado, sobre todo desde la década del '60, ha generado una constante lucha político-jurídica por lograr el reconocimiento constitucional como "Sociedad Distinta".

Es importante destacar que uno de los principales factores que han permitido determinar la posición de Quebec a nivel nacional e internacional se debe en gran medida a que Canadá posee actualmente un sistema federal que otorga a cada provincia la autonomía para legislar en temas constitucionalmente reconocidos². En ese sentido, el gobierno de Quebec ha optado por internacionalizar el problema constitucional canadiense³, a través de medios multilaterales como la Organización Internacional de la Francofonía⁴, con el objetivo de ver reconocida su propia identidad colectiva.

Como consecuencia, el gobierno quebequense ha sabido aprovechar la coyuntura nacional, caracterizada por una dualidad cultural y lingüística, así como un sistema federal que constitucionalmente establece el reparto de competencias entre provincias y gobierno federal, para establecer relaciones internacionales con otros actores del Sistema Internacional, sobre todo a través de una política internacional que engloba temas de su competencia interna, es decir, tópicos de *low politics* o baja política como la salud, la educación, los recursos naturales, transporte, cooperación tecnológica, investigación científica, comunicaciones, entre otras⁵.

Es en este sentido que la hipótesis de nuestro trabajo sostiene que Quebec plantea reivindicaciones nacionalistas en el seno de la Federación Canadiense que, dependiendo del partido en el poder provincial, fluctúan entre su reconocimiento como “Sociedad Distinta” al interior de Canadá, hasta la pretensión de la secesión. Como sustento de esta reivindicación, la Provincia despliega una serie de acciones externas que generarán tensión con el gobierno central.

Cabe aclarar que la denominada Constitución de Canadá, no hace referencia alguna a las relaciones internacionales de cada provincia, provocando lo que creemos es un vacío legal en este aspecto. El gobierno quebequense se ha valido de distintos instrumentos jurídicos para justificar su actividad internacional como son determinados fallos de tribunales federales, así como también de la Doctrina Gérin-Lajoie, que reconocen el derecho de la

² Ayala Cordero, J.L., “El papel de la diplomacia cultural de Quebec en las relaciones internacionales actuales”, *Revista Mexicana de Estudios Canadienses -nueva época-*, núm. 19, 2010, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, A.C. Culiacán, México pág. 15-33

³ Velázquez Becerril, C. y Pérez, G., “El movimiento nacionalista en Quebec: en busca de un nuevo pacto político”, *Revista Mexicana de Estudios Canadienses -nueva época-*, núm. 16, 2008, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, A.C. Culiacán, México pág. 155-170.

⁴ Organización Internacional de la Francofonía, página web oficial: <http://www.francophonie.org/>

⁵ Ayala Cordero, J.L., “Medir la diplomacia de Quebec a través de sus objetivos de política exterior: 1976-1992”, *Revista Mexicana de Estudios Canadienses -nueva época-*, núm. 17, 2009, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, A.C., Culiacán, México pág. 95-109

Provincia de ejercer su actividad exterior como extensión de sus competencias internas constitucionalmente reconocidas.⁶

Creemos que es primordial indicar que la actividad internacional de la Provincia, los valores, objetivos y principios de la misma giran en torno a la redefinición de una identidad colectiva quebequense. Como veremos en nuestro trabajo, las reivindicaciones nacionalistas oscilarán entre una reivindicación por mayor autonomía y reconocimiento como “Sociedad Distinta” al interior de Canadá y un reclamo secesionista -a través de dos referéndums en 1980 y 1995. En ambas consultas, el Partido Quebequés, gobernante en la provincia de Quebec, intentó establecer un formato de “Asociación-Soberanía” respecto a Canadá⁷. Analizaremos el contexto, razones, resultados y consecuencias de dichas consultas, así como la interrelación entre la acción externa de Quebec y sus reclamos tanto de reconocimiento como “Sociedad Distinta” al interior de Canadá como de independencia respecto a la Federación Canadiense. Asimismo, analizaremos las tensiones que dichas cuestiones generaron entre Quebec y el gobierno central de Canadá.

En este sentido, se plantean los siguientes Objetivos generales:

- 1.- Estudiar las reivindicaciones nacionalistas de Quebec en el seno de la Federación Canadiense y sus matices, de acuerdo al partido político en el gobierno provincial;
- 2.- Analizar el accionar externo de Quebec.

Para alcanzar estos objetivos generales, se establecen los siguientes Objetivos específicos:

- a.- Describir la conformación de la Federación Canadiense y sus particularidades políticas y jurídicas;
- b.- Identificar las posiciones de los distintos partidos políticos en el gobierno provincial, en cuanto a los alcances de sus reivindicaciones nacionalistas;
- c.- Describir el marco institucional y ámbitos en los cuales Quebec desarrolla su accionar externo;

⁶ Rodríguez Barba, F., *La diplomacia cultural de Canadá: la construcción de una imagen*, Real Instituto Elcano, Área: Lengua y Cultura - ARI N° 120/2008.

⁷ Olguín, F., “La cuestión de Quebec y la unidad de Canadá: retos, riesgos y perspectivas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 51, otoño invierno 1996-1997, Disponible en: <http://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numero-51> Consultado 10 de abril de 2015.

d.- Identificar los objetivos del accionar externo de Quebec en el marco de la búsqueda de reconocimiento de sus particularidades en el seno de Canadá;

e.- Dar cuenta de las tensiones que las reivindicaciones de Quebec generan en su relación con el gobierno federal.

Respecto a la metodología a utilizar, la investigación está basada en un esquema descriptivo-explicativo. Es decir, haremos una descripción de las circunstancias históricas que dieron origen al actual Estado de Canadá, al mismo tiempo que identificaremos sus especificidades y particulares que se ven plasmadas en el actual texto Constitucional canadiense y en las posiciones que han tomado los distintos sectores políticos al interior de Quebec en relación a su lugar en el seno de Canadá. En este sentido, buscaremos en estos datos, las razones y causas que llevan a que Quebec mantenga hasta la actualidad, sus reivindicaciones nacionalistas y que instrumentos y/o acciones sostendrá para lograr sus objetivos.

En cuanto al recorte temporal, y a los efectos de poder comprobar nuestra hipótesis, fue necesario abarcar un período extenso de tiempo ya que es en el nacimiento de Canadá, donde encontramos el origen de las tensiones que se presentan incluso en la actualidad.

Para nuestra investigación recurrimos, en primer lugar, a bibliografía que describe y recopila datos históricos sobre los antecedentes del nacimiento del actual Estado de Canadá, promulgación y evolución del Acta de América del Norte Británica y desarrollo del sistema político de Canadá. Al mismo tiempo, son estos antecedentes los que nos servirán de base para entender la relación que Quebec y el gobierno federal canadiense mantendrán a lo largo del período analizado en el presente trabajo. Una vez ordenados los datos e información histórica, y en función de nuestra investigación, recurrimos a las fuentes bibliográficas necesarias para darle un marco teórico conceptual a nuestra investigación, fundamentalmente lo que dicta el Derecho Internacional. Además, fue necesario recurrir a trabajos especializados en paradiplomacia, ya que es en este área en donde se ha mayormente profundizado el estudio del papel de los entes subnacionales en su accionar internacional, en tanto objetivos e instrumentos a su disposición. En especial, para poder dar cuenta en qué medida, el accionar de Quebec se podría circunscribir a dicha estructura teórica.

Además, recurrimos publicaciones de revistas especializadas y a artículos en internet de autores han analizado las reivindicaciones nacionalistas de Quebec, y que incluían una

descripción y análisis de las respuestas por parte del gobierno central ante las mismas. Asimismo, utilizamos distintos documentos jurídicos, como legislación y estatutos.

Nos interesa desatacar que para poder dar cuenta de la actividad externa de Quebec, fue necesario recurrir a la página web del Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, ya que no encontramos fuentes secundarias que tuviesen sistematizado todo el espectro de actividades externas que la Provincia desarrolla.

Para dar cuenta de los objetivos planteados, la investigación se encuentra estructurada en **cuatro capítulos**. El primer capítulo presenta el marco teórico, en el cual recogemos aquellas normativas y principios de Derecho Internacional respecto a qué entiende y engloba el concepto de Sujeto de Derecho Internacional, qué implicancias tiene la responsabilidad internacional del Estado y, a partir de allí, cómo ha evolucionado el concepto de actor en el Sistema Internacional, en especial a partir del involucramiento de las provincias o actores gubernamentales no centrales en las relaciones internacionales. Finalmente, y en relación a las reivindicaciones nacionalistas de Quebec, haremos especial referencia al principio de autodeterminación de los pueblos, y en qué medida es aplicable al caso que investigamos.

En el segundo capítulo, haremos un recorrido histórico sobre las circunstancias que desembocaron en la celebración del Acta de la América del Norte Británica de 1867, y la naturaleza jurídica de dicha ley, que propició el surgimiento del Estado canadiense. Explicaremos el sistema político que rige actualmente en Canadá, y las características generales del federalismo en dicho país, a los fines de entender la relación entre gobierno federal y las provincias. Finalmente, daremos cuenta bajo qué circunstancias Canadá alcanza plena autonomía en materia de política exterior a partir del Estatuto de Westminster de 1931.

En el tercer capítulo, daremos cuenta de las distintas posturas y reivindicaciones nacionalistas de los gobiernos de la provincia de Quebec ante el gobierno federal, marcando como punto de inflexión la década del '60 con el desarrollo de la llamada Revolución Tranquila. Veremos cómo, según el partido político a cargo del poder provincial, las reivindicaciones han ido desde una autonomía y diferenciación al interior de la Federación, hasta aquellas que reclamaban el derecho a la secesión y la conformación de un nuevo Estado. Ante ello, detallaremos la postura y respuesta del gobierno federal frente estas reivindicaciones.

En el último capítulo, describiremos el accionar externo de Quebec, cómo se estructura, sus instituciones, objetivos e instrumentos que utiliza para mantener, afirmar y consolidar su reivindicación de “Sociedad Distinta”. Daremos cuenta de las principales relaciones que mantiene, categorizadas por región y su presencia en ámbitos multilaterales.

Finalmente, queremos destacar que la motivación del presente trabajo estuvo determinada por el interés en investigar la acción internacional de la provincia de Quebec, lo que nos llevó a dar cuenta de que las complejidades y características del sistema político de Canadá, así como la especificidad de la provincia francófona -dentro del federalismo canadiense- nos permite entender que el fenómeno de la paradiplomacia o el involucramiento de dicha Provincia en el ámbito externo, será un instrumento del que se valdrá para afirmar y lograr el reconocimiento de su especificidad como “Sociedad Distinta”.

1.- Marco Teórico-Conceptual

El surgimiento de nuevos actores internacionales como las provincias, regiones o territorios evidencia el dinamismo y la evolución que experimenta el Sistema Internacional. Bajo esta circunstancia, a través de la disciplina de las Relaciones Internacionales se puede estudiar la reestructuración de los escenarios políticos, económicos, sociales y culturales que configuran el nuevo contexto mundial.

En este sentido, es inevitable hacer referencia a lo que dicta el Derecho Internacional en materia de la definición de personalidad jurídica internacional y su diferenciación con el concepto de actor internacional, al principio de autodeterminación de los pueblos, a la capacidad en la celebración de tratados internacionales bajo la acción conocida en la actualidad como paradiplomacia, y a la responsabilidad internacional de los Estados.

1.1- El Derecho Internacional Público y la definición de persona jurídica internacional

Cada ordenamiento jurídico contiene normas que determinan cuáles son sus sujetos -detentadores de la personalidad jurídica- y en qué medida éstos poseen capacidad para asumir derechos y obligaciones. Siguiendo a Remiro Brotóns,⁸ no sólo se ha multiplicado el número de Estados, en virtud de diferentes procesos históricos, sino que ha ido aumentando el polimorfismo de la subjetividad internacional. Los sujetos primarios y plenos del Derecho Internacional, siguen siendo los Estados soberanos, ya que sólo ellos poseen una subjetividad jurídica internacional sin condiciones. Cualquier otro sujeto lo es -o será- en función de que aquellos le confieran, con grados diversos, personalidad jurídica. Actualmente, los sujetos del Derecho Internacional son todos aquellos actores que por reconocimiento -Estados- o por creación -Organizaciones Internacionales-, gozan de la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones. Es sujeto del Derecho Internacional quien sufre directamente responsabilidad por una conducta incompatible con la norma, y aquel que tiene legitimación directa para reclamar contra toda violación de la misma. Resultan éstos los rasgos irreductibles de la subjetividad internacional, lo que quiere decir que no todos los entes beneficiados por una norma o todos aquellos a los que la norma imponga una conducta son sujetos del Derecho Internacional: de esta forma se requiere de legitimación activa para reclamar por incumplimiento del Derecho o una legitimación pasiva

⁸ Remiro Brotóns, A., *Derecho Internacional*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1997, pág. 41

para sufrir responsabilidad por tal incumplimiento⁹. Recordemos aquí que actualmente, los individuos gozan de subjetividad jurídica internacional en determinados marcos normativos como por ejemplo, en el Estatuto de la Corte Penal Internacional -subjetividad pasiva- y en el ámbito europeo, a partir de 1994, gozan de legitimidad activa con la Reforma del Convenio de Roma -Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El hecho de que algunas entidades que actúan en la escena internacional, como las empresas transnacionales o las organizaciones internacionales no gubernamentales, cualquiera que pueda ser su relevancia como actores internacionales, carecen de subjetividad internacional al no depender en cuanto a su estatuto jurídico del Derecho Internacional, sino del Derecho de uno o varios Estados. El otorgamiento de la subjetividad internacional lleva aparejadas una serie de consecuencias, en la medida en que quien esté en posesión del estatus de sujeto del Derecho Internacional se convierte en destinatario de sus normas y queda sujeto a las obligaciones que éstas le impongan, a la vez que queda revestido de una amplia esfera de libertad que, no obstante, encuentra sus limitaciones en esas propias normas, dirigidas a respetar la existencia y la libertad de los demás sujetos¹⁰.

Es decir que, en la medida que la subjetividad internacional ha ido dejando de ser considerada como una pertenencia de la soberanía para ser concebida como un procedimiento de atribución de derechos y obligaciones dentro de un ordenamiento jurídico determinado, el Sistema Internacional se ha ido abriendo a otros sujetos¹¹ y a otros, también, distintos actores que interactúan en el Sistema Internacional.

Podemos preguntarnos en este sentido, qué implicancias tiene el hecho que determinadas Constituciones o Cartas Magna de algunos países, atribuyan el derecho a sus unidades subnacionales de celebrar tratados internacionales con otros entes y/o Estados. Es decir, si convierte este hecho a las provincias o gobiernos subnacionales en sujetos de Derecho Internacional, es decir, en entes con la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones según el Derecho Internacional y por tanto, con capacidad para poder reclamar

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Pastor Ridruejo, J., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Octava Edición, Madrid, 2001, pág. 278-279

¹¹ Así lo determinó la CIJ en su opinión consultiva relativa a las *Reparaciones de los Daños Sufridos al Servicio de Naciones Unidas -1949-*. Se establece la diferencia entre la subjetividad jurídica internacional de los Estados, plena y primaria, de la de las Organizaciones Internacionales, como sujetos secundarios de naturaleza funcional, pero que de todos modos, poseen subjetividad jurídica internacional.

ante una violación de sus derechos y ser reclamados por un accionar propio contrario a Derecho Internacional.

Para intentar definir esta cuestión, podemos dirigirnos a los debates de la Comisión de Derecho Internacional –CDI- en 1966 cuando se trató el Proyecto de Convención sobre Derecho de los Tratados, y al Primer y Segundo Período de Sesiones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho de Tratados de 1968 y 1969¹², para dar cuenta de las tensiones que este tema ya presentaba al momento de definir quienes gozarían de la capacidad de celebrar tratados. Esto mismo es retomado por Pastor Ridruejo,¹³ quien da cuenta que la cuestión venía debatiéndose ya desde 1962, cuando el Proyecto de Convención sobre Derecho de Tratados incluía a los Estados miembros de una unión federal. El Proyecto de la CDI con respecto al entonces artículo 5º contenía una 2º parte que indicaba lo siguiente: “...2. Los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa capacidad está admitida por la constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta”.¹⁴

En el año 1965, se entendió que el artículo ya no resultaba útil pues el ámbito de aplicación personal de la Convención estaría dado solamente por los Estados y que esa segunda parte, es decir, la que refería a las unidades de un Estado Federal, respondía a una cuestión netamente de Derecho Interno. Es así como en el Segundo Periodo de Sesiones de la Conferencia de Viena en 1969 y con el impulso de la delegación canadiense -que veía en esa segunda parte del articulado, un complejo problema con la “cuestión de Quebec” como veremos más adelante- se procedió a la eliminación de esa segunda parte del articulado, quedando el texto del mismo, tal como hoy lo conocemos: “Artículo 6: Todo Estado tiene capacidad de celebrar Tratados”. Ello por 66 votos contra 28 y 13 abstenciones, lo cual es importante destacar pues puede ser ilustrativo del consenso en esa época respecto esta cuestión¹⁵.

¹² Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. Períodos de Sesiones primero y segundo Viena, 26 de marzo—24 de mayo de 1968 y 9 de abril-22 de mayo de 1969. Documentos Oficiales. Disponible en: <http://www.dipublico.org/conferencias/tratados/A-CONF.39-11-Add.2.pdf> Consultado el 4 de abril de 2015.

¹³ Pastor Ridruejo, J., Op. Cit., pág. 90.

¹⁴ Proyecto de Convención sobre Derecho de Tratados – CDI. Disponible en: [http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(e\)/ILC_1966_v2_e.pdf](http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(e)/ILC_1966_v2_e.pdf), pág. 191-192. Consultado 4 de abril 2015.

¹⁵ Pastor Ridruejo, J., Op. Cit., pág. 90.

El derecho de celebrar tratados es una de las manifestaciones más clara de la subjetividad jurídica internacional. La Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados en su artículo 2º inc. a) describe los tratados a los cuales dicho texto se aplica, afirmando que: "...se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular", con lo cual observamos que se refiere solamente a los Estados. Dicha conclusión se complementa con el artículo 6º arriba mencionado. Ahora bien, en el caso de los Estados miembros de un Estado Federal, tal atribución no viene dada directamente del Derecho Internacional, sino por la Constitución del Estado, encontrando entonces su capacidad para actuar internacionalmente, en una disposición constitucional y, por ende, de Derecho Interno. Por lo tanto, desde un punto de vista estrictamente jurídico internacional, Quebec es un actor internacional, pero carece de subjetividad para este ordenamiento.

Sin embargo, si bien la Constitución canadiense no hace referencia alguna a la capacidad de sus provincias para celebrar tratados internacionales -cuestión que veremos más adelante-, y si bien este "silencio" será retomado por Quebec para justificar su accionar internacional, este hecho no modificaría en modo alguno lo que contempla el Derecho Internacional a tales efectos. Siguiendo a Remiro Brotóns: "Respecto de [los Estados de estructura compleja] se plantea la cuestión de si los entes que los componen tienen subjetividad jurídica internacional, ya que sus derechos internos les atribuyen competencias sobre materias que pueden tener una proyección exterior. Que éstos sean quienes gestionen la vertiente exterior de sus competencias es algo que el Derecho Internacional acepta, pero que deciden los Derechos Internos. Ahora bien, de cara a la sociedad internacional, sean cuales sean las manifestaciones de la acción exterior de los entes que componen el Estado de estructura compleja...el sujeto es el Estado soberano y él será el responsable del cumplimiento de las obligaciones que como miembro de la sociedad internacional le incumben".¹⁶

Es decir, podemos afirmar hasta aquí que Quebec, al ser parte integrante de un Estado Federal como lo es Canadá, no gozaría según el Derecho Internacional Público, del estatus de sujeto de Derecho Internacional. Al configurarse como una unidad interna de un Estado

¹⁶ Remiro Brotóns, A., Op. Cit., pág. 47.

soberano, las normas que prevé el Derecho Internacional, son dirigidas a y regulan la conducta de dicho Estado soberano, es decir, Canadá.

Esto nos lleva entonces a plantear la cuestión de la responsabilidad internacional del Estado, según el Derecho Internacional Público.

1.2- La Responsabilidad Jurídica Internacional del Estado

Todo ordenamiento jurídico tiene la finalidad de establecer pautas o normas de comportamiento destinadas a quienes viven en una sociedad -normas primarias-, y a su vez, regular las consecuencias de las violaciones a esas normas. Esto resulta más dificultoso respecto al Derecho Internacional ya que son los propios Estados quienes elaboran, aplican las normas y quienes sancionan en caso de violación. Así, la responsabilidad internacional es la principal consecuencia de la violación de una norma de Derecho Internacional. La Comisión de Derecho Internacional presentó ante la Asamblea General de Naciones Unidas un Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, el cual fue aprobado por la AG en 2001 como Resolución, N°53/83¹⁷. Recordemos que la Comisión de Derecho Internacional tenía la intención de que dicho Proyecto desembocara en la firma de una Convención. Es decir, que esta problemática se rige aún por normas consuetudinarias sin haberse plasmado en la adopción de un tratado¹⁸.

Además, la variedad de situaciones en que un sujeto puede comprometer su responsabilidad es tan amplia como el conjunto de obligaciones que haya asumido. Es así que la Responsabilidad Internacional es la consecuencia que le cabe a un sujeto de Derecho Internacional por un hecho ilícito internacional. Un hecho ilícito es un acto atribuible a un sujeto de Derecho Internacional, que constituyendo una violación de una norma de Derecho Internacional, lesiona derechos de otros sujetos o de la comunidad internacional, dando lugar a la Responsabilidad Internacional.

¹⁷ Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos. Resolución 56/83 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su 56° Período de Sesiones. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/478/00/PDF/N0147800.pdf?OpenElement> Consultado el 04 de abril de 2015.

¹⁸ Díaz, C., Gatti, L., Vilosio, L., *Responsabilidad internacional de los Estados: Desarrollo del Derecho Internacional?*, IV Congreso de Relaciones Internacionales, Séptimas Jornadas de Medio Oriente, La Plata, noviembre 2008

Según la normativa vigente al respecto, plasmada en la Resolución 56/83, hay hecho internacionalmente ilícito del Estado, cuando un comportamiento consistente en acción u omisión, es atribuible al Estado según el Derecho Internacional, independientemente de su configuración en el Derecho Interno y constituye una violación de una obligación internacional del Estado.¹⁹ En su art. 4 que lleva como título “*Comportamiento de los órganos del Estado*” dispone: “1- Se considerará hecho del Estado según el Derecho Internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del mismo. 2- Se entenderá que órgano incluye a toda persona o entidad que tenga esa condición según el Derecho Interno”.²⁰

La responsabilidad internacional es de Estado a Estado y – por ende – los Estados miembros de una Federación carecerían también de la capacidad de responder internacionalmente ya que el único responsable en el plano internacional es el Estado y – en el caso de una Federación – el Estado Federal.

Por lo tanto, la Resolución 56/83 al contemplar que se considera hecho del Estado, el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones ejecutivas, legislativas o judiciales, tanto para un órgano del Estado -definido como tal por el Derecho Interno-, como persona o entidad que esté facultada para ejercer funciones de poder público, como así también, y en particular a los efectos de nuestro trabajo, “....tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado....”, traería como consecuencia que Quebec, en caso de no cumplir con una obligación internacional, haría incurrir a Canadá en responsabilidad internacional.

En este sentido, la aparición de nuevos actores en el Sistema Internacional, en especial, el protagonismo de los entes subnacionales y su consiguiente accionar internacional, han puesto en la mesa de discusión, cuál es el grado de autonomía con el que cuentan y hasta qué punto, esta capacidad de presentarse ante pares de otros países o incluso, negociando con Estados extranjeros, pueden exponer una tensión con su propio Estado. Para poder desarrollar con mayor especificidad cómo y en qué marco se presenta esta

¹⁹ Recordemos que un Estado no puede invocar una norma de Derecho Interno para incumplir una norma de Derecho Internacional. Art. 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados – 1969.

²⁰ Resolución 56/83. Op. Cit.

tensión entre Quebec y Canadá, desarrollaremos cuáles son las principales teorías en torno a esta evolución del concepto de actor en el Sistema Internacional.

1.3- La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales

Intentar dar respuesta a la pregunta de cuáles son los actores presentes en el Sistema Internacional ha sido una constante en la evolución teórica de la disciplina de las relaciones internacionales. La aproximación dominante durante mayor período de tiempo ha sido el realismo. Éste, en base a los actores, se define como estatocéntrico, siendo considerado el **Estado**, como el actor por excelencia de las relaciones internacionales. La afirmación realista sostenía que el Estado era el único actor digno de consideración en un medio de carácter político como el Sistema Internacional, es decir, basado en el poder -Morgenthau 1948-. Es la forma histórica de organización del ejercicio del poder en las relaciones internacionales. Así, los Estados como entes jurídicamente reconocidos por el Derecho Internacional son los encargados de elaborar y ejecutar los principios y lineamientos de su política exterior, a propósito de los intereses económicos, políticos, sociales y culturales que cada uno posee en el Sistema Internacional. Asimismo cabe señalar que las posiciones y acciones que cada Estado adopta fuera de su frontera nacional se ven reflejadas en la conducción de su política exterior, y en repetidas ocasiones repercuten en la reconfiguración del escenario internacional.

No obstante, desde finales de la Segunda Guerra Mundial, el Sistema Internacional venía asistiendo a la multiplicación, en número y variedad, de los actores que intervienen en él. La realidad ha cuestionado estas premisas, dando lugar, en un mundo caracterizado por la interdependencia, a la revisión del concepto de actor. No se trata de cuestionar el protagonismo del Estado, sino de dar cuenta de los “nuevos actores”.

Además, como sostiene García Segura, “A partir de los setenta esta diversificación, cuantitativa y cualitativa, adquirió nuevas dimensiones. Este hecho tuvo repercusiones evidentes en la teoría: la aproximación realista de las relaciones internacionales, imperante desde los años cincuenta, vio su dominio amenazado.”²¹

Es decir, que nuevas aproximaciones comenzaron a intentar dar cuenta de estos cambios en las relaciones internacionales. Recordemos que la teoría realista se gestó en el contexto

²¹ García Segura, C., “La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales”. *Papers*, Revista de Sociología, N°41, 1993, pág. 14-15.

de la Guerra Fría, donde los temas de seguridad y defensa ocupaban un primer plano. Desde la perspectiva de los actores internacionales, dos aproximaciones han intentado suceder al realismo. En primer lugar, en los ´70, el transnacionalismo apostó por los actores transnacionales y por la ampliación de la gama de interacciones que se desarrollan en el Sistema Internacional. Por otro lado, en los ´80, aquellas aproximaciones que han pretendido ampliar el concepto de actor, incluyendo la dimensión subestatal a las categorías añadidas por los transnacionalistas.

Respecto a la primera corriente mencionada, los padres del transnacionalismo, Keohane y Nye, propusieron una modificación del concepto de política mundial, abandonando la idea de lucha por el poder en términos políticos militares, para analizarla desde la negociación entre una variedad de actores autónomos y semiautónomos. Es decir, siguiendo a estos autores²², se produce la ampliación de los escenarios en los que se desarrolla la política mundial -en donde el escenario político-militar pierde exclusividad- y la diversificación de los objetivos en política exterior, provocando que determinadas entidades, que no intervendrían si los objetivos internacionales se limitasen a objetivos de poder político-militar, se convierten circunstancialmente en actores al sentirse motivados por otro tipo de objetivos. En definitiva, como sostiene Gracia Segura²³, quienes "...consideran insuficiente el análisis realista, proponen enfocar la cuestión de los actores internacionales, desde la perspectiva del proceso de las interacciones que se dan en el espacio internacional, en lugar de hacerlo desde la perspectiva jurídico-formal...", es decir, a partir de los atributos de soberanía e independencia. "Así, lo que determinará la calificación de actor internacional será la dinámica del proceso por el que una unidad es capaz de movilizar una serie de recursos para alcanzar unos objetivos concretos y ejercer una influencia sobre otros actores del sistema.", es decir, un requisito de tipo funcional. En definitiva, se admite un mayor número de actores internacionales y una mayor heterogeneidad de categorías.

A partir de los años ochenta, y con un enfoque diferente, aparecen una serie de trabajos teóricos sobre actores internacionales que han centrado su atención en un fenómeno que se ha extendido notoriamente: el fenómeno subestatal.

En especial, los trabajos de Duchacek y Stevenson referidos al concepto de "soberanías perforadas", explican el fenómeno de la penetración de las fronteras nacionales, presentándolas como tamices frente a la imagen realista de las fronteras como caparazones

²² Keohane, R., Nye, J., *Poder e Interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988

²³ García Segura, C., Op. Cit., pág. 17-18

impenetrables. La interdependencia acaba con los compartimientos estancos y los compartimientos de los actores empiezan a ser interferidos, coordinados por o con los de otros actores. Los autores identifican distintos “perforadores subnacionales”, y a los efectos del presente trabajo, nos enfocaremos en una de esas categorías, **los gobiernos locales, municipales o regionales, especialmente las comunidades territoriales o etno-territoriales**.²⁴ Estos perforadores adoptan dos formas de participación internacional. El primer tipo de actuación va dirigido a influir en el proceso de decisión del gobierno central - lobbies que dirigen sus esfuerzos hacia las decisiones del legislativo o del gobierno central-. El segundo tipo de actuación se concentra en evitar los mecanismos del gobierno central mediante el mantenimiento de contactos directos transgubernamentales, formales o informales, con actores próximos geográfica o funcionalmente.

1.3.1- Tipos de Actores

Actualmente podemos identificar a los actores presentes en el Sistema Internacional según la siguiente clasificación:²⁵

1. Estados: son instituciones que cuentan con cuatro elementos constitutivos -territorio delimitado por fronteras, población estable, gobierno con plena autoridad y soberanía nacional e independencia frente al exterior-. Para ser admitidos en el Sistema Internacional se exige el reconocimiento por parte de los otros Estados.

2. Actores gubernamentales interestatales: también son identificados como organizaciones internacionales. Son todas aquellas asociaciones establecidas mediante un acuerdo internacional por tres o más Estados, para la consecución de objetivos comunes y se encuentran dotadas de una estructura administrativa permanente. Como ejemplo, se encuentran las Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la Unión Africana, entre otras.

3. Actores no gubernamentales interestatales: también llamados fuerzas transnacionales, son los movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o imponer su punto de

²⁴ Duchacek, I., Stevenson, G., *Perforated Sovereignities and Internacional Relations. Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments*, Westport, Greenwood Press, 1988. Citado por Cornago, N., “La descentralización como elemento de innovación diplomática: causas estructurales y lógica de acción”, MAIRA. L. (Ed) *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires. El Zorzal, pág. 107.

²⁵ García Segura, C., Op. Cit., pág. 24-25

vista en el Sistema Internacional. Dos son los protagonistas en este ámbito: por un lado, las llamadas organizaciones no gubernamentales, a través de las cuales la sociedad civil ha ido adquiriendo un papel destacado en el proceso de toma de decisiones, introduciendo temas olvidados pero importantes de carácter internacional, como es el caso de Greenpeace, la Cruz Roja, etc. Por otra parte, se encuentran las empresas multinacionales o transnacionales.

4. Actores gubernamentales no centrales: en este grupo se incluyen los gobiernos locales -regionales, municipales, provinciales- de un Estado.

5. Actores interestatales no gubernamentales: este grupo de actores es el que muestra con gran importancia la heterogeneidad creciente del Sistema Internacional. Pueden ser organizaciones de tipo filantrópicas, partidos políticos, sindicatos, grupos de intereses económicos, etc.

6. Individuos.

Esta categorización, "...eleva a la plena categoría de actor de las relaciones internacionales a los Actores Gubernamentales No Centrales –AGNC-. La denominación nos parece adecuada y precisa, ya que cuando hablemos de los Gobiernos flamenco, catalán, [quebequense], bávaro, escocés, etc. y la presencia de los mismos en el ámbito internacional, quedan con esta terminología fijados a la vez tres elementos fundamentales: su carácter de actores internacionales; su naturaleza de gobiernos con determinadas capacidades, poderes y competencias –gubernamentales-; y su ubicación político-institucional de administraciones medias distintas de la administración central del Estado -no centrales-"²⁶.

No obstante, desde un punto de vista estrictamente jurídico internacional, y retomando lo expuesto en el apartado anterior, Quebec es un actor internacional, caracterizado como gubernamental no central, pero carece de subjetividad para este ordenamiento.

²⁶ Ugalde Zubiri, A., "La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada", en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, UPV/EHU, 2006, pág. 289. Disponible en: http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2005/2005_1.pdf Consultado 10 de abril de 2015.

1.3.2- Acción externa de los actores gubernamentales no centrales

El fenómeno del involucramiento externo de los actores gubernamentales no centrales ha sido denominado de distintas maneras: paradiplomacia -Duchacek y Soldatos 1988-, diplomacia constitutiva -Kincaid 2002-, diplomacia multinivel -Hocking 1993-, o gestión y acción externa -Colacrai 1994-. En nuestro trabajo, seguimos a Noé Cornago, quien precisa el papel de este nuevo actor del Sistema Internacional de la siguiente manera: la **paradiplomacia** es "...la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras muy diversas con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos, culturales o medioambientales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales".²⁷

En este sentido, y a fines de los objetivos de nuestro trabajo, el dinamismo de los gobiernos locales y regionales encuentra su variable explicativa en las nuevas condiciones para la reproducción y la representación de la identidad colectiva. Por lo tanto, la movilización internacional de los gobiernos intermedios no debe ser solamente considerada como un proceso determinado estructuralmente por las nuevas condiciones de competencia de la economía global o por sus implicaciones estructurales. Son muy importantes también las **motivaciones de índole simbólica**, aspectos socioculturales de las regiones afectadas.

Siguiendo a Keating²⁸, existen tres grandes conjuntos de razones por las cuales las regiones se involucran en la actividad paradiplomática: políticos, económicos y culturales. Esta última razón se presenta fundamentalmente en regiones que cuentan con una lengua propia, como es el caso de Quebec, que busca tanto un mayor reconocimiento de su lengua y cultura a través de contactos con el mundo de la Francofonía, como así también la participación activa en organizaciones internacionales como la UNESCO. Como veremos en los capítulos subsiguientes, la principal motivación de Quebec en llevar adelante su acción externa, será el reconocimiento como "Sociedad Distinta" en el seno de la Federación Canadiense a partir de su identidad franco lingüística.

²⁷ Cornago, Noé, "La descentralización como elemento de innovación diplomática: causas estructurales y lógica de acción", MAIRA. L. (Ed) *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires. El Zorzal, pág. 109

²⁸ Keating, M., *Paradiplomacy and Regional Networking*, Forum of Federations: An International Federalism, Hanover, Octubre 2009. Disponible en: <http://www.forumfed.org/en/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf> Consultado 10 de abril de 2015.

“En su proyección internacional los gobiernos intermedios tienen también, invariablemente, un objetivo inequívocamente político, de autoafirmación de su relevancia gubernamental, como representación autorizada de una comunidad política, no necesariamente en conflicto con aquella más amplia que representa el conjunto del Estado, pero que también reclama su lugar, en el ámbito doméstico y más allá”.²⁹

La paradiplomacia, al igual que la diplomacia, tiene un doble perfil, instrumental y simbólico. Instrumental cuando parece centrarse en ofrecimiento de incentivos a la inversión, la promoción exterior, etc. **Simbólico, cuando se despliega también como una actividad comunicativa, mediante la representación y reproducción de la identidad colectiva, y sirve como autoafirmación cultural y política.** En el caso específico de Quebec, podemos decir que la sensación histórica de alienación respecto a su centro estatal – Canadá-, actúa como incentivo para el despliegue de diversas formas de paradiplomacia, incluso a fin de afirmar su autonomía para sustraerse de ese modo al control del gobierno central. El concepto se **paradiplomacia identitaria** –Paquin- se ha utilizado para diferenciar las acciones de las unidades subestatales cuyo objetivo no es la independencia sino obtener en el exterior recursos simbólicos y reconocimiento negados en el ámbito interno³⁰. Como desarrollaremos más adelante, es en este sentido fundamentalmente, que creemos que Quebec utiliza esta herramienta para fortalecer sus objetivos tanto hacia el exterior, como hacia el interior de Canadá.

A diferencia de la política exterior que tradicionalmente engloba los temas militares o de seguridad nacional *-high politics-*, la paradiplomacia se enfoca en la baja política o *low politics*, que consiste en la realización de actividades y contactos que atienden áreas específicas como son la educación, salud, el medio ambiente, la energía y aspectos culturales.

Siguiendo a Lubin, “...más allá de la asignación formal constitucional de jurisdicción sobre la conducción de los asuntos externos, no son más los Estados soberanos -gobiernos centrales- los únicos actores legítimos en el Sistema Internacional. Otras entidades -ONGs,

²⁹ Ferrero, M., “La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 11, junio de 2006, pág. 114 <http://www.reei.org/index.php/revista/num11/articulos/glocalizacion-accion-regionalismo-paradiplomacia-argentina-cono-sur-latinoamericano>. Consultado 10 de abril de 2015.

³⁰ Zubelzú, G., “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para la acción de las provincias argentinas”, pág. 34. en Iglesias, E, Iglesias, V. y Zubelzú, G.: *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, PNUD, 2008. Disponible en: www.cari.org.ar/pdf/provincias-escenario.pdf. Consultado el 10 de septiembre de 2015.

organismos internacionales y multilaterales, y estados y provincias constitutivas de sistemas federales como Canadá- ... han transformado el tradicional Sistema Internacional. Los gobiernos centrales no son más los únicos actores en temas distintos a la defensa y la seguridad nacional *-high politics-* como son el medioambiente, energía y comercio *-low politics-*”.³¹

Esto va de la mano del surgimiento de nuevas temáticas que se están volviendo prioridad para la agenda global, como los temas medioambientales, la gestión de los recursos naturales, aspectos culturales, de educación, salud, migración y derechos humanos, entre otros, lo que coloca a estos entes en un rol muy activo a nivel internacional.

1.3.3- Causas del origen de la actividad internacional de las unidades subnacionales

Por qué referirse a la paradiplomacia o la gestión externa de los entes subnacionales como una novedad o un nuevo fenómeno si incluso hay antecedentes que se remontan a fines del siglo XIX. En el caso que estamos tratando, podemos dar cuenta de hechos como la apertura de la Agencia General en París por parte de Quebec en 1882, otra en Londres en 1908 y también en Bruselas en 1915.

La novedad del fenómeno refiere a la amplitud que ha alcanzado y a su consolidación. Para Soldatos³², ha habido un cambio en términos cualitativos ya que estas unidades han ido desplegando sus propios canales de relaciones con el exterior, se han dotado de sus propios recursos financieros y han ido determinando sus propios objetivos exteriores. Por otro lado, cuantitativamente, la actividad exterior de estas unidades ha crecido enormemente en función del alcance, es decir, temas cubiertos y tipo de relaciones mantenidas, como en número de contactos establecidos. Cabe aclarar que Quebec cuenta con el Ministerio de Relaciones Internacionales –MRIQ-, a partir del cual despliega su

³¹ Lubin, M., “Perforated Sovereignties in the Americas: the Canada-US Border and the International Outreach Activities of Quebec”, London Journal of Canadian Studies, N°19, 2003/2004, pag 21. Disponible en: http://www.canadian-studies.info/lccs/LJCS/Vol_19/Lubin.pdf “Despite formal constitutional assignments of jurisdiction over the conduct of foreign affairs, no longer are sovereign federal states -central governments- the only legitimate actors in the international system. Other entities – NGOs, international and multinational organs, and constituent states and provinces of neighboring federal systems like Canada and the USA have transformed that traditional international system. Central governments are no longer virtually the sole actors in sectors other than defence and national security -“high politics”- such as environment, energy, and trade -“low politics”-”. Consultado 10 de junio de 2015.

³² Soldatos, P., “An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”, en Michelmann y Soldatos, *Federalism and International Relations: The role of Subnational Units*, Clarendon Press Oxford, 1990. Citado por Cornago, N. Op. Cit. pág. 107.

acción internacional, valiéndose incluso, como veremos en próximos capítulos, de distintos tipos de Delegaciones que representan sus intereses en otros países.

Profundizando en las razones o causas del origen de la actividad de las unidades subnacionales, y siguiendo el análisis de García Segura, podemos identificar causas de origen externo al Estado al que pertenecen estas unidades y las que se generan en su interior.

1.- Causas de origen externo:

Según la autora, hay dos tipos de causas de origen exterior en la base de la actividad internacional de las entidades políticas subestatales, una de carácter general, común a todos los Estados y a sus subunidades, y otra de carácter particular, que responde a características específicas de cada caso.

a.- causa de **carácter general**: con ella se refiere a la incidencia de los fenómenos de globalización e interdependencia a nivel subestatal. Esta es una causa común a todos los Estados al margen de sus características específicas. Las unidades subestatales van conformando sus estrategias al objetivo de responder lo más satisfactoriamente posible a los retos externos e internos. Esto se asocia también con la diversificación de la agenda internacional y la desaparición de la división absoluta entre la política exterior e interior. Temas que antes no eran considerados materia de política exterior y que eran competencias subestatales, como medio ambiente, educación, cultura, comunicaciones, relaciones laborales, etc., pasan a formar parte de la agenda internacional.

“...desde hace años las políticas subestatales se han ido involucrando en las políticas exteriores estatales porque los asuntos exteriores no son autónomos, no constituyen una materia en sí mismos, sino que son siempre “sobre” algo. Por lo tanto, así como la lista de temas sobre los que versan se ha ido extendiendo...el concepto de política exterior como coto vedado de las altas instancias de la jerarquía política del Estado se ha debilitado.”³³

Es decir, las entidades subnacionales persiguen la prolongación externa de sus competencias internas, necesaria para poder ser funcional en aquellas materias que, siendo de competencia subestatal, requieren actuación exterior. En el caso de Quebec, la provincia sostendrá que es justamente la proyección hacia el exterior de sus competencias internas otorgadas por la Constitución, lo que le permitiría firmar acuerdos con otros países en

³³ García Segura, C., “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, N°91, enero-marzo 1996, pág. 241.

dichas materias. Esta posición se fundamenta, como veremos más adelante, en fallos de Tribunales federales de fines del siglo XIX y en la llamada Doctrina Gérin-Lajoie.

b.- causa de **origen específico**: nos referimos al contexto en que se halla integrada la unidad subestatal. Es decir, la realidad regional de la que forma parte la unidad subestatal y en la que reposa parte de su necesidad de proyección exterior. Los vínculos que establecen estas unidades subnacionales, en base al hecho geográfico provocan la diversificación de contactos pero a partir de una identidad funcional determinada.

Por ejemplo, Quebec mantiene vínculos con estados de Estados Unidos, a partir no sólo de la cercanía geográfica, sino en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, del cual Canadá es parte fundadora junto a Estados Unidos y México.

2.- Causas de origen interno:

Aquí también encontramos dos tipos de causas en la base de la acción internacional de las unidades subestatales: generales y específicas.

a.- causa de **carácter general**: refieren a la transformación del Estado-Nación. El Estado, a partir de los procesos de globalización e interdependencia ha visto limitados sus atributos de independencia y soberanía. El Estado, sigue siendo la unidad política básica del Sistema Internacional y lo es en términos no sólo de diplomacia y convención legal sino también en términos de las relaciones políticas. Pero su antiguo monopolio debe ser ahora compartido con nuevas categorías de actores, algunos de los cuales surgen desde su interior, como vimos anteriormente.

La ampliación de la agenda internacional en un mundo interdependiente provoca el desbordamiento de las demandas que recibe el Estado. Este mantiene las tradicionales prerrogativas en materia de seguridad y defensa, pero al mismo tiempo se le dirigen un número más elevado de demandas sociales, económicas, culturales, educacionales, entre otras. Las entidades subnacionales se muestran dispuestas a asumir aquellos espacios en los que el Estado tiene mayores dificultades para realizar una acción eficaz desde el punto de vista de sus prioridades inmediatas³⁴.

³⁴ Principalmente la autora da cuenta de los procesos de descentralización llevados adelante sobre todo en la década de los '90.

En el caso del federalismo canadiense, las competencias están claramente repartidas ya en los artículos 91 y 92 del Acta de la América del Norte Británica de 1867, como veremos en el próximo capítulo, entre las provincias y el gobierno federal. Lo que dicha Acta no determina en ninguna de sus partes, es la actuación externa de las provincias. Es este vacío al que Quebec recurre para sostener la ampliación externa de sus competencias internas³⁵.

b.- causas de **carácter específico**: en este grupo podemos dar cuenta de la crisis de la identidad nacional a nivel del Estado, en el sentido del crecimiento de identidades nacionales diferenciadas en las entidades subestatales. La existencia de etnias o comunidades lingüísticas, culturales o históricas diferentes en un mismo Estado no es en sí misma determinante, pero en ciertos casos sí puede convertirse en un factor clave. Las motivaciones al respecto pueden ir desde un pedido de autonomía, hasta un extremo de reivindicaciones independentistas, es decir, conductas que pueden asociarse más a la llamada **protodiplomacia** o aquella acción que tiene como objetivo final la secesión de la unidad subestatal del Estado Central.

“La protodiplomacia global describe aquellas actividades internacionales llevadas adelante por gobiernos no centrales como Quebec, que tratan de insertar alguna suerte de fuerte intención autonomista o incluso algunas veces, un mensaje soberanista en sus contactos económicos, sociales y culturales con países extranjeros. En ese contexto, la provincia usa sus misiones culturales/comerciales en el extranjero como proto-embajadas o proto-consulados de un potencial estado soberano”³⁶

En el caso de Quebec, desarrollaremos en los capítulos sucesivos la evolución en los reclamos nacionalistas de la Provincia y que han oscilado entre un reclamo de reconocimiento como “Sociedad Distinta” al interior de la Federación, fundamentalmente presionando por mayor autonomía, hasta un claro pedido de secesión y conformación de un nuevo Estado.

³⁵ Para más detalle sobre el diseño constitucional canadiense, ver Seijas Villadangos, E., “Diseño Constitucional e implementación de la Federación Canadiense: de Macdonald a Harper”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, N°24, 2009, pág. 511-543

³⁶ Lubin, M., Op. Cit. pág. 22 “Global Protodiplomacy describes those international outreach activities of a noncentral government like the province of Quebec that tries to graft some sort of a strong autonomist or even at times sovereignist message onto its economic, social, and cultural links with foreign countries. In such a contest, the province uses its trade/cultural missions abroad as proto-embassies or proto-consulates of a potentially sovereign state.” La traducción es nuestra.

1.3.4- Modalidades en el accionar externo de las unidades subnacionales

Podemos distinguir dos modalidades principales en el tipo de intervención que estas unidades pueden desarrollar.³⁷ Como primera alternativa, los actores subnacionales pueden establecer una presencia indirecta, es decir, actúan como mediadores para lograr incidir en la elaboración de políticas nacionales. Actúan como *lobbies* presionando, pero sin estar directamente presentes en la arena internacional.³⁸ Otra modalidad supone que estos actores subnacionales utilicen recursos propios a fin de incidir sobre cuestiones de la realidad internacional por las cuales se vean afectados. Aquí, entran en contacto directo con otros actores. “A este último tipo de actividad [Duchacek] la denomina *global micro-diplomacy*...y cita como ejemplos las representaciones... de las provincias canadienses en Tokio, Bruselas, Frankfurt y Londres”³⁹. Es en la acción directa, como veremos, en la que Quebec desarrollará su actividad internacional con mayor intensidad.

Respecto a los instrumentos generalmente utilizados por las provincias, ciudades o regiones, al momento de involucrarse internacionalmente con pares u otros Estados, existen una amplia gama de opciones como las misiones en el extranjero de carácter comercial/industrial -organizadas, coordinadas o amparadas por las instituciones de gobierno local-, la recepción de misiones y autoridades extranjeras, los viajes de las autoridades subestatales al exterior con finalidades de promoción, la participación en ferias comerciales u organización de demostraciones sobre la producción local en el exterior, las campañas de promoción en medios de comunicación extranjeros, el establecimiento de oficinas de promoción en el exterior de carácter permanente, el establecimiento de oficinas de promoción en el interior pero de vocación internacional, es decir, destinadas a la captación de inversiones extranjeras -servicios de información, ayuda en la gestión, búsqueda de socios, etc.-, el establecimiento de zonas francas para impulsar el comercio y atraer la inversión. Además, el establecimiento de relaciones con otros actores internacionales -entidades subestatales, estados, organizaciones internacionales-, con distintas modalidades de asociación, como los hermanamientos -de regiones, ciudades, provincias-, las actividades de cooperación fronteriza -cultural, educativa, lingüística, científica, sanitaria-, la participación en Redes, en Organismos Internacionales -como lobby influyendo en decisiones de la delegación estatal o con un cierto grado de autonomía

³⁷ García Segura, C., “La Actividad exterior...”. Op. Cit., pág. 255-256

³⁸ Por ejemplo lobbies llevados adelante por estados o provincias agrícolas sobre el gobierno federal para mantener la defensa de sus intereses en las negociaciones de acuerdos comerciales internacionales.

³⁹ Zubelzú, G., Op. Cit. pág. 33.

respecto a ella cuando es posible constitucionalmente- o la participación en conferencias internacionales⁴⁰.

Quebec, desarrolla su acción exterior a través de la mayoría de los instrumentos arriba mencionados, alguno de los cuales son motivo, como veremos, de fuertes tensiones con el gobierno central. Sobre todo, aquellos que involucran el relacionamiento directo con otros Estados a los fines de impulsar no sólo su actividad exterior sino aquellos contactos que pudieran ser parte de una estrategia para ganar reconocimiento internacional en caso de lograr plena soberanía.

En este sentido, pueden presentarse escenarios de cooperación o de conflicto entre el Estado y sus unidades subnacionales a partir de la acción externa de estas últimas. Es decir, pueden cooperar a nivel exterior cuando sus objetivos coinciden, por ejemplo organizando conjuntamente ferias, preparando la presentación ante conferencias. Si, en cambio, se presenta el conflicto, las entidades subnacionales pueden llegar a desarrollar su actividad exterior en contra, incluso, de las directrices del Estado central. Cuando el conflicto es tal que el objetivo de la unidad subestatal es la secesión, y cuando la misma utiliza la actividad exterior como medio para vehicular su mensaje independentista, se denomina como ya mencionamos protodiplomacia o “protodiplomacia global”: aquellas actividades del gobierno no central que incluyen un mensaje separatista en sus relaciones y vínculos económicos, sociales, culturales con países extranjeros⁴¹. Suelen ser casos en que las competencias exteriores en alguna materia no están claras y son reclamadas por ambas instancias gubernamentales, como veremos sucede en la relación Quebec-gobierno central canadiense. Esta situación se presentó claramente, como veremos, en dos oportunidades a través de referéndums convocados por el gobierno quebequense.

En relación a este último punto, cabe preguntarnos qué sostiene el Derecho Internacional respecto al principio de autodeterminación de los pueblos, ya que suele ser utilizado como bandera por aquellos sectores que buscan, sobre todo, la secesión.

⁴⁰ Gallardo Pérez, A.: Paradiplomacia. La dimensión subnacional de las relaciones internacionales, *Diplomacia*, N° 110, Chile, enero-marzo 2007; y Casals, P., *Estrategia de vinculación internacional de las Entidades Políticas Subestatales*, Dirección de Relaciones Internacionales, Subsecretaría del COPADE, Ministerio de Gobierno, Educación y Cultura, Pcia. De Neuquén, octubre 2012.

⁴¹ Lubin, M., Op. Cit. pág. 22.

1.4- El principio de Autodeterminación de los Pueblos y su contraparte, la integridad territorial

Siguiendo a Pastor Ridruejo⁴², durante el siglo XIX y en los primeros lustros del Siglo XX, se hablaba del principio de las nacionalidades. Principio determinante por ejemplo, en la remodelación del Viejo Continente en el siglo XIX con la aparición de Alemania e Italia. Pero para el Derecho Internacional clásico imperante en esa época, los destinatarios del principio de las nacionalidades no eran los pueblos sujetos a dominación colonial sino ciertas colectividades europeas, las llamadas minorías. Al término de la Primera Guerra Mundial, ya Wilson, Presidente de Estados Unidos, lanzó en concepto de autodeterminación en su mensaje del 12 de febrero de 1918, en su punto 4.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la Carta de Naciones Unidas ya contiene referencias expresas al principio de autodeterminación de los pueblos. Según su artículo 1.2, uno de los propósitos de la Organización es "...fomentar entre las naciones relaciones de amistad, basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos...". También se hace referencia al mismo en el artículo 55 de la Carta. Pero, lo que en principio se concibió como un postulado político, pronto, por la dinámica anticolonialista de la Organización, se consagró muy pronto como norma positiva del Derecho Internacional. Nos referimos a la Resolución 1514 de 1960 de la Asamblea General, que contiene la "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales"⁴³, llamada la Carta de Descolonización. En su punto 2 especifica lo siguiente: "Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación; en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural". Pero, hay que destacar también, que en el punto 6, determina lo siguiente -y es precisamente en esta cuestión en donde se plasmará la tensión entre dos principios-: "Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional o la integridad territorial de un país, es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas".

⁴² Pastor Ridruejo, J., Op. Cit. pág. 256.

⁴³ Resolución 1514 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/decolonization/declaration.shtml>, consultado el 8 de septiembre de 2015.

Posteriormente, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966⁴⁴ parece ampliar el concepto al establecer en su artículo 1.3 que “los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas”.

El principio de autodeterminación de los pueblos obtuvo aún mayor afirmación a través de la Resolución 2625 de la Asamblea General, “Declaración de los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas”⁴⁵, de 1970: “En virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta... Todo Estado tiene el deber de promover, mediante acción conjunta o individual, la aplicación del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, a fin de ... b) Poner fin rápidamente al colonialismo, teniendo debidamente en cuenta la voluntad libremente expresada de los pueblos de que se trate... El establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo... El territorio de una colonia y otro territorio no autónomo tienen, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra... **Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color.** Todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al

⁴⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0015>. Consultado el 8 de septiembre de 2015.

⁴⁵ Resolución 2625 de la Asamblea General de Naciones Unidas. El resaltado es nuestro. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION). Consultado 8 de septiembre de 2015.

quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado o país.”⁴⁶

Claramente, dicha Resolución hace referencia a aquellos territorios coloniales, distintos en sus condiciones jurídicas del Estado que los administra, por lo que recalca la no autorización a cualquier tipo de acción que suponga la violación al principio de integridad territorial de Estados soberanos e independientes en tanto y en cuanto cuenten con un gobierno representativo de la totalidad de su población. Además deja en claro que el efecto de la libre determinación de los pueblos no debe forzosamente desembocar en la independencia sino que su ejercicio puede conducir a situaciones distintas.

Pensando en lo que, como veremos más adelante, han sido las distintas estrategias de Quebec a partir de la Década del '60, cabe preguntarnos si podríamos pensar en un derecho de autogobierno o de autodeterminación de los pueblos nacionales dentro del Estado, respetuoso de su unidad y de la integridad de su territorio. El Derecho Internacional en vigor sigue confiando esta cuestión al tradicional principio de autoorganización del Estado⁴⁷. Sin embargo, el Derecho Internacional prevé solo dos situaciones en las que cabe suponer un derecho de separación: el supuesto de la población de un territorio anexado por un Estado mediante el uso de la fuerza; y en el caso que un Estado violase masivamente los derechos de un pueblo, planeando y ejecutando o consintiendo su genocidio, discriminándolo políticamente de forma grave y sistemática, o sofocando y destruyendo su identidad⁴⁸. Como veremos en los capítulos sucesivos, ninguna de estas situaciones puede ilustrar a Canadá y su relación con Quebec.

Incluso, dos resoluciones posteriores de la Asamblea General, la 47/135 de 1992 “Declaración sobre los derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas”⁴⁹, y la 61/295 “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”⁵⁰, dan cuenta de la posición del Derecho Internacional al respecto. La primera reconoce la categoría del Estado plurinacional, y de

⁴⁶ El resaltado es nuestro.

⁴⁷ Remiro Brotóns, A., Op. Cit., pág. 128

⁴⁸ *Ibidem*, pág. 129

⁴⁹ Declaración sobre los derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas. Resolución 47/135 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/47/135>. Consultado 8 de septiembre de 2015.

⁵⁰ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Resolución 61/295 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/61/295>. Consultado 8 de septiembre de 2015.

acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas y de los Pactos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 -de aprobación simultánea a los Civiles y Políticos-, ampara la naturaleza colectiva de sus singularidades y de las personas y pueblos que las defienden y mantienen, pero sin citar el derecho de autodeterminación. Donde sí se lo contempla es en la resolución referida a los pueblos indígenas, pero de manera distinta a los pueblos coloniales. Así, indica en el artículo 3 que "...los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural". Pero este derecho queda acotado en el artículo siguiente, cuando afirma: "Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas". De tal manera que la autodeterminación indígena se enmarca en la autonomía dentro del Estado, no en la independencia, asociación o integración en otro Estado, como se reconocía a los pueblos coloniales. El art. 46, igual que hiciera la resolución 2625, se encarga de recordar que la defensa de la singularidad étnica o nacional no se puede entender "en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes", lo que no les evita a los propios Estados la obligación de respetar y promover dichas particularidades⁵¹.

El concepto de pueblo que utilizaremos, es el que retomamos de Pastor Ridruejo, cuando determina que éste integra elementos objetivos y elementos subjetivos. Entre los primeros, "...encontramos el territorio geográficamente definido, unidad de raza, lengua común, cultura común, religión común, tradición y costumbres comunes, pasado común, sentimiento de patria y conciencia nacional. El elemento subjetivo que converge junto a los anteriores es la voluntad colectiva de construir una nación independiente, elemento éste necesario pero no suficiente, ya que debe ir acompañado por los elementos objetivos, que los condicionan y limitan con sentido integrador."⁵²

A menudo, según Remiro Brotóns⁵³, los grupos humanos que dentro de un Estado presumen de una conciencia nacional diferenciada, asentada en un territorio definido,

⁵¹ Resolución 47/135 del 18-12-1992. Op. Cit.: Art.1: "1. Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad.

2. Los Estados adoptarán medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos."

⁵² Pastor Ridruejo, J., Op. Cit., pág. 255

⁵³ Remiro Brotóns, A., Op. Cit., pág. 109

articulan políticamente sus demandas bajo el estandarte de la libre determinación de un destino que pasa por la independencia o por la vinculación a otro Estado ya existente. Los defensores de esta postura, suelen dar por supuesto que el derecho de separación es una consecuencia necesaria del principio de la autodeterminación. Esta postura parece susceptible de cuestionarse a partir de entender que el Derecho Internacional es obra en primer lugar, de los Estados.

Cabe aclarar, que en el caso de los partidos políticos presentes en el ámbito de la provincia de Quebec, encontraremos dos posiciones diferenciadas dentro de los que llamamos reivindicación nacionalista. Por un lado, la postura representada más firmemente por el Partido Quebequés –PQ-, el cual sostiene la necesidad de asociar la autodeterminación de la Provincia con la secesión. Por otro lado, la reivindicación que lleva adelante el Partido Liberal a nivel provincial respecto al reconocimiento de Quebec como “Sociedad Distinta”, pero **dentro de Canadá**, es decir, el pedido de reconocimiento jurídico de un **federalismo asimétrico**.

Es decir, actualmente el Derecho Internacional sólo reconoce, como **sujetos primarios y plenos**, a los **Estados**, por lo tanto, con subjetividad jurídica internacional. Los entes o unidades gubernamentales no centrales, si bien son reconocidos como actores del Sistema Internacional, sobre todo a partir del fenómeno tanto de la paradiplomacia y de la protodiplomacia, carecen de dicha subjetividad. Por lo tanto, es el Estado aquel que incurrirá en responsabilidad internacional en caso de una violación a una norma de Derecho Internacional –por ejemplo a partir del incumplimiento de una obligación derivada de la firma de un Tratado Internacional.

Por otro lado, este mismo Derecho Internacional, reconoce de manera limitada la aplicación del principio de **autodeterminación de los pueblos**, ya que éste debe ser entendido en consonancia con el principio de integridad territorial. Así es cómo se diferencia la autodeterminación que traería como consecuencia la secesión de una parte del Estado, de la obligación que todo Estado tiene respecto a garantizar la autodeterminación interna –entendida como desarrollo social, económico, cultural, político- al interior de sí mismo.

Es en este sentido que Quebec, como ente gubernamental no central, utilizará los distintos instrumentos disponibles que hemos visto en el presente capítulo en pos de desarrollar su accionar externo. En especial, aquellas modalidades que podemos incluso catalogar dentro de la llamada paradiplomacia identitaria, es decir, cuando el accionar externo tiene sobre todo un objetivo simbólico, cuando se despliega también como una actividad comunicativa,

mediante la representación y reproducción de la identidad colectiva, y sirve como autoafirmación cultural y política.

2.- Marco Histórico y Jurídico del Accionar Internacional de Quebec

2.1- Canadá: breve introducción a su sistema político actual

Canadá representa un caso singular en territorio americano pues es un país que se define como monárquico y que tiene un régimen parlamentario. Cabe aclarar que esta Monarquía Constitucional y Parlamentaria⁵⁴ tiene como Jefe de Estado a la Corona del Reino Unido, representada en territorio canadiense por el Gobernador General –función predominantemente simbólica-, mientras que la jefatura de gobierno es desempeñada por un Primer Ministro⁵⁵. En cada una de las provincias existe un Gobernador Provincial o Teniente Gobernador con las mismas funciones. El Poder Legislativo está compuesto por la Cámara de los Comunes y el Senado. El sistema Judicial, se conforma con diferentes tribunales, con un Tribunal Supremo a la cabeza del sistema. El modelo de instituciones políticas ha sido el existente en el Reino Unido.⁵⁶

Siguiendo la caracterización que Sartori⁵⁷ hace respecto de los parlamentarismos, el cual rige en Canadá, la principal característica de dichos sistemas es que el Parlamento es soberano. Estos sistemas requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto del Parlamento. El tipo de parlamentarismo que se presenta es el llamado “sistema de primer ministro o de gabinete”⁵⁸, en el cual los gobiernos se forman normalmente través de la elección de una mayoría de miembros de la Cámara de los Comunes que pertenezcan a un sólo partido político, con el líder del partido elegido por sus miembros. Este líder seleccionará entonces a los individuos pertenecientes al partido, que sean miembros del Parlamento, para formar el gabinete ejecutivo. Nominalmente el Senado tiene una presencia prácticamente igual en cuanto poderes legales en relación a la Cámara de los Comunes, sin embargo, en la práctica el Senado se

⁵⁴ Castro Rea, J., “Canadá: la Federación más descentralizada del mundo”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XL, n°161, julio-septiembre 1995, pág. 194.

⁵⁵ El Gobernador General posee enormes poderes de acuerdo a la Constitución, pero por “convención” son ejercidos habitualmente por el Primer Ministro. No existe margen de discrecionalidad para el Gobernador General salvo situaciones excepcionales. Por ejemplo, el Gobernador General tiene ilimitada autoridad legal para vetar un proyecto de ley –*Bill*–, pero una convención constitucional ha limitado esta autoridad, por lo cual se requiere que el Gobernador General apruebe *-the Royal assent-* todos los proyectos de ley que hayan sido debidamente aprobados por las dos cámaras del Parlamento. En Serrafiero, M., *Canadá: notas sobre su sistema político e institucional*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, CABA, Septiembre 2008, pág. 13. Disponible en: www.ancmyp.org.ar/user/files/12Serrafiero.pdf Consultado el 28 de julio de 2015.

⁵⁶ Le, F., “La Constitución y el Federalismo”. En Hristoulas, A., Denis, C., Wood, D. coordinadores: “*Canadá: política y gobierno en el Siglo XXI*”, Instituto Tecnológico de México, 2005. Cap. 1, pág. 26.

⁵⁷ Sartori, G., *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, Cap. VI

⁵⁸ *Ibidem*.

ha vuelto secundario frente a la ésta. Ésto se debe principalmente a que los miembros del Senado son designados por el Gobernador General a consejo del Primer Ministro, sumado a que el gobierno de turno cae o se mantiene en el poder con base en el apoyo de la Cámara de los Comunes. Los miembros de esta Cámara son elegidos por sufragio universal, por un período de 5 años, bajo un sistema uninominal de distritos y con mayoría simple⁵⁹.

Canadá fue una colonia del Imperio Británico que, en 1867, logró un estatus especial gracias al Acta de la América del Norte Británica que unió a las colonias de Ontario, Quebec, Nueva Brunswick y Nueva Escocia. Tiempo después se unieron las colonias de Manitoba -1870-, Columbia Británica -1871-, la Isla del Príncipe Eduardo -1873-, Alberta -1905-, Saskatchewan -1905- y Terranova -1949-. Se termina de conformar políticamente con tres territorios, Yukón y los Territorios del Noroeste, los cuales a diferencia de las provincias poseen menos autonomía respecto del gobierno federal⁶⁰.

El Acta de 1867 determinó el nacimiento de un sistema federal⁶¹, el cual claramente establece un reparto de competencias entre aquellas que estarán a cargo exclusivamente del gobierno federal, aquellas a manos de las provincias y otras, compartidas. A las legislaturas provinciales les corresponde la competencia educativa, lingüística y religiosa. Se establece el francés y el inglés como idiomas oficiales de las instituciones federales y de la provincia de Quebec, pero no del resto de las provincias donde rige el inglés. A la Federación le corresponden las competencias relativas a defensa, moneda, comercio, derecho penal, asuntos indígenas, entre otras. A las provincias las competencias sobre el gobierno local, los tribunales de provincia, la propiedad y los derechos civiles, preservándose así la dualidad entre el *droit civil-common law*.⁶²

“De hecho, la Constitución Canadiense es un híbrido del federalismo estadounidense y las prácticas constitucionales británicas, resultando en una monarquía constitucional nominal basada en el principio de supremacía del Parlamento combinado con una Federación de provincias autogobernadas”.⁶³

⁵⁹ Le. F., Op. Cit. pág. 6.

⁶⁰ En junio de 1993 se creó un nuevo territorio en la parte oriental de los Territorios del Noroeste bautizado como Nunavut -Nuestra Tierra en idioma *inuit* o esquimal-.

⁶¹ El federalismo es una estructura de gobierno caracterizada por una división entre los niveles de gobierno en el ámbito local y central, donde ambos son soberanos en sus propias jurisdicciones. *Ibidem*.

⁶² Este punto será desarrollado en el siguiente apartado, cuando se trabaje sobre los antecedentes históricos de la Federación Canadiense.

⁶³ Le, F., Op. Cit. pág. 18.

Con respecto a las causas del nacimiento del federalismo canadiense, el caso presenta particularidades históricas. Las colonias inglesas de lo que actualmente conforman Canadá, se unieron por razones económicas, además de liberarse de sus lazos coloniales. Además, necesitaban proteger su mercado y defenderse del poderío de sus vecinos del Sur, los recientemente independizados Estados Unidos, que eran considerados una amenaza. Estas colonias tenían rasgos muy diferentes entre sí, debidos a su historia y a su situación geográfica como veremos en detalle en el siguiente apartado. En el caso de la Federación Canadiense se unen dos culturas diferentes -la inglesa y la francesa-, dos religiones -la protestante y la católica-, y lo que es más importante, dos pueblos que se habían enfrentado, incluso como veremos, en un conflicto armado.

Nació un Estado multinacional en el que la mayoría de su minoría, los canadienses franceses, vivían en un mismo territorio, el Bajo Canadá, que se convirtió en Quebec después de la adopción de la fórmula federal. Para los canadienses ingleses la Federación era un pacto entre cuatro provincias, que fueron las que firmaron el Acta de Unión. Para los canadienses franceses era un pacto entre dos pueblos fundadores. Esto constituirá el origen de las tensiones entre Quebec y el gobierno Federal a lo largo de la historia. En palabras de Zubelzú, "...en general puede afirmarse que [los sistemas federales] han posibilitado una actividad [externa de las unidades subestatales] más intensa".⁶⁴

Para dar cuenta de lo recién expuesto, comenzaremos haciendo un recorrido histórico para poder entender la génesis del federalismo canadiense, base de lo que creemos, constituye fuente de las tensiones que se presentan incluso en la actualidad entre Quebec y el Gobierno Federal Canadiense.

2.2- Recorrido Histórico

Los primeros exploradores que arribaron a las costas del Atlántico Este fueron los europeos: el inglés John Cabot llegó a Terranova en 1497, y el francés Jacques Cartier a las costas de la isla del Príncipe Eduardo en 1534. Estos hechos se remontan a la Edad Moderna, cuando las coronas europeas deseaban expandir sus dominios a nuevos territorios aún inexplorados. Sin embargo Cartier entre 1535 y 1536 fue el primero en entrar al territorio norteamericano, navegando por el río San Lorenzo y arribando a lo que

⁶⁴ Zubelzú, G., Op. Cit. pág. 29.

actualmente corresponde a la ciudad de Montreal, para reclamar la soberanía francesa sobre la región de lo que luego sería la Nueva Francia. Los primeros asentamientos en lo que ahora es Canadá fueron llevados a cabo por los franceses⁶⁵.

Sin embargo no fue hasta 1608 cuando el francés Samuel de Champlain dio nacimiento a la Nueva Francia fundando sobre la orilla norte del río San Lorenzo a la ciudad de Quebec⁶⁶. La ciudad se volverá así el punto de partida de las exploraciones francesas en América del Norte. Después de 1627 el rey de Francia Luis XIII concedió el monopolio de la colonización a los católicos, volviéndose una colonia real en 1663.

Con el inicio de la colonización francesa, surgieron persistentes enfrentamientos en el actual territorio canadiense entre los habitantes de las colonias de Nueva Francia y aquellas ocupadas por colonos ingleses, como reflejo de las constantes rivalidades que en Europa mantenían Francia e Inglaterra. Por otro lado el comercio de pieles que realizaban los franceses con los indígenas para ser vendidas en Europa, significaba un negocio muy lucrativo para los europeos. Finalmente, los franceses se encontraban establecidos a orillas del río San Lorenzo, puerta de entrada a los Grandes Lagos y al centro del continente por lo que éstos debían seguir defendiendo su territorio de las expansiones inglesas.

Para 1670 se crea la Hudson's Bay Company, bajo la protección de la Corona Británica, con la finalidad de explotar los territorios adquiridos y controlar el comercio de pieles⁶⁷. Fue fundada como compañía privilegiada por el rey Carlos II en 1670 otorgándosele el monopolio del comercio sobre la región bañada por los ríos y arroyos que desembocan en la bahía de Hudson en el norte de América del Norte. Durante casi un siglo a partir de entonces, se produjeron innumerables enfrentamientos armados entre anglófonos y francófonos por el control comercio y, finalmente, Nueva Francia pasó a formar parte de dominio inglés en 1759: la Guerra de los Siete Años –nombre que adquirió dicho acontecimiento- concluyó con la firma del **Tratado de París en 1763**, por el cual Francia cede a Inglaterra las actuales ciudades de Quebec, Montreal, la Acadia y la orilla izquierda del Mississippi. Francia solo conservó las islas de Saint-Pierre y Miquelón y el derecho de

⁶⁵ Galarza, G., "Federalismo o Independencia. El dilema de la Provincia Canadiense de Quebec", *AFESE*, N°25, Asuntos Internacionales, Quito, julio 1995 pág. 81. Disponible en: <http://www.afese.com/img/revistas/revista25/quebec.pdf> Consultado 5 de abril de 2015.

⁶⁶ La ciudad de Quebec debe su nombre a *Kebec*, una palabra de origen algonquino, pueblo nativo de Canadá, que significa «allá donde el río se estrecha».

⁶⁷ A diferencia de España y Portugal, franceses y británicos cedieron a compañías mercantiles privadas la explotación de las tierras y sus recursos a cambio de unas cantidades. <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/hudsons-bay-company/> Consultado 8 de junio de 2015.

pescar en las costas de Terranova. Los entonces colonos franceses, se convirtieron en súbditos de su Majestad el Rey de Inglaterra y de esta manera el comercio pasa rápidamente a manos de los ingleses⁶⁸.

Con la conquista llegaron los funcionarios, los comerciantes y algunos colonos ingleses. El término canadiense⁶⁹ empieza a utilizarse para hablar de los vencidos en 1763, a los que el Tratado de París había despojado de muchos derechos como por ejemplo, la imposibilidad de aspirar por parte de los católicos a desempeñar funciones administrativas. Los canadienses eran católicos y por este hecho quedaban excluidos de la administración.

“La Conquista [realizada] por los ingleses dejó una cicatriz imborrable en el espíritu de los francófonos. Los primeros pobladores franceses y sus descendientes lucharon con éxito por mantener su cultura, su idioma, su derecho civil y su religión católica. Muchos –sino la mayoría- de los francocanadienses, adoptaron una peculiar forma de nacionalismo para sostener su cultura y su modo de vida...”.⁷⁰

Inmediatamente después de la conquista, los quebequenses se agruparon en una comunidad rural, dirigidos por el clero y decididos a desarrollarse como identidad cultural. Con el paso del tiempo, empezaron a protestar enérgicamente contra Londres, por el trato recibido y obtuvieron ciertos cambios. Por ejemplo el gobierno imperial accedió a que Francia enviase obispos católicos, pero siempre con el acuerdo de Londres. Esto los animó a reivindicar más derechos. Concretamente, a partir de ese momento, pidieron el mantenimiento de las leyes y costumbres de París, siempre que no fueran contrarias al bien general de la colonia, que el personal jurídico fuera de lengua francesa, el derecho de ejercer la función de jurado y el derecho de comunicar las sentencias en lengua francesa, la promulgación en lengua francesa de las leyes y órdenes de su Majestad.

Es así que la Corona Británica preocupada por la permanencia de Quebec dentro de sus dominios,⁷¹ ofreció a las elites canadienses-franceses un instrumento jurídico: el **Acta de Quebec**, proclamada en **1774**. El documento proporcionaba concesiones a Quebec por ser

⁶⁸ Galarza, G., Op. Cit., pág. 83

⁶⁹ Se cree que el nombre Canadá se origina de una palabra hurón-iroquesa, *Kanata*, que significa poblado, asentamiento, refiriéndose a un asentamiento sobre el sitio de la actual Ciudad de Quebec. Se dice que los franceses habrían mantenido el nombre de *Kanata* que derivó en Canadá, que los indios nativos usaban para denominar sus establecimientos.

⁷⁰ Emmerich, G.: “Apogeo y Declinación del Soberanismo Quebequense”, *POLIS*, Volumen 2, pág. 149-177. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72620306> . Consultado 20 de junio de 2015.

⁷¹ Para ese entonces, aquellos que luchaban por la independencia de Estados Unidos trataron de incentivar a las elites de Quebec para que se unieran también hacia la independencia de la Corona Británica.

una colonia diferente al resto de las inglesas y al mismo tiempo disuadía las posibilidades de unirse a la lucha independentista de las Trece Colonias norteamericanas.

Efectivamente desde la promulgación del Acta de Quebec, la provincia gozó de un estatus especial tanto en la ley escrita como en la práctica institucional y cotidiana. A través del Acta de Quebec de 1774, el Parlamento de Westminster restablece la legislación de París en materia civil y concede a los habitantes de Quebec la libertad de culto, permitiéndoseles acceder a la función pública⁷².

El triunfo de la independencia estadounidense en 1776, provocó que los *loyalists*, rebeldes que deseaban seguir gobernados por la Corona Británica, se desplazaran hacia el Norte en el actual territorio canadiense, llegando a establecerse en poblaciones francesas, principalmente al oeste de Quebec. Los leales a la Corona, reticentes a compartir un gobierno colonial con los canadienses franceses, exigieron autonomía a la Su Majestad. Debido a esta situación y para evitar los enfrentamientos entre los anglófonos y francófonos, la Corona Británica promulgó la **Ley Constitucional de 1791**, que estableció el sistema parlamentario en las nuevas colonias y dividió a Quebec en Alto y Bajo Canadá, base de las actuales provincias de Ontario y Quebec. Se establecían además parlamentos en cada una de estas colonias, electos por voto directo.⁷³ El Bajo Canadá, es decir, el Quebec de hoy, será la patria de los francófonos.

Sin embargo, en la colonia del Bajo Canadá, el poder se encontraba sustentado únicamente por las elites políticas y económicas, quienes restaban poder a las asambleas coloniales. Ante esta situación surgió el descontento y la rebelión por parte de los pobladores locales quienes exigían el establecimiento de un gobierno responsable⁷⁴. Los reformistas –tanto anglófonos como francófonos- deseaban lograr una reforma constitucional, la cual estuviera regida por principios igualitarios e individualistas, permitiéndoles el desarrollo económico.

Esta situación se fue exacerbando hasta el punto en que entre 1837 y 1838 estalla la revolución que produce una intensa crisis institucional, económica y sociopolítica que desemboca en la rebelión de los patriotas del Bajo Canadá. Ésta será finalmente reprimida

⁷² Galarza, G., Op. Cit., pág. 83.

⁷³ Dividiendo Canadá en dos provincias -el Bajo y el Alto Canadá- será la provincia de Ontario donde se asienten los monárquicos americanos y los inmigrantes ingleses.

⁷⁴ Es decir, que el Ejecutivo fuera seleccionado entre los parlamentarios electos. En Castro Rea, J. y Castro, N.: “La democracia en Canadá: partidos políticos, elecciones y grupos de interés”. En Hristoulas, A., Denis, C., Wood, D. coordinadores: “*Canadá: política y gobierno en el Siglo XXI*”, Instituto Tecnológico de México, 2005. Cap. 2, pág. 47.

con violencia por el ejército británico, lo cual acabó con los ideales independentistas republicanos de una clase media francófona liberal y también con los de otros sectores conservadores que consideraban la posibilidad de anexarse a Estados Unidos⁷⁵.

Ante la inestabilidad política generada por las rebeliones, el gobernador de las colonias Lord John George Lambdon Durham presentó un informe a la Corona Británica sugiriendo la unión del Alto con el Bajo Canadá. Proponía la desaparición gradual de la cultura francesa, fomentar el protestantismo entre la población de habla francesa y crear gobiernos responsables con legislaturas representativas. De esta manera la Corona aprueba en **1840** el **Acta de Unión**, que fusionaba el Alto y Bajo Canadá en una sola entidad denominada, la Provincia de Canadá, instituyéndose un sólo gobierno para ambos territorios⁷⁶.

Entre 1840 y 1867, bajo el régimen del Acta de Unión no hubo más que un solo gobierno para las antiguas provincias ahora reunidas. Gran Bretaña derogó a la continuidad legal que había sido garantizada por el Acta de Quebec y algunos acuerdos particulares que beneficiaban al que fuera hasta entonces el Bajo Canadá -varias leyes referentes al derecho civil, a la educación, la agricultura, las instituciones municipales-, fueron derogados⁷⁷.

Esta colonia -la Provincia de Canadá o Canadá Unido- estaba sujeta a legislaciones del Parlamento británico, concretamente a una legislación imperial que prohibía a las legislaturas coloniales legislar en contra de las leyes imperiales -*Colonial Laws Validity Act*- por tanto las colonias solo tenían jurisdicción sobre los asuntos locales.

Sin embargo, a pesar del relativo progreso del Canadá Unido, los gobiernos eran frágiles y temporales. Por otro lado, el triunfo del Norte industrial en Estados Unidos, no hizo más que acrecentar el temor de la Corona Británica sobre la fragmentación de sus provincias. El establecimiento de un nuevo Estado parecía la solución ideal para realizar un triple objetivo

⁷⁵ Velázquez Becerril, C. y Pérez, G., "Identidades compartidas y juego multicultural: consideraciones sobre la transformación política en Quebec", *Portal de Revistas Científicas y Arbitradas de la UNAM*, Año 2, número 2, julio-diciembre de 2007, pág. 228. Disponible en: <http://www.journals.unam.mx/index.php/nam/article/view/15686/0> Consultado 10 de julio de 2015.

⁷⁶ En efecto, en el momento de la unión, la población del Bajo Canadá ascendía a 650.000 personas, mientras que la del Alto Canadá no era sino de 450.000 habitantes. La imposición de la igualdad de representación de ambas colonias en la cámara elegida fue en detrimento de la población del Bajo Canadá; por otra parte, aumentó la población del Alto Canadá, gracias a la inmigración de aquéllos que habían huido de Estados Unidos, por fidelidad a la Corona Británica, y de colonos de las islas británicas, pudiendo contar con un nuevo flujo migratorio para pasar de una igualdad ficticia a una mayoría real. Para más detalle, consultar el trabajo de Chevrier, M., *Federalismo canadiense y autonomía de Quebec : Perspectiva histórica*, Direction des Communications Ministère des Relations Internationales, Quebec, Canadá, 1996.

⁷⁷ *Ibidem*.

de seguridad, prosperidad y de emancipación política. Entre los participantes que deseaban la unión de las colonias, incluyendo a Nueva Escocia y Nueva Brunswick, había dos grupos. Uno, el mayoritario, compuesto sobre todo por canadienses ingleses, procedentes del Alto Canadá, favorecían un régimen unitario para el conjunto del territorio. Un segundo grupo, que era minoritario, estaba formado fundamentalmente por los delegados de lengua francesa del Bajo Canadá que preconizaban una unión de tipo federal, agrupando estos argumentos en las llamadas Resoluciones de Quebec. Los argumentos de grupo minoritario traducían la preocupación de los canadienses franceses y de los habitantes de las provincias Marítimas que querían evitar perder las ventajas de las que gozaban⁷⁸.

Se convocó a la Conferencia de Londres que tuvo lugar en el Palacio-Hotel de Westminster el 4 de diciembre de 1866 para finalmente dirimir el formato del nuevo Estado. La Conferencia se prolongó durante todo el mes de diciembre y concluyó con la redacción de las Resoluciones de Londres, que en substancia son una nueva edición de las Resoluciones de Quebec. A continuación fueron presentadas al gobierno imperial. Éste las confió a los mejores redactores legislativos, que las tradujeron en términos jurídicos y se convirtieron en un proyecto de ley. Tanto en la Cámara de los Comunes como en la de los Lores, el proyecto de ley recibió el asentimiento general, sin despertar gran interés. La metrópoli se mostraba satisfecha de esta solución para sus colonias.

Es así, como el 1 de julio de **1867**, la Corona Británica acepta y proclama el pacto establecido entre las Provincias y el Parlamento Imperial, dando surgimiento al **Acta de la América del Norte Británica** -*British North America Act* o *BNA* por sus siglas en inglés-, ley constitucional que regiría a los canadienses en el transcurso de su vida política. Las provincias que ratificaron el pacto fueron: Nueva Brunswick, Nueva Escocia y la Provincia de Canadá -la cual desde entonces se subdivide en Ontario y Quebec-⁷⁹.

La creación del Acta de la América del Norte Británica permitió la adopción de una nueva forma de gobierno, la Federación; una nueva forma de organización jurídico-política “autónoma” pero bajo el resguardo de Gran Bretaña. El documento Constitucional fue un conjunto de lineamientos que instituía la distribución de poderes entre el gobierno central y

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ Castro Rea, J., *Op. Cit.* Posteriormente se unieron, Manitoba en 1870, Columbia Británica en 1871, la Isla del Príncipe Eduardo en 1873, Saskatchewan y Alberta en 1905 y finalmente Terranova en 1949. Las diez Provincias, junto con Yukón y los Territorios del Noroeste, considerados éstos todavía bajo la administración federal y por lo tanto sin gozar de los derechos plenos de las provincias, conforman así, al país que es actualmente Canadá. Consultado 4 de abril de 2015.

las provincias signatarias. Asimismo se establecía que la nueva Federación era creada por dos pueblos fundadores: los anglófonos y los francófonos, constituyendo una dualidad canadiense.

“El federalismo fue la manera encontrada por los constitucionalistas de 1867 para conciliar su deseo de unión y gobierno compartido con la dificultad de administrar un gran territorio con elites celosas de su influencia regional.”⁸⁰

De cualquier manera, a partir de aquí, surgirían también los conflictos y tensiones que hasta el día de hoy se sostendrán. En palabras de M. Chevrier: “El compromiso por el que optó Westminster no tenía parecido con ninguna experiencia de federalismo conocida en aquella época. No se trataba de un sistema semejante al federalismo estadounidense, nacido del paso de una confederación de Estados independientes a un federalismo con una separación muy compartimentada de los poderes. Los integrantes de 1867 debían tratar de conciliar el parlamentarismo británico con una fórmula de gobierno que dividía la autoridad estatal. El país que se diseñó en 1867 seguía siendo una colonia que aún no ejercía todos los atributos de la soberanía. Era una monarquía constitucional que, desde hacía poco tiempo, realizaba la experiencia de gobierno responsable”.⁸¹

2.3- Naturaleza Jurídica del Acta de la América del Norte Británica

En 1867, surge el Estado canadiense a partir de la unión de las colonias de Ontario, Quebec, Nueva Brunswick y Nueva Escocia. En consecuencia, los fundadores de la Federación sustentaron la base jurídica que convenía la estructura de gobierno y la distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias. La base fundamental de la actual constitución canadiense es el Acta de la América del Norte Británica de 1867, resultado de un pacto de asociación llevado a cabo entre las provincias británicas, y cuyo contenido convenía la creación de un estado federal. En este Acta se establecen dos puntos fundamentales: 1. delimitación de la estructura del gobierno; y 2. la distribución de poderes entre los gobiernos federales y provinciales, es decir, la Constitución se centró principalmente en las estructuras que controlarían el sistema

⁸⁰ *Ibíd.*

⁸¹ Chevrier, M., *Op Cit.* pág. 5.

político, no especificando el resguardo de derechos y garantías individuales de la sociedad canadiense⁸².

De esta manera, podemos constatar un gobierno central con capacidades ejecutivas y legislativas que es contrastado por gobiernos provinciales que gozan de un alto grado de autonomía.

Al haberse convenido el Acta bajo el resguardo de la Corona Británica, podemos decir que presenta algunas particularidades: el código escrito no sólo incluye estatutos canadienses sino también documentos del Parlamento británico, es decir, la Constitución fue creada con bases jurídico-políticas de los estatutos imperialistas británicos, y al mismo tiempo por preceptos canadienses.

La naturaleza inicial de este documento fundamental está indicada en el primer párrafo del preámbulo y dice así:

“Considerando que las provincias de Canadá -el Alto y el Bajo-, Nueva Escocia y Nueva Brunswick, han manifestado su deseo de federarse en un Dominio, bajo la Corona del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, regido por una Constitución parecida en Principio a la del Reino Unido...”⁸³

En este sentido, si bien del primer párrafo del preámbulo se deduce que el compromiso emanó de la voluntad de cuatro provincias o dominios que querían unirse en una Federación, y por tanto, **desde el punto de vista material sería un pacto, efectivamente desde el plano formal, podemos decir, el Acta de 1867 era en principio una ley del Parlamento inglés.** Sólo el Parlamento inglés podía cambiar las disposiciones del Acta de 1867, porque solo una ley puede modificar otra ley, debido a un principio muy establecido en la tradición británica: solo el Parlamento puede modificar las leyes que él mismo ha adoptado. Esto explicaría que los Padres de la Federación no incluyeran ningún proceso

⁸² Como veremos en capítulos posteriores, fueron finalmente contempladas en la enmienda constitucional de 1982.

⁸³ Preámbulo del Acta de la América del Norte Británica – 1867: “Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom: And whereas such a Union would conduce to the Welfare of the Provinces and promote the Interests of the British Empire: And whereas on the Establishment of the Union by Authority of Parliament it is expedient, not only that the Constitution of the Legislative Authority in the Dominion be provided for, but also that the Nature of the Executive Government therein be declared: And whereas it is expedient that Provision be made for the eventual Admission into the Union of other Parts of British North America...”. Disponible en: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html> Consultado 5 de abril de 2015.

de modificación de la Constitución, sabiendo que al ser una ley del Parlamento inglés, sólo en Westminster se podía modificar una ley que ellos redactaban. Desde un punto de vista político podemos decir que nos encontramos ante un pacto materialmente constituyente entre cuatro comunidades -las provincias firmantes- que buscan una fórmula jurídica de integración política que preserve sus intereses particulares en el seno de la Federación. Desde el punto de vista jurídico el Acta era una Constitución otorgada por la Metrópoli que era quien ostentaba la soberanía -legal y legítima puesto que las colonias se la reconocían- y, por tanto, la titularidad del poder constituyente. Pero por ello mismo la potestad de reforma, como veremos al final del presente capítulo, y la titularidad de la soberanía, residía en ese momento, en el Parlamento de Londres mediante un Estatuto parlamentario.

Es justamente en el debate sobre la naturaleza del Acta de 1867, donde se expondrían las diferencias entre anglófonos y francófonos, diferencias que incluso están presentes en la actualidad. Los delegados francófonos se sentían representantes del pueblo canadiense francés y aceptaron una unión con los anglófonos del Alto Canadá y de las provincias del Atlántico, con dos condiciones: que la unión fuera federal y que se les reconociese como grupo distinto⁸⁴. Además, sostenían que estas dos condiciones eran la razón por la que en el Acta de 1867 se encontraban disposiciones con la finalidad proteger a las minorías de manera general y dar un cierto estatuto particular a la provincia de Quebec, territorio nacional de los canadienses franceses.

A tales efectos, sostenían los francoparlantes al interior de Canadá, el **art. 93** del Acta reconoce a las provincias la competencia exclusiva de legislar en materia de educación, pero con la reserva de proteger las minorías religiosas, la protestante y la católica, contra posibles injusticias por parte del gobierno de las provincias.

El **art. 133** del Acta de 1867, es otro ejemplo del deseo que tenían los canadienses franceses de ser reconocidos como grupo: “En la Cámaras del Parlamento de Canadá y de las Cámaras de la Legislatura de Quebec, el uso de la lengua francesa o inglesa, en los debates será facultativo; pero en la redacción de los registros, los procesos verbales y los diarios de las Cámaras el uso de las dos lenguas es obligatorio. Entre otras cosas, en la defensa o procedimiento ante los tribunales de Canadá establecidos con la autoridad de

⁸⁴ Whoerling, J., “*Los intentos de reforma del federalismo canadiense tras el Referéndum de 1995 acerca de la soberanía de Quebec*”, pág. 79. Es decir, consideraban a la Federación como resultante de un pacto tanto entre cuatro provincias, como entre dos pueblos: francófonos y anglófonos. En Mitjans, E., Castellà Andreu, JM.: “Canadá: introducción al sistema político y jurídico”, Publicacions de la Universitat de Barcelona, 2001

este Acta, o emanando de esos tribunales y ante los tribunales de Quebec, o emanando de estos últimos se podrá hacer uso de una u otra lengua indistintamente; las leyes del Parlamento de Canadá y de la Legislatura de Quebec deberán imprimirse y publicarse en las dos lenguas”.⁸⁵

Notemos también que los **párrafos 8 y 13 del art. 92** del Acta de 1867, atribuyen a las provincias la jurisdicción exclusiva sobre las instituciones municipales, la propiedad y los derechos civiles, reconociendo la singularidad de Quebec⁸⁶. También la delegación francófona debió influir en la redacción del **artículo 94**, que da al Parlamento canadiense la competencia necesaria para unificar las leyes relativas a la propiedad y a los derechos civiles de Ontario, Nueva Escocia y Nueva Brunswick, pero no se menciona Quebec⁸⁷.

Todas estas referencias creemos que dejan plasmado el reconocimiento de un cierto estatuto particular para el pueblo canadiense francés.

En los artículos que acabamos de mencionar se tocan temas que están en el núcleo de las diferencias sustanciales, tales como la educación, el derecho civil y el respeto por la escuela católica. La posición de Quebec, incluso aún en la actualidad, es que estos artículos son la demostración de que se reconocía la existencia de dos pueblos fundadores, e implícitamente un cierto estatuto particular para Quebec.

Respecto a lo que nosotros consideramos vacío legal, fundamento del que se va a valer incluso Quebec para reclamar autoridad para llevar adelante determinadas funciones externas, encontramos que en Acta de 1867 nada contempla, por ejemplo, sobre la organización y el funcionamiento del gobierno, de la responsabilidad ministerial, etc. Tampoco encontramos referencia a las funciones del Primer Ministro, los Ministros, el

⁸⁵ Acta de la América del Norte Británica. Art. 133, “Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec. The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages.” La traducción es nuestra.

⁸⁶ *Ibidem*, Art. 92, “...in each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters exclusive Provincial coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated... 8. Municipal Institutions in the Province... 13. Property and Civil Rights in the Province...”.

⁸⁷ *Ibidem*, Art 94, “Notwithstanding anything in this Act, the Parliament of Canada may make Provision Uniformity of Laws in Three for the Uniformity of all or any of the Laws relative to Property and Civil Rights in Ontario, Provinces Nova Scotia, and New Brunswick, and of the Procedure of all or any of the Courts in those Three Provinces...”. La traducción es nuestra.

Gabinete en general, ni sobre las relaciones entre la Cámara de los Comunes y el Consejo de Ministros. Pero fundamentalmente, y a los efectos de nuestra investigación, nada dice respecto a la firma de convenios internacionales por parte del Estado Federal, ni respecto al *ius ad tractatum* en este sentido. Es decir, **la ley Constitucional de 1867 no establece específicamente al órgano habilitado para ejercer los poderes en materia exterior**, ya que la representación exterior estaba a cargo de la Corona Británica⁸⁸.

Bajo esta circunstancia, el nuevo Estado Federal no contaba con soberanía externa, es decir, el manejo de las relaciones exteriores era competencia de la Corona Británica. Asimismo Canadá estaba obligada a acatar los tratados firmados por el Imperio dejando en claro que el Estado canadiense seguía siendo una colonia poseedora únicamente de autonomía jurídico-política en materia interna, empero, Canadá no podía dirigir de manera independiente sus relaciones internacionales, porque la Madre Patria se adjudicó el control de sus dominios en temas concernientes a la constitución del país, la reglamentación de las relaciones exteriores, el comercio con otras colonias británicas y con las naciones extranjeras. Así el **artículo 132**, establecía que el Parlamento y el gobierno de Canadá deberían tomar los poderes necesarios o apropiados para ejecutar y llevar a cabo las obligaciones de Canadá contraídas por los tratados entre el Imperio Británico y las naciones extranjeras⁸⁹.

Podemos aquí retomar lo que Conforti reflexionaba acerca de los componentes de la subjetividad internacional de los Estados. "Además del de la efectividad, se debe considerar necesario un segundo requisito a los fines de la subjetividad internacional del Estado: el de la independencia o soberanía externa. Es necesario, por lo tanto, que la organización de gobierno no dependa de otro Estado... **es independiente y soberano todo Estado cuyo ordenamiento sea original, que tome su fuerza jurídica de una Constitución propia y no del ordenamiento jurídico, de la Constitución de otro Estado.**"⁹⁰

En este sentido, en el siguiente apartado, nos referiremos al Estatuto de Westminster, documento a partir del cual, Inglaterra reconocerá la soberanía externa de sus Dominios.

⁸⁸ Hasta 1931 a través del Estatuto de Westminster, como veremos en el siguiente apartado.

⁸⁹ Acta de la América del Norte Británica, Art. 132. "The Parliament and Government of Canada shall have all Powers necessary or proper Obligations for performing the Obligations of Canada or of any Province thereof, as Part of the British Empire, towards Foreign Countries, arising under Treaties between the Empire and such Foreign Countries".

⁹⁰ Conforti, B.: *Derecho Internacional*, Zavallía Editor, Buenos Aires, 1995, pág. 27-28

2.4- El Estatuto de Westminster de 1931 y la autonomía en política exterior

Luego de la Primera Guerra Mundial, los diferentes Dominios Británicos empezaron a buscar mayores grados de autonomía constitucional, redefiniendo sus relaciones con Gran Bretaña. El resultado de esta búsqueda fue la adopción de la Declaración de Balfour de 1926. Dicha declaración surgió en el marco de la Conferencia Imperial de 1926 en Londres y establece que el Reino Unido y los Dominios son “comunidades autónomas dentro del Imperio Británico, iguales en estatus, de ninguna forma subordinada una a la otra en ningún aspecto doméstico o internacional, aunque se encuentran unidas por un común juramento de fidelidad a la Corona y por su asociación libre a la Mancomunidad Británica de Naciones”.⁹¹ Las conclusiones de dicha Conferencia fueron nuevamente planteadas por la Conferencia de 1930 e incorporadas en el Estatuto de Westminster de 1931.

Así, lo establecido en 1926 por la Declaración Balfour fue formalizado en **1931** a través del **Estatuto de Westminster**, el cual reconocía que la Corona simbolizaba la libre asociación de las Naciones Británicas y asimismo reconocía definitivamente que la posición de los Dominios quedaba en plena igualdad con respecto a la metrópoli en materia de política exterior. Con este Estatuto, Canadá y el resto de los países que conformaban la *Commonwealth* Británica, finalmente obtenían la plena autonomía respecto a asuntos de política exterior. El Parlamento Británico renunciaba a cualquier autoridad legislativa sobre asuntos del dominio en materia de política exterior, por lo tanto, el gobierno canadiense sería el encargado de la elaboración y ejecución de la política exterior de Canadá. Después de la Segunda guerra mundial, Canadá asistió a la Conferencia de San Francisco como país independiente y separado de la delegación británica⁹².

Sin embargo, el Estatuto presentaba una excepción, el documento rechazaba la competencia del gobierno canadiense para enmendar, alterar o abrogar los actos contenidos en el Acta de América Británica del Norte de 1867⁹³, es decir, la Constitución

⁹¹ Hristoulas, A., Denis, C., Wood, D., Op. Cit., pág. 27

⁹² Castellá Andreu, J.M., “La Evolución Político Constitucional de Canadá”, pág. 60. En Mitjans, E., Castellà Andreu, JM.(coord.), *Canadá: introducción al sistema político y jurídico*, Biblioteca de la Universitat de Barcelona, Grafiqués SA, 2001

⁹³ En el documento del Acta de América del Norte Británica de 1867 se especificó que las enmiendas o reformas a la ley constitucional serían llevadas a cabo únicamente por la Corona Británica.

formal debía seguir bajo el poder del Parlamento Británico y cualquier modificación o reforma sería realizada por el mismo órgano.

Aunque aceptó la autonomía política en materia de política exterior a través del Estatuto de Westminster de 1931, el Parlamento Británico incluyó, en el artículo 7 del Estatuto la cláusula siguiente: “Nada de la presente ley se aplicará a la abolición, enmienda o modificación de las Actas de América del Norte Británica de 1867 a 1930, o de toda sentencia, regla o reglamento hecho en virtud de estas Actas.”⁹⁴ Es decir, que se debía volver al Parlamento inglés por ejemplo, para modificar el reparto de competencias entre los dos órdenes de gobierno, lo referente a la enseñanza, en todo lo referente al empleo de los idiomas, la frecuencia de las sesiones del Parlamento, la duración máxima de los cargos en la Cámara de los Comunes debe ser de 5 años, entre otros temas.

Es decir que, siguiendo a Conforti, podemos pensar que Canadá, aún no poseía un ordenamiento totalmente original, que tomara su fuerza jurídica de una Constitución propia y no del ordenamiento jurídico, de la Constitución de otro Estado, ya que cualquier enmienda debía ser aprobada por el Parlamento Británico.

En este sentido, fueron muchos los intentos por parte de los gobiernos centrales canadienses para lograr llevar adelante enmiendas al Acta Constitucional de 1867 pero todos fracasaron, principalmente porque los gobiernos provinciales nunca llegaban a ponerse de acuerdo con el gobierno federal respecto a esta situación. Finalmente fue en 1982 cuando el gobierno nacional logró concretar la llamada **repatriación constitucional**, que posibilitó las enmiendas al Acta de 1867 por parte del Parlamento Canadiense.

Aunque previo a 1982 nadie dudaba de que Canadá era un país independiente, formalmente el poder constituyente lo tenía el Parlamento de Londres para determinadas materias. A partir de ese año, con la repatriación del Acta de 1867 llevada a cabo mediante la Ley sobre Canadá, la soberanía de Canadá fue plena de hecho y de derecho. La repatriación de la Constitución canadiense significó que el Parlamento Británico concedió y aceptó el derecho del Parlamento canadiense para hacer las modificaciones que éste considerara necesarias a la Constitución, es decir, **sólo el Parlamento Canadiense sería,**

⁹⁴ Estatuto de Westminster, 1931, art. 7: “Nothing in this Act shall be deemed to apply to the repeal, amendment or alteration of the British North America Acts, 1867 to 1930, or any order, rule or regulation made thereunder”. Disponible en: <http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/constitution/lawreg-loireg/p1t171.html> Consultado 10 de abril de 2015.

a partir de ese momento, el órgano encargado de decidir sobre cualquier tema en materia de reforma constitucional.

Cabe aclarar, previo a desarrollar el siguiente capítulo, que la llamada Constitución de Canadá está conformada tanto por una serie de leyes, documentos escritos, Estatutos, costumbres -inmunidad parlamentaria, gobierno responsable- e instrumentos legales de naturaleza constitucional, como también por el llamado derecho de casos –precedentes- o reglas del *common law*⁹⁵. Con la llamada repatriación y su Acta Constitucional de 1982, el Acta de la América del Norte Británica fue renombrada como Acta Constitucional de 1867, por razones de modernización de la ley constitucional⁹⁶. Ambas leyes conforman también, la *Constitution Act* de Canadá.

Como veremos en el siguiente capítulo, ni el Estatuto de Westminster ni la repatriación de 1982 supusieron la inclusión en sus textos de alguna referencia especial respecto a la competencia, tanto del Gobierno Federal como de las provincias, para la firma, conclusión o ratificación de tratados internacionales. Recordemos que el Acta de la América del Norte Británica de 1867, en su artículo 132 no abordó el reparto de competencias en materia internacional, prerrogativa que quedaba a cargo de la Corona Británica.⁹⁷ Con el establecimiento del Estatuto de Westminster -el cual reconoció la plena autonomía de los Dominios en materia de política exterior- se determinó en su artículo 3 que era el Parlamento del Dominio aquel que tenía plenos poderes para establecer leyes en el marco de las relaciones extraterritoriales.⁹⁸ Finalmente, con la repatriación de 1982, tampoco quedaría definida esta cuestión. El gobierno de Canadá sostuvo en todo momento que el

⁹⁵ Detallados en el Acta Constitucional de 1982, en su Parte VI, referidas a las enmiendas del Acta Constitucional de 1867, en su artículo 52 (1) y (2). “*A Consolidation of the Constitution Acts 1867 to 1982*”. Department of Justice, Canadá. Disponible en: http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/CONST_E.pdf. Consultado 9 de septiembre de 2015. El principio de la supremacía constitucional sobre las demás normas y actos soporta la estructura del orden jurídico de Canadá. La sección 52(1) da prioridad a la Constitución de Canadá cuando sea vulnerada por leyes inconstitucionales.

⁹⁶ Matheus Samper, L. “Introducción al estudio de la Constitución de Canadá”. *Revista de Derecho* N° 21, Universidad del Norte, 22: 254-271, Barranquilla, Colombia, 2004. Disponible en: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/2944>. Consultado 9 de septiembre de 2015. Existen otros estatutos constitucionales escritos a pesar de no estar incluidos en la definición de la Constitución canadiense y que son constitucionales en el sentido que regulan algunas instituciones de la nación; entre otros los siguientes: 1. The Canadian Bill of Rights de 1960, 2. El estatuto que creó la Suprema Corte de Canadá en 1875, 3. El estatuto que creó la Corte Federal de Canadá en 1971, 4. El estatuto de la ciudadanía.

⁹⁷ Acta de la América del Norte Británica, artículo 132. Op. Cit.

⁹⁸ Estatuto de Westminster de 1931, artículo 3: “It is hereby declared and enacted that the Parliament of a Dominion has full power to make laws having extra-territorial operation.” Op. Cit.

gobierno federal era el único habilitado para ejercer prerrogativas en materia de política exterior, posición confirmada por el Tribunal Superior, en su fallo del 28 de Septiembre de 1981⁹⁹, que estableció que la política exterior no podía estar fragmentada y que la representación política en el exterior era facultad exclusiva de la Federación. Asimismo, determinó que el responsable ante la comunidad internacional por los posibles incumplimientos de los tratados internacionales era Canadá.¹⁰⁰ Sin embargo, reconoció el papel de las provincias para la aplicación de estos tratados en sus territorios.

El hecho que Quebec reclamara para sí la facultad para establecer relaciones con otros Estados y entes subnacionales de otros países, en base a las competencias internas que se establecen constitucionalmente, generará las tensiones -sobre todo desde la segunda mitad del siglo XX- que pasaremos a describir en el siguiente capítulo.

⁹⁹ Jacomy –Millette, A., “Les activités internationales des provinces canadiennes”, en Paul Pinchaud (ed.) *De Mackenzie King a Pierre Trudeau, Cinquante ans de diplomatie canadienne*, Quebec, Presses de l’Université Laval, 1989, pág. 68. Disponible en: <http://rbdi.bruylant.be/> Consultado 15 de septiembre de 2015

¹⁰⁰ *Ibidem*, pág. 88.

3.- Tensiones con el gobierno central y reconocimiento internacional

La mayoría de los litigios constitucionales que surgen en las federaciones, se deben al reparto de competencias entre gobierno central y sus provincias, ciudades y regiones. Esto ocurre también en Canadá, pero existen otras discrepancias dentro de la Federación canadiense, que nos llevan a pensar que, en el reclamo que hace Quebec hacia el gobierno central respecto del manejo de su accionar internacional, no estamos simplemente frente a un caso en el que se debate el papel de las unidades gubernamentales no centrales en el manejo de los vínculos externos. Es decir, **no es simplemente un caso paradigmático de paradiplomacia y por tanto, no podemos reducir nuestra mirada a dicho enfoque.** Creemos que las tensiones que se han generado a lo largo de la historia de Canadá, giran fundamentalmente en torno al papel que Quebec sostiene dentro de la Federación, a cómo esta provincia reclama un estatus distinto al interior del país, y de qué manera este reclamo ha ido oscilando entre el reconocimiento de su especificidad cultural y el pedido de independencia respecto a Canadá. **Para Quebec, el no sentirse aún reconocida en su estatus histórico y cultural de “Sociedad Distinta” implica esfuerzos por buscar fuera de Canadá la respuesta a sus objetivos de identidad cultural nacional negada al interior.**¹⁰¹

Además, podemos añadir, que el reparto de competencias es un tema que interesa por igual a todas las provincias que componen la Federación y todas ellas han formado un bloque compacto frente al gobierno central para reivindicar que se les devuelvan competencias invadidas por el gobierno central que originariamente pertenecían a las provincias, o para negociar un nuevo reparto. Pero si bien se ha llegado a acuerdos entre el gobierno central y las provincias, éstos no se han podido plasmar en la Constitución debido a posturas irreconciliables entre las distintas provincias canadienses y la provincia francófona. **Quebec ha exigido en varias ocasiones, como condición previa para modificar el reparto de competencias, el reconocimiento constitucional de su especificidad y de la dualidad lingüística del país.** A ésta y otras aspiraciones de Quebec se han opuesto, en mayor o menor grado, las provincias anglófonas, lo que ha provocado una crisis política, social y económica en la Federación.

¹⁰¹ Ayala Cordero, J.L., “La diplomacia cultural de Quebec en la consolidación de espacios internacionales después de 1995”, pág. 109-130. Disponible en: www.seminecal.org/enlaces/documentos/JoseLuisAyala.pdf Consultado 4 de abril de 2015.

Antes de comenzar a desarrollar el siguiente apartado, creemos oportuno hacer una breve descripción de las posturas de los Partidos Políticos frente a una posible secesión de Quebec.

En Canadá existen tanto partidos federales –en el sentido de nacionales- como partidos provinciales. Respecto a aquellos de actuación en el Parlamento Federal, se encuentran por un lado, el **Partido Liberal**, si bien defensor del federalismo, siempre buscó un mejor entendimiento entre el Canadá inglés y el francés. Por el otro, el **Partido Conservador Canadiense** -producto de la alianza del Partido Conservador con la Alianza Canadiense- que defiende un gobierno central fuerte y la unidad canadiense frente a los intentos soberanistas de Quebec -si bien como veremos en el presente capítulo, en la década del '80 tuvo una actitud receptiva a las demandas de la provincia francófona. Por otro lado, el **Bloque Quebequés**, soberanista, fue fundado en 1991, y es contrario a un gobierno federal fuerte. Propone, hasta que se logre la soberanía de Quebec, una mayor autonomía y autarquía de la Provincia. Sólo presenta candidatos en Quebec.

En el ámbito provincial quebequense, tres partidos tienen asientos en la Asamblea Nacional. El **Partido Liberal de Quebec** y el **Partido Quebequés** -P.Q.- están fuertemente confrontados respecto a la relación y posición que debe mantenerse con el gobierno federal. El primero, si bien reivindica el derecho al reconocimiento de Quebec como “Sociedad Distinta”, lo hace dentro del marco del federalismo, mientras que el P.Q., sostiene el derecho a la autodeterminación y por tanto a la secesión. Por último, la **Acción Democrática de Quebec** –formado por ex miembros del Partido Liberal provincial- puede definirse como franco-nacionalista,¹⁰² aunque no soberanista, en un término medio entre el Partido Liberal de Quebec y el P.Q. Este último no ha alcanzado aún los escaños necesarios para formar gobierno.

3.1- La Revolución Tranquila y el inicio de las reivindicaciones nacionalistas

Particularmente virulentos fueron los años de las dos grandes guerras mundiales que estuvieron marcados por graves crisis internas, debido a las posiciones de las provincias

¹⁰² Laforest, G. “La identidad política de Canadá y la cuestión de Quebec”, en *Política Exterior*, Vol. XXI, Nov/Dic 2007, N° 120, pág. 79-97. Haciendo campaña sobre las preocupaciones económicas y sociales de las clases medias, y dejando de lado la polémica federalismo-autonomía-secesión, logró escaños en el Parlamento por primera vez en 1994.

en cuanto a la participación o no en las contiendas. Los francófonos en general, no eran partidarios de intervenir en los conflictos armados para ayudar a los países amigos. Durante la primera guerra, el ala quebequense del Partido Conservador federal se escindió, por oponerse a la intervención en la misma. A su vez, la segunda guerra mundial fue explotada por el Primer Ministro de Quebec, M. Duplessis¹⁰³, quien se opuso a prestar ayuda a los aliados. Por el contrario, durante los años de la contienda, las comunidades anglófonas alcanzaron una mayor unidad y cohesión, lo que acentuó todavía más la falta de identificación de los canadienses franceses con el gobierno federal, y si bien hubo diferencias con el gobierno central del país, la administración de Duplessis sostuvo en todo momento que el sistema federal era el único capaz de sostener la unidad del país.

Hacia el final de los años 50, son los nacionalistas liberales los que pasaron a la vanguardia de la escena política en Quebec. El Partido Liberal que lideraba Jean Lesage -1960-1966-, cuando reemplazó en el gobierno a los conservadores, afirmaba que era un hecho la igualdad de dos grupos étnicos que fundaron Canadá, por lo tanto, Quebec buscaba adquirir un estatuto que respetara sus caracteres particulares. Quebec quería obtener todos los poderes necesarios para su afirmación económica, social y política buscando un Estatuto particular que tuviera en cuenta las características propias de su población y el papel más amplio que pretendía conferir a su gobierno¹⁰⁴. Este estatuto particular no era un objetivo en sí mismo, sino que podía ser simplemente el resultado posible de una evolución administrativa primero y constitucional después. Como veremos, Lesage lideró en esos años la llamada Revolución Tranquila, la cual va a representar un cambio en la vida social, política, económica y cultural de Quebec.

No obstante, cabe primero aclarar que antes de los años '60, las peticiones de Quebec habían tenido como principal objeto la defensa de la autonomía provincial, que sostenía el no intervencionismo del Estado y la protección del carácter tradicional de Quebec. La Iglesia Católica, guardiana de la sociedad civil quebequense, se ocupaba de proteger a un pueblo aislado durante mucho tiempo de las ideas modernas. El conservadurismo y el nacionalismo defensivo dominaban la política quebequense. De cualquier manera, en

¹⁰³ El primer Gobierno de Duplessis gobernó Quebec entre 1936 y 1939 y luego entre 1944 y 1959 -Unión Nacional-.

¹⁰⁴ Lesage llegó al gobierno provincial utilizando el lema de campaña "*Maitez chez nous*", que se podría traducir como "Amos de nuestra casa".

aquella época, se hablaba más bien de una **sociedad o una nación canadiense francesa** que de una sociedad o un pueblo quebequense¹⁰⁵.

Es decir, el escenario político quebequense se caracterizó, a partir de la década del '60, por una contienda alrededor de redefinir la relación entre Quebec y el resto de la Federación canadiense. Hasta finales de la primera mitad del siglo XX, Quebec era básicamente rural, con bajo nivel de institucionalización y con una población fuertemente estimulada por una ideología nacionalista conservadora clerical. El nacionalismo quebequense de esa época estaba representado por un pensamiento que sostenía que sólo el Canadá francés era un grupo homogéneo que presentaba el doble factor de diferenciación del resto de las provincias, es decir, cultura y religión¹⁰⁶.

En los **años sesenta** se gesta la llamada "**Revolución Tranquila**" que significó una transformación exitosa de Quebec en los ámbitos social, político y económico, situación que llevó a su población a considerar seriamente sus aspiraciones de independencia¹⁰⁷. En lo que al papel de Quebec a nivel internacional se refiere, la llamada Revolución Tranquila¹⁰⁸ llevada adelante por el gobierno liberal de Lesage, fue determinante. La misma significó poner en marcha un movimiento ideológico, político y social de orden pacífico que supuso un cambio en la estructura del gobierno provincial cuya característica principal consistió en la creación de un aparato estatal moderno, es decir, se optó por crear nuevos ministerios gubernamentales que anteriormente no existían en la administración quebequense. En este sentido la Revolución Tranquila permitió una transformación en la organización política y social de Quebec¹⁰⁹. Representó la adaptación de las estructuras tradicionales de Quebec a la sociedad industrial moderna y a los procesos asociados a ella, como la secularización -y la pérdida de influencia de la Iglesia en todos los aspectos de la vida social-, la

¹⁰⁵ Chevrier, M., Op. Cit., pág. 7.

¹⁰⁶ López Vallejo Olivera, M., "Política en Quebec", cap. 7, en Hristoulas, A., Denis, C., Wood, D. coordinadores: *Canadá: política y gobierno en el Siglo XXI*, Instituto Tecnológico de México, 2005.

¹⁰⁷ Mendoza Aguirre, C., "La disyuntiva de Quebec: Soberanía o permanencia en la Federación Canadiense", *Estudios Políticos*, N°30, Sexta Época, mayo-agosto, 2002, pág. 62

¹⁰⁸ El término "Revolución Tranquila" fue acuñado por el Diario "The Globe and Mail", de Toronto, de lengua inglesa pero con circulación nacional. Luego, los "nacionalistas" quebequenses lo tomaron como bandera propia para graficar sus reivindicaciones autonomistas. En Canadá se utiliza el término nacionalista para aquellos sectores que favorecen intereses provinciales en Quebec, y "federalistas", para aquellos que favorecen la causa del gobierno central.

¹⁰⁹ Se instituyeron nuevos ministerios que permitieron agilizar el proceso de modernización, como lo fueron las Comisiones para Educación, concretando una mayor participación del gobierno provincial para la solución de problemas económicos y fundamentalmente, la reestructuración de la educación pública.

urbanización, el incremento de los niveles de educación y la emergencia de una fuerte clase media¹¹⁰. Se inició así, la lucha por la especificidad quebequense.

Asimismo, resulta conveniente señalar que dicho proceso permitió a la provincia lograr su internacionalización, es decir, Quebec además de mantener relaciones interprovinciales con el resto de la Federación – principalmente económicas-, expandió sus relaciones más allá de la frontera nacional. De esta manera dicha provincia comenzó a establecer relaciones con organizaciones internacionales y gobiernos extranjeros. No obstante, sus relaciones se enfocaban únicamente en temas de competencia provincial que la misma Constitución reconocía, para no interferir en los asuntos de la política exterior canadiense que eran de competencia del gobierno central.

Con la llegada de Lesage al poder, se estableció la necesidad de autonomía de las provincias, no como una cuestión de principio si no como una condición indispensable para la supervivencia de Quebec y para su afirmación como pueblo. También, la Provincia pidió al gobierno federal que acabase con la injerencia en las competencias provinciales mediante el uso del poder implícito del que dispone para anular leyes provinciales. Quiso dejar claro a lo largo de su mandato que el gobierno provincial era el más idóneo para conseguir el desarrollo económico de su territorio, incluso reivindicando para Quebec el poder desempeñar un papel directo en ámbitos internacionales de acuerdo con su personalidad jurídica. En este período, el reclamo por mayor autonomía era la condición concreta, no para su supervivencia sino para su afirmación como pueblo.

3.2- La Doctrina Gérin-Lajoie como fundamento doctrinario del accionar externo de Quebec

En **1965** surgió una doctrina quebequense de política internacional que justifica la firma de los acuerdos internacionales de Quebec, expresada por Paul Gérin-Lajoie, en ese entonces, Ministro de Educación del gobierno de Lesage. Dicha Doctrina es expresada por primera vez de un discurso que el Ministro brinda ante los miembros del Cuerpo Consular en Montreal en abril de dicho año. Es así que en dicha alocución, manifestó la determinación de Quebec por ampliar sus competencias internas -determinadas en el Acta de 1867- hacia el exterior, sosteniendo por tanto que esta extensión de su jurisdicción era responsabilidad de la Provincia, en la misma medida de sus aspectos internos. Esta doctrina sostenía que

¹¹⁰ Olguín, F., Op. Cit. pág. 137.

era el gobierno provincial quien estaba encargado de negociar así como de ejecutar un acuerdo internacional. Se trata de dos etapas esenciales de una única operación.¹¹¹

El entonces Ministro de Educación Gérin-Lajoie pronunció las siguientes palabras en el discurso arriba mencionado, dándole vida a la Doctrina que lleva su nombre: “Quebec no es un Estado soberano en todos sus dominios, ya que es miembro de una Federación. Sin embargo está integrado desde el punto de vista político en un Estado. Posee todos los elementos: territorio, población, gobierno autónomo. 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 eran perjudiciales 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.”¹¹²

De esta manera, Quebec no se encontraría subordinado a las decisiones del gobierno federal con respecto a temas de competencia provincial tanto interna como externamente. La Doctrina es el resultado del proceso de modernización que conllevaba la necesidad de actuar en el exterior acorde a las necesidades y objetivos de la sociedad quebequense¹¹³.

No obstante, las reacciones del gobierno federal ante el fundamento doctrinario de Gérin-Lajoie han sido posturas de inconformidad, declarando que las pretensiones quebequenses eran en efecto inadmisibles. A causa de la indivisibilidad de la soberanía que goza el Estado canadiense, el gobierno federal sostuvo la competencia exclusiva de Ottawa en materia de política exterior.

¹¹¹ López Vallejo Olivera, M., Op. Cit. pág. 392.

¹¹² Alocución del Ministro Gérin-Lajoie ante los miembros del Cuerpo Consular en Montreal, abril 1965. Disponible en: www.saic.gouv.qc.ca/images/affaires-intergouvernementales/quebec-fil-du-temps/23-a%20discours_gerin_lajoie.pdf La traducción es nuestra. Consultado 10 de abril de 2015.

¹¹³ Rodríguez Barba, F., Op. Cit., pág. 7.

En este sentido, Lesage sostenía que en todos los asuntos que son completa o parcialmente de su competencia, Quebec se proponía, de allí en adelante desempeñar un papel directo en el plano internacional, conforme a su personalidad y a la medida de sus derechos. Entre otras cosas, Quebec reivindicaba el derecho de aplicar los convenios internacionales, firmados por el gobierno federal, cuyos temas fueran de competencia provincial; de participar activa y personalmente en la elaboración de las conferencias internacionales que le interesaran directamente; de participar en la actividad de ciertas organizaciones internacionales de carácter no político; de desempeñar un papel directo en los campos que habían adquirido relevancia internacional debido a la multiplicación de intercambios entre los países.

Es decir, en el marco de lo que se dio en llamar Revolución Tranquila, se ponía en práctica la llamada Doctrina Gérin-Lajoie que manifestaba la determinación de ampliar las jurisdicciones internas hacia el exterior a través de una política internacional dirigida por el gobierno quebequense. En este mismo contexto, en 1961, el gobierno de Quebec había ya creado el Ministerio de Asuntos Federales provinciales, en el marco de la reforma institucional que supuso la Revolución Tranquila. En mayo de ese año, el Primer Ministro provincial, además, había viajado a Francia en visita oficial, inaugurando la Delegación General de Quebec en París. Completó el año con otro viaje oficial a París, firmando un año más tarde el primer Convenio Internacional con Francia sobre un Programa de intercambios y cooperación en el terreno educativo.

Es justamente en 1965, cuando Quebec firmó un acuerdo en materia cultural con Francia, que se suscitó una fuerte tensión con el gobierno federal, ya que este último cuestionaba fuertemente el derecho de firmar tratados internacionales por parte de una provincia de la Federación¹¹⁴. Recordemos que es en estos años que Canadá bregó fuertemente para que fuera retirado del articulado del Proyecto de Convención sobre Derecho de los Tratados la disposición que hubiera permitido a los Estados miembros de una unión federal celebrar tratados internacionales -cuestión que quedó plasmada en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969-. Francia, a raíz de este acuerdo con Quebec, otorgaría a los funcionarios de la Delegación General de Quebec, inmunidades y privilegios diplomáticos.

¹¹⁴ Rodríguez Barba, F., Op. Cit., pág. 7

3.3- La Soberanía cultural para Quebec y la evolución del nacionalismo quebequense

Daniel Johnson -Unión Nacional, 1966-1968- sucedería a Lesage en el gobierno de Quebec. Son los años en los que se reivindicó la soberanía cultural de Quebec, y la idea de que Canadá había sido formada por dos pueblos.

Un hecho que ilustra las tensiones que comenzarán a surgir entre la provincia francófona y el gobierno de Ottawa es que el 24 de julio de 1967, desde el balcón del Ayuntamiento de Montreal, De Gaulle, en una visita a Canadá, gritó: "*Vive le Québec libre*". Este hecho provocó que el gobierno federal invitara a abandonar al mandatario francés el país lo antes posible, sin pasar por Ottawa como estaba previsto. El General De Gaulle había sido invitado por el gobierno de Quebec. El gobierno de Canadá dejó muy en claro que las declaraciones de De Gaulle, representaban una violación al principio de no intervención en los asuntos internos de Canadá y que podrían llegar a ser interpretadas como una intento de Francia de violar, además, el principio de integridad territorial del país.¹¹⁵

En estos años se empieza a hablar de una nueva constitución que fuera suficientemente flexible para que se concretaran las competencias que debían tener las provincias, respecto al gobierno federal. Quebec sostenía, a través de su Primer Ministro, que la igualdad que había que establecer entre las dos comunidades culturales de Canadá no dependía solamente de la extensión territorial del bilingüismo, sino mucho más de la extensión de competencias de Quebec, principal cuna de la nación canadiense francesa. Esto, en clara referencia a la entonces reciente aprobación de la ley nacional de 1969 que había establecido que Canadá era un país bilingüe¹¹⁶.

Quebec deseaba una descentralización de poderes más pronunciada de la que existía. Serían las provincias las que en el nuevo régimen decidirían la extensión efectiva de sus propias responsabilidades. Debería, en este sentido, reconocerse a las provincias la facultad de negociar y firmar ellas mismas con los gobiernos extranjeros acuerdos sobre materias que dependan de su competencia interna. Los gobiernos de las provincias deberían ser invitados regularmente a participar en la representación canadiense en las Conferencias Internacionales y en los encuentros de Organizaciones Internacionales a las cuales pertenecía Canadá y que tocaban campos de competencias de las provincias.

¹¹⁵ Disponible en: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/>. Consultado 15 de junio 2015.

¹¹⁶ Llamada "Acta de Idiomas Oficiales", reconocía al francés y al inglés como idiomas oficiales de Canadá.

Igualmente deberían estar habilitadas para asistir a las Conferencias Internacionales que les interesaran y en las que Canadá no participaba.

En este contexto de debate político sobre el papel que debería ocupar Quebec dentro de la Federación, otro hecho provocaría una nueva escalada de tensión con el gobierno federal. En febrero de 1968, Quebec participa con rango de Estado en la Conferencia de países de habla francesa celebrada del 5 al 10 de febrero el Libreville –Gabón-. La Provincia había sido invitada por el Ministerio de Educación de Gabón para asistir a una Conferencia Internacional de Expertos en Educación de la Comunidad Francoparlante. El gobierno federal canadiense no había sido invitado a participar. El 19 de febrero, el gobierno de Canadá envió una nota de protesta al gobierno del país africano reclamando el hecho que hubiese evitado contactar a Ottawa y hubiese tratado directamente con Quebec, contrariando las prácticas internacionales. Además, manifestaron su desacuerdo a la recepción, bajo protocolo diplomático, que se dio a la delegación de Quebec en dicho país, reconociendo así implícitamente el rango de país soberano para la provincia canadiense. Estas prácticas, dijo Canadá, "...no están en conformidad al mantenimiento de relaciones amistosas...".¹¹⁷ Como consecuencia de este incidente Ottawa rompería relaciones diplomáticas con Gabón¹¹⁸. La severidad de la respuesta de Ottawa se debió a la seria sospecha que tenía el gobierno de Canadá de que el accionar de Gabón había sido instigado por Francia, dificultando aún más las relaciones entre Quebec y el gobierno federal¹¹⁹. En las próximas conferencias, el gobierno federal se aseguraría que Quebec formara parte de la delegación canadiense.

Por otro lado, el gobierno de Quebec sostenía que una nueva Constitución debería concebirse de tal manera que Canadá no fuera únicamente una Federación de 10 provincias, sino una Federación de dos naciones iguales de derecho y de hecho. La Constitución no debía tener únicamente como objeto federar territorios sino asociar en un plano de igualdad dos comunidades lingüísticas y culturales, dos pueblos fundadores, dos

¹¹⁷ Diplomatic Triangle: Canada, Quebec, and Gabon. *The Blade*, Toledo OH, Abril 7 de 1968. Artículo digitalizado. Disponible en: Artículo Digitalizado disponible en: <https://news.google.com/newspapers?nid=1350&dat=19680407&id=hS8xAAAAIBAJ&sjid=lgEEAAAAIBAJ&pg=7161,5940247&hl=en> Consultado 28 de julio de 2015.

¹¹⁸ Hilliker, J. y Barry, D., *Canada's Department of External Affairs. Volume II, Coming of age, 1946-1968*, Mc Gill-Queen's University Press, abril 2015, pág. 401. Lo que sucedió, fue que el nombrado Embajador de Canadá ante Gabón fue ordenado por su gobierno a no presentar sus cartas credenciales, ya que en ese momento, se había producido un cambio en el titular de dicha Embajada en el país africano.

¹¹⁹ *The Blade*, Op. Cit.

sociedades, dos naciones en el sentido sociológico del término. Toda constitución canadiense debía estar basada en un acuerdo entre las dos naciones que forman el pueblo canadiense. Debía, según Quebec, reconocer el principio de igualdad jurídica de dos comunidades culturales¹²⁰. Quebec defendía el reconocimiento de lo que llamaban “personalidad internacional” de la provincia, es decir, su capacidad de conducir sus relaciones internacionales en lo relativo a sus competencias internas: educación, salud, cultura y trabajo. Ottawa por supuesto se oponía a que las provincias, cualquiera fuese, firmaran tratados y acuerdos con países extranjeros, más allá que fuesen o no en la materia de competencias internas.

Ante este clima de tensión, se comenzaba a plantear entonces la necesidad de reformar la Constitución, opción que hasta ese momento estaba prohibida por el Estatuto de Westminster de 1931. Esta reforma empezaba a ser reclamada incluso por otras provincias, no exclusivamente por Quebec, en el marco del más claro establecimiento del reparto de competencias entre Estado Federal y las provincias.

Jean-Jacques Bertrand sustituyó a Daniel Johnson como primer Ministro entre 1968 y 1970, siguiendo la misma línea que su antecesor, es decir, reclamando la soberanía cultural para Quebec. Las propuestas durante estos años de gobierno de la Unión Nacional se pueden resumir en tres puntos: a) una nueva constitución, b) simetría federal entre dos sociedades, dos pueblos, dos naciones: la canadiense inglesa y la canadiense francesa, c) reconocimiento constitucional de los derechos colectivos de los canadienses franceses. De cualquier manera, la situación legal siguió inamovible.

En 1968 en el gobierno nacional era elegido Trudeau como Primer Ministro, quien ocuparía su cargo hasta 1984¹²¹. Trudeau, era oriundo de Montreal y llegaba al poder de la mano del Partido Liberal con un fuerte apoyo incluso del electorado de Quebec. Como veremos más adelante, su intención era poder repatriar la Constitución y fortalecer la Federación, pero no dejando de reconocer los poderes y competencias de las provincias. El término **repatriación** de la constitución es utilizado para referirse a la necesidad de modificar la naturaleza del Acta de 1867 - que permanecía hasta ese momento como una ley del

¹²⁰ Alocución de apertura de JOHNSON en la Conferencia Federal-provincial de Ottawa del 5 al 7 de febrero de 1968. Lleva por título: *Le gouvernement du Quebec e' la constitution*. Office d' information et publicité du Quebec, p. 63. Citado por Chevrier, M., Op. Cit., pág. 4-5.

¹²¹ Trudeau fue Primer Ministro canadiense en dos períodos: 1968-1979 y de 1980 a 1984, con un breve intervalo de Clark del Partido Progresista Conservador de Canadá.

Parlamento británico- lo cual suponía la imposibilidad de ser enmendada por el Parlamento canadiense.

En 1970 asumió el gobierno de la provincia de Quebec el liberal Robert Bourassa, que permanecería como Primer Ministro hasta noviembre de 1976, manteniendo la misma línea de sus predecesores. El objetivo que se marcó en cuanto a la reforma constitucional era doble: por una parte la descentralización de la Federación, y por otra el promover la personalidad distinta de Quebec. El discurso de los liberales se hace más federalista pero a la vez sigue promoviendo la soberanía cultural. Estas propuestas las expresó en la Conferencia Constitucional de Victoria el 14 de junio de 1971, convocada por el gobierno federal con la intención de tratar la repatriación de la Constitución. Ante el desacuerdo de entre las posturas de Quebec y el gobierno de Trudeau, el cual mantenía su postura firme respecto al reforzamiento del federalismo, Bourassa se opuso a la repatriación de la Constitución y a una serie de modificaciones, que no contemplaban los reclamos de la provincia francófona respecto al reconocimiento de una personalidad distinta de Quebec en el ámbito internacional, y a que el federalismo debía ser descentralizado para reflejar la diversidad de regiones del país. Este federalismo, por tanto, debía también garantizar a las provincias la libertad de acción necesaria para que ellas mismas asumieran plenamente sus responsabilidades con respecto a sus ciudadanos. El federalismo debía también permitir al gobierno de Quebec asegurar el futuro cultural de su población. A raíz de su oposición al gobierno central y a todas las provincias que estaban de acuerdo con Trudeau, Bourassa convoca elecciones anticipadas y hace campaña en contra de las propuestas del gobierno federal. Durante la campaña él calificó la Carta de Victoria¹²² como de una camisa de fuerza para el futuro desarrollo de la sociedad quebequense.

Esta postura de mayor rigidez por parte del gobierno quebequense que suponía reforzar el pedido de reconocimiento de su personalidad internacional y el hecho de no aceptar los términos de la repatriación propuestas por el gobierno federal, podemos pensar se debía fundamentalmente a que para 1974, el adversario político del Partido Liberal ya no era un partido federalista como era la Unión Nacional -en vías de extinción-, sino un partido nacionalista que promovía la independencia de Quebec: el Partido Quebequés. Prueba de esto, es que el partido liberal fue literalmente barrido por el Partido nacionalista en las elecciones de 1976.

¹²² Documento resultante de la Conferencia de Victoria de junio de 1971, convocada para tratar la reforma constitucional. Citado por Seijas Villadangos, E., Op. Cit. pág. 523.

Podemos pensar que, partir de Lesage, las reivindicaciones no serán generales para todas las provincias sino solo para Quebec, pues ésta se empieza a encontrar sola al comprobar que las provincias anglófonas no suscriben la visión que Quebec tiene del federalismo. Sobre finales de la década del '60 comienza un cambio respecto al significado de la autonomía. El nacionalismo federalista, es decir, aquel que suscribía el partido liberal hasta ese momento y que sostenía la autonomía, pero dentro de la Federación, va dejando paso al **nacionalismo de los independentistas**. Éste, utiliza las fronteras de Quebec como cuadro de referencia geográfico y percibe la situación económica de Quebec como una nación industrial colonizada. Este nacionalismo se propone el acceso a la plena soberanía política para el gobierno de Quebec y a perseguir gradualmente la independencia económica de Quebec con respecto al exterior, es decir, Canadá.

3.4- El proyecto de “Soberanía-Asociación”. Propuestas del Primer gobierno independentista -1976-1985-

René Lévesque, ex funcionario del gobierno de Lesage, cuando junto a otros dirigentes del Partido Liberal, quisieron profundizar las reformas llevadas adelante durante la década del '60 en Quebec y avanzar sobre el reclamo de mayor autonomía y poder para la provincia, se topó con los límites que las estructuras e ideología del Partido Liberal les imponía. Abandonó el Partido Liberal en 1968 y formó el “Movimiento Soberanía-Asociación” que devendría en 1974 en el Partido Quebequés -*Parti Québécois* - P.Q.-. El P.Q. se había convertido en una fuerza indiscutible de oposición al gobierno de Bourassa, al que presionaba para que convocara a un referéndum en el que se preguntara sobre la posibilidad de intentar la secesión respecto de Canadá.

En Noviembre de 1976 Lévesque se presenta y gana las elecciones, centrando su campaña sobre los problemas económicos de Quebec y en la necesidad de hacer un buen gobierno para la provincia. Gran parte del electorado que llevó al poder a Lévesque, castigó con su voto a Bourassa, el cual se había fiado excesivamente de la prensa crítica con la Carta de Victoria –que no había recepcionado las propuestas de Quebec para la repatriación-. Además, cabe recordar que el electorado de Quebec había votado masivamente a Trudeau en las elecciones federales de abril de 1968, el cual se había lanzado a la arena política para solucionar los problemas en la relación de Quebec con el gobierno canadiense.

Las expectativas que había despertado Lévesque por su tenaz oposición al gobierno de Bourassa eran altas. Sin embargo, éste actuó con cautela: primero quiso brindar un ambiente de tranquilidad para los inversionistas, segundo, manifestó que la soberanía se iría conquistando por etapas negociadas con el gobierno central, y finalmente reafirmo su interés de mantener una unión económica con Canadá¹²³, en una fórmula denominada **Soberanía-Asociación**.

Desde septiembre de 1976 a mayo de 1980, el gobierno del P.Q. se dedicó a preparar el referéndum sobre el proyecto de Soberanía-Asociación. Aunque en la campaña electoral habían propuesto un referéndum sobre la independencia de Quebec, hubo un gran debate dentro del P.Q. y finalmente triunfó la teoría del “etapismo”. Esta teoría consistía en proponer un referéndum sobre la Soberanía-Asociación y una vez realizado este proyecto se volvería a consultar a la población de Quebec sobre la independencia. Es lo que llamaban una “independencia tranquila”. En estos años el gobierno del P.Q. fue muy concreto en las reivindicaciones sectoriales empezando por la promulgación de la Ley 101 que establecía al francés como única lengua oficial en todo el territorio de Quebec¹²⁴.

Según el Proyecto de Soberanía-Asociación, Quebec preconizaba una fórmula constitucional que reemplazaría el federalismo. Mediante la nueva fórmula, adquiriría la soberanía política y, formada una asociación económica con el resto de Canadá, ambos, Canadá y Quebec, **tendrían los dos una personalidad internacional** y sus relaciones estarían regidas no por una Constitución sino por un Tratado de Asociación. La fórmula de asociación económica que Quebec quería contraer con el resto de Canadá era la de una unión monetaria. Toda solución durable sobre la cuestión constitucional debía suponer el reconocimiento de la dualidad Quebec-Canadá.¹²⁵

En el marco de la fórmula de la Soberanía-Asociación, la soberanía de Quebec se traduciría como sigue, destacando los puntos que nos interesan más a los fines de nuestro trabajo: Quebec conservaría su integridad territorial; sería creada una nacionalidad quebequense y también un pasaporte distinto, con la posibilidad de un acuerdo con Canadá sobre la utilización de un pasaporte común; la minoría anglófona continuaría teniendo los derechos que le garantiza la ley; Quebec estaría ligado por los tratados firmados por Canadá, por ejemplo, se contemplaba que conservaría sus lazos con la OTAN, pediría la admisión en la

¹²³ Galarza, G., Op. Cit., pág. 86.

¹²⁴ Castellà Andreu, JM., Op. Cit., pág. 50.

¹²⁵ Galarza, G., Op. Cit., pág. 86.

ONU, entre otros; los tribunales quebequenses serían los únicos que podrían administrar justicia en Quebec. La pregunta que se formuló en el referéndum fue la siguiente: “El gobierno de Quebec ha dado a conocer su propuesta de llegar, con el resto de Canadá, a un nuevo acuerdo fundado sobre el principio de la igualdad de los pueblos. Este acuerdo permitirá a Quebec adquirir la facultad exclusiva de dictar sus leyes, percibir sus impuestos y establecer sus relaciones exteriores –lo que constituye su soberanía– y, al mismo tiempo, mantener con Canadá una alianza económica en la cual esté incluido el uso de la misma moneda; no se aportará ningún cambio, a raíz de estas negociaciones, al régimen político sin el acuerdo de la población consultada por vía de otro referéndum. ¿Otorga usted al gobierno de Quebec el mandato de negociar el acuerdo propuesto entre Quebec y Canadá?”.¹²⁶

Finalmente, el referéndum se llevó adelante el 20 de mayo de 1980, pero no obtuvo los resultados que buscaba Lévesque. El 59,5% de la población votó a favor de mantenerse como provincia dentro de Canadá. Desde ese momento, y hasta mayo de 1985, el discurso del gobierno provincial necesariamente tuvo que cambiar. A partir de allí, el gobierno de Quebec empezó a hablar de un estatuto particular para Quebec, en lugar de la Soberanía-Asociación.

A nivel nacional, el gobierno de Trudeau siguió intentando repatriar la Constitución. En 1982, el Parlamento Federal y todas las provincias del país, salvo Quebec, firmaron la Ley Constitucional. Esta ley, que se promulgó el 17 de abril de dicho año con asistencia de la Reina Isabel II, incluía la Repatriación de la Constitución y el procedimiento de Modificación de la misma. Además la ley contenía la Carta Canadiense de Derechos y Libertades. A pesar del resultado del que había obtenido en el referéndum, el gobierno de René Lévesque no firmó la Ley Constitucional.

El Tribunal Supremo no fue ajeno a todo este proceso político. El gobierno de Trudeau había pedido una opinión a dicho Tribunal ante la posibilidad que Quebec se negara a firmar la repatriación constitucional.¹²⁷ El 28 de septiembre de 1981 había emitido un dictamen en

¹²⁶ Calonge Velázquez, A., “El derecho de secesión en Canadá: una regulación jurídica completa y un problema jurídico sin resolver”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid Nº 25, julio-diciembre 2013, págs. 107-126. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12627/11826>. Consultado 11 de septiembre de 2015.

¹²⁷ Ruiz Robledo, A. y Chacón Piqueras, C., “Comentario del Dictamen del Tribunal Supremo Canadiense de 20 de Agosto de 1998 sobre la Secesión de Quebec”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, Nº3, Universidad de Granada y Universidad de Girona 1999. Disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/3/.../psc14.pdf. Consultado el 28 de julio de 2015. El

el que consideró que legalmente no era necesario el consentimiento de la totalidad de las provincias para repatriar la Constitución, pero que sí era una exigencia basada en la tradición política del país. Dictaminó que ni las leyes, ni las convenciones constitucionales exigían la unanimidad para reformar la Constitución, sino sólo un “*substantial degree*” de acuerdos provinciales. Por lo tanto, si bien no incluir a todas las provincias contravenía la práctica constitucional hasta el momento, para poder repatriar la Constitución, no era necesario el consentimiento de Quebec.

Lévesque quería separación de Quebec de Canadá y Trudeau, la unión de un Canadá bilingüe. En esta lucha, el gobierno liberal federal consiguió, con la ayuda de las nueve provincias anglófonas y el apoyo de los anglófonos de Quebec, plasmar su visión de Canadá en la Ley Constitucional de 1982 y la inclusión en la Constitución de una Carta Canadiense de Derechos y Libertades¹²⁸. Trudeau quería un **federalismo simétrico**.¹²⁹

Es importante referirnos brevemente a la **Carta de Derechos y Libertades** canadienses, incluida en la Constitución de 1982, ya que de ella podemos extraer cuál fue la concepción del federalismo canadiense al momento de definir la reforma, y motivo por el que Quebec rechazó también la repatriación de 1982. La Carta define los derechos exclusivamente en función de la persona. Los canadienses, dotados como individuos de unos derechos inalienables -dentro de estos derechos están los lingüísticos-, forman una comunidad nacional en la que el pueblo es el último soberano. Según Trudeau, la Carta buscaba plasmar los derechos exclusivamente en función de la persona y no en función de la colectividad. Lo que la Carta protegía, así, es el derecho de los individuos a utilizar una u otra lengua. Según el espíritu de la Carta lo importante era la protección del individuo, no solo contra la tiranía del Estado sino también contra la posible tiranía de la pertenencia a

sistema constitucional canadiense prevé la figura de la “opinión consultiva”, consistente en una consulta jurídica que se realiza a los tribunales de apelación provinciales o al Tribunal Supremo, respecto a una cuestión de derecho constitucional. Mientras el Gobierno Federal puede solicitar una “opinión consultiva” directamente al Tribunal Supremo, los gobiernos provinciales deben solicitarlas a sus respectivos tribunales de apelación, cuyas decisiones, no obstante, serán recurribles ante el Tribunal Supremo. De forma que, al final, también los gobiernos provinciales pueden acceder al máximo órgano judicial solicitando una *advisory opinion/avis consultatif*, que tiene la característica de no vinculante.

¹²⁸ Carta de Derechos y Libertades Canadiense, 1982. Disponible en: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html>. Consultado 9 de septiembre de 2015. En 1961 se había establecido la Declaración de Derechos y Libertades individuales, pero quedando como un estatuto federal, sin lograr consagración constitucional. En Le, F., Op. Cit., pág. 31.

¹²⁹ A la noche en la que las 9 provincias acordarían junto al gobierno nacional la repatriación, sin la presencia de Quebec, se la conoce como la “noche de los cuchillos largos”. En Olgúin, F., Op. Cit. pág. 141.

una colectividad minoritaria. Además incluyó el derecho a la libertad de expresión, de conciencia y religión, de asociación, y debido proceso.

En cambio, el P.Q. sostenía que, atomizando sistemáticamente los derechos colectivos para transformarlos en derechos individuales, se estaría reescribiendo de nuevo el contrato social que había dado lugar a Canadá y, además, se estaría ignorando a los individuos de las comunidades como instrumentos de transmisión de la lengua y de la cultura, porque las comunidades son para el ser humano una herencia social antes de ser un derecho individual. Para los francófonos, la decisión negaba un derecho social vital para el mantenimiento de su cultura y su idioma, ya que elevando el multiculturalismo a ley constitucional e igualando derechos de todos los ciudadanos y provincias, disminuía la visión de un Canadá integrada por sociedades.¹³⁰

Quebec, por su parte, solicitó una opinión consultiva al Tribunal Supremo¹³¹ sobre si podía vetar la Ley de Repatriación -o Ley de Canadá-. El 6 de diciembre de 1982 el Tribunal Supremo dictaminó, como era previsible a tenor de su dictamen anterior, que la Ley Constitucional de 1982 era válida porque, sencillamente, no existía un “derecho de veto” de Quebec¹³².

De esta manera, si legalmente la reforma era válida, políticamente se produjo una fractura entre Quebec y el resto de Canadá imposible de superar apelando únicamente a los criterios jurídicos. Según el gobierno de Quebec, toda renovación del régimen federal, para ser válido debía pasar por el reconocimiento concreto de la **identidad nacional** de Quebec y de las exigencias que esta identidad comportaba para el futuro, ya sea en materia de cultura, de comunicaciones, de desarrollo económico o desarrollo político y social.

Para 1984, el gobierno federal había quedado bajo el conservador Brian Mulroney. La intención de Ottawa era reincorporar a Quebec al esquema constitucional. Para volver a la Provincia al seno de la gran familia canadiense, los 10 Primeros Ministros de las Provincias y el de Canadá pactarían el 30 de abril de 1987 en la ribera del Lago Meech -cerca de Montreal- una modificación de la Constitución, que sería firmada por todos ellos en Ottawa el 3 de junio de 1987.

¹³⁰ Olguín, F., Op. Cit., pág. 142.

¹³¹ Castellà Andreu, JM.: Op. Cit. pág. 58.

¹³² Ruiz Robledo, A. y Chacón Piqueras, C., Op. Cit. pág. 5.

3.5- La renovación de la Federación

En Quebec, Lévesque fue sucedido brevemente por P.M. Johnson –también del P.Q.- y luego por un segundo gobierno del liberal Bourassa -diciembre 1985-1990-. Una vez en el poder provincial, el partido liberal comenzó a negociar con el gobierno federal, la firma de la Ley Constitucional de 1982, insistiendo en el reconocimiento de la especificidad quebequense en el texto constitucional. Entre los requerimientos de la provincia se encontraban el reconocimiento de Quebec como una "Sociedad Distinta"; la necesidad de establecer garantías para mantener la identidad cultural de Quebec; limitar el poder financiero de la Federación; derecho de veto para Quebec en las reformas constitucionales que esta provincia considerara contrarias a sus intereses; y la participación en la elección de los magistrados del Tribunal Supremo¹³³

Estas condiciones se recogieron en el llamado "**Acuerdo Constitucional de 1987 y repatriación de Quebec al seno del federalismo canadiense**" o **Acuerdo de Lago Meech**. El acuerdo se plasmó en una ley que firmaron los diez Primeros Ministros de las provincias canadienses y el Primer Ministro federal el 3 de junio de 1987 en Ottawa. Ésta debía ser aprobada por las Legislaturas provinciales, en el plazo de dos años, puesto que debía seguirse el criterio de la unanimidad como correspondía, en ese momento, a toda modificación de la Constitución.

Contra todo pronóstico, dos Legislaturas se opusieron: Nueva Brunswick y Manitoba. El proceso de renovación del federalismo se frustraba nuevamente. Así, podemos pensar que el fracaso del Acuerdo de Lago Meech radicalizó más, si cabe, a los canadienses, entre los que querían más autonomía -los quebequenses- y los que se negaban a otorgársela.

Después del fracaso del Acuerdo Constitucional de 1987, el gobierno federal de Brian Mulroney convocó un referéndum pancanadiense el 26 de octubre de **1992**, sobre el consenso que había sido alcanzado por todas las provincias y el gobierno federal, en **Charlottetown** el 28 de agosto de 1992. El gobierno federal prefirió someterlo a los ciudadanos mediante un referéndum, en vez de la modalidad previamente utilizada de aprobación de las Legislaturas provinciales. El documento que se sometió a referéndum fue la síntesis que había elaborado el Comité Mixto Especial compuesto por miembros del Senado y de la Cámara de los Comunes, creado con el fin de recoger los puntos de vista

¹³³ Olguín, F., Op. Cit., pág. 141-142

de la población. Durante un año se habían desplazado por todo el país y celebraron reuniones abiertas al público, cuyo objetivo era la renovación del federalismo.

Los puntos más sobresalientes del Acuerdo eran:

a) Se volvía al derecho de veto de todas las provincias para introducir cambios en el Senado, en la Cámara de los Comunes y en la Corte Suprema. La creación de nuevas provincias requería el consentimiento exclusivo del gobierno central, pero necesitaría la consulta previa a las provincias. Si la entrada de nuevas provincias alterara la composición del Senado y la aplicación de la fórmula de revisión constitucional, Quebec y las otras provincias tendrían el derecho de veto.

b) El Acuerdo incluía una “cláusula Canadá” en la que se enumeraban ocho características fundamentales de Canadá. Los tribunales de justicia debían tenerlas en cuenta a la hora de interpretar la Constitución -incluida la Carta de Derechos y Libertades de 1982. Entre estas características encontramos que establecía que Canadá era una democracia, con un régimen parlamentario y federal, y en la que existía la primacía del derecho; que los pueblos autóctonos de Canadá, primeros gobernantes del territorio, tenían derecho a promover sus lenguas, sus culturas, sus tradiciones y a vigilar por la integridad de sus sociedades; que Quebec era una **“Sociedad Distinta” en el seno de Canadá**, que comprendía fundamentalmente una mayoría de expresión francesa, una cultura única y una tradición de derecho civil; y el apego de los canadienses y de sus gobiernos al florecimiento y desarrollo de las comunidades minoritarias de lengua oficial en todo el país -se refería al francés).

Es decir, giraba en torno a lo establecido en Lago Meech, pero extendía el derecho de veto en las reformas a las demás provincias.

Las provincias inglesas del Oeste –Manitoba y Terranova-, además de Nueva Escocia, se opusieron a las Reformas porque consideraron que se le concedía demasiado a Quebec. Eran partidarias del “statu quo” de la Federación en cuanto al tema del reconocimiento constitucional de Quebec como provincia distinta. De estas provincias hay que exceptuar a Manitoba, que poseía un contingente de población francófona importante y el sentido de su voto lo decidió el descontento de los francófonos con las reformas, que al igual que a la mayoría de quebequenses, no estimaron suficientes. Para 1992, 6 provincias habían rechazado en Acuerdo.

Los canadienses se pronunciaron en un 53,9% en contra del Acuerdo y en un 46,1% a favor de la renovación de la Federación prevista en el Acuerdo de Charlottetown. El gobierno de

Quebec aprobó el Acuerdo de Charlettetown de 1992 con la oposición del partido independentista que hizo campaña por el NO al referéndum. Pero, los resultados en Quebec fueron de un 56,6% en contra y un 43,4% a favor, es decir tres puntos más que la media del conjunto de Canadá. Seis provincias dijeron NO a la renovación de la Federación y cuatro, más los Territorios del Noroeste se pronunciaron a favor del SI. Lo más importante es el análisis cualitativo del NO. Los ciudadanos de Quebec votaron por el NO, porque les parecían insuficientes las modificaciones propuestas, y los ciudadanos de la Colombia Británica, la Alberta y la Saskatchewan votaron NO porque les pareció que el Acuerdo favorecía en demasía a Quebec¹³⁴.

La consecuencia inmediata del referéndum a nivel político, fue la dimisión del Primer Ministro federal, Brian Mulroney. En Quebec tuvo como consecuencia la muerte política del Primer Ministro Bourassa que había apoyado el SI, quien al igual que su homólogo federal, dimitió.

El Acuerdo de Charlottetown también había fracasado. Quebec continuaba sin adherir políticamente a la Ley Constitucional de 1982 y a la Carta de Derechos y Libertades, aunque jurídicamente estaba ligada¹³⁵.

3.6- Quebec propone la separación de Canadá

En las elecciones del lunes 12 de octubre de 1994 ganaron los independentistas de Quebec liderados por Parizeau, antiguo ministro de Finanzas en el gobierno de René Lévesque. El P.Q. accedía nuevamente al poder provincial.¹³⁶

El gobierno separatista, dirigido por Parizeau elaboró un proyecto sobre la soberanía de Quebec cuyo título era exactamente: **“Declaración de Soberanía de Quebec”**. Este

¹³⁴ Mendoza Aguirre, C., Op. Cit. pág. 63. Es interesante analizar el voto en el referéndum de la provincia de Quebec. Los quebequeses francófonos votaron por el NO en un 70%, mientras que el SI tuvo el apoyo del 90% de los anglo-quebequeses y de los llamados alófonos, es decir, otras comunidades culturales compuestas por inmigrantes. En la periferia de la provincia, los núcleos rurales y la capital de la provincia, Quebec, sede del gobierno provincial votaron NO mayoritariamente. El SI recogió la mayoría de votos en Montréal, especialmente en el Oeste de la ciudad, donde viven las clases más altas, y en la región del Outaouais, limítrofe con Ottawa.

¹³⁵ Según lo había establecido el Tribunal Supremo en su dictamen de 1981.

¹³⁶ A nivel nacional, el recién conformado Bloque Quebequense se transformaba en primera oposición en la Cámara de los Comunes. Este partido pese a que solo presentaba candidatos en el distrito de Quebec, logra 54 escaños gracias al sistema uninominal de distritos y de mayoría aplicados en Canadá, transformándose en la principal fuerza de oposición.

documento, que suscitó un gran interés en los ciudadanos de todo el país, no solo de los quebequenses, proclamaba, en primer lugar, el ejercicio legítimo del derecho a la autodeterminación. A continuación se identificaban las razones de la soberanía y por último se exploraban los fundamentos del proyecto de la sociedad que se quiere para Quebec. También hacía un somero análisis histórico de las vicisitudes del pueblo quebequense que, para afirmarse como pueblo, conseguir su estatus de nación, su derecho a la autodeterminación y su voluntad de ocupar su sitio en el seno de la comunidad de los países soberanos y poder acceder a la soberanía, había tenido que recorrer un largo camino.¹³⁷

El Primer Ministro anunció que en 1995 se celebraría un referéndum sobre la independencia de Quebec. En diciembre de 1994 depositó en la Asamblea Nacional de Quebec un proyecto de ley sobre la independencia. Tenía 17 artículos muy concisos que por su interés transcribimos. La fecha del referéndum estaba sin concretar. Esta iniciativa suponía que, de resultar ganadora la opción del SI, el gobierno provincial podría negociar la soberanía-asociación con el gobierno de Ottawa. Si este último se negaba, al plazo de un año, la Asamblea Nacional de Quebec podría declarar la secesión unilateral de la Provincia.

“EL PARLAMENTO DE QUEBEC DECRETA LO QUE SIGUE:

DE LA SOBERANIA

1. Quebec es un país soberano.

ASOCIACION ECONOMICA

2. El gobierno está autorizado para hacer con el gobierno de Canadá un acuerdo sobre el mantenimiento de una asociación económica entre Quebec y Canadá. El acuerdo debe, antes de ser ratificado, ser aprobado por la Asamblea Nacional.

NUEVA CONSTITUCION

3. El gobierno debe, de acuerdo con las modalidades prescritas por la Asamblea nacional, ocuparse de elaborar un proyecto de Constitución para Quebec y ocuparse de su aprobación. Esta constitución debe incluir una Carta de derechos y libertades de la persona. Debe garantizar a la comunidad anglófona la preservación de su identidad y de sus instituciones. Debe igualmente reconocer a las naciones autóctonas el derecho de gobernarse en sus tierras, las cuales les pertenecen por entero. Esta garantía y este

¹³⁷ Olgúin, F., Op. Cit., pág. 147

reconocimiento se ejercen con el respeto de **la integridad del territorio de Quebec**. La constitución preverá la descentralización de poderes específicos a las instancias locales y regionales y lo mismo hará con los recursos fiscales y financieros adecuados para sus funciones.

TERRITORIO

4. Quebec **conserva las fronteras** que son las suyas en el seno de la Federación canadiense en el momento de la entrada en vigor del art. 1. Además, ejerce sus competencias sobre las zonas marítimas y los territorios adyacentes según las modalidades y en las condiciones previstas por las **normas del Derecho Internacional**.

NACIONALIDAD

5. Es **ciudadano quebequense** toda persona que está en posesión de la ciudadanía canadiense y que está domiciliado en Quebec en el momento de la entrada en vigor del art.

1. Es igualmente ciudadano quebequense, toda persona que después de la entrada en vigor del art. 1 nazca en Quebec o en el extranjero de un padre o de una madre que tenga la nacionalidad quebequense. La nacionalidad quebequense puede también adquirirse siguiendo las modalidades determinadas por la Asamblea nacional. La nacionalidad quebequense puede ser acumulada con la canadiense o con la de cualquier otro país.

MONEDA

6. La moneda de curso legal en Quebec continuará siendo el dólar canadiense.

TRATADOS

7. **Quebec asume todas las obligaciones y goza de los derechos contenidos en los tratados de los que Canadá forma parte y en las Conferencias internacionales a las cuales Canadá se ha adherido conforme a las normas del Derecho Internacional.**

ALIANZAS INTERNACIONALES

8. El gobierno está autorizado para pedir **la admisión de Quebec en el seno de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales.**

9. Quebec pondrá todos los medios requeridos para continuar siendo miembro fundamentalmente de la *Commonwealth*, de la Francofonía¹³⁸, de la OTAN, de los Acuerdos del libre-cambio Norteamericano y OMC.

CONTINUIDAD DE LAS LEYES

10. Las leyes adoptadas por el Parlamento de Canadá que se aplican en Quebec en el momento de la entrada en vigor del art. 1, lo mismo que los reglamentos que de ellas se derivan, estarán en vigor hasta que sean modificadas o abolidas por la Asamblea Nacional.

REPARTO DE BIENES Y DEUDAS

15. El gobierno puede concluir con el gobierno de Canadá un acuerdo relativo al reparto de bienes y de deudas pertenecientes a Canadá y a cualquier otra materia susceptible de facilitar la aplicación de la presente ley.

ENTRADA EN VIGOR

16. La presente ley entra en vigor un año después de su aprobación mediante referéndum, a menos que la Asamblea Nacional fije una fecha anterior. Sin embargo los artículos 2, 3 y 15 entran en vigor al día siguiente de ser aprobada la presente ley mediante referéndum.

17. La presente ley es sometida a la consulta popular¹³⁹.

Esta ley solo podía entrar en vigor si una mayoría de votos, expresados por los electores en un referéndum celebrado de acuerdo con la Ley sobre consultas populares, se pronunciaba a favor de la pregunta siguiente: “¿Está usted de acuerdo en que Quebec debería convertirse en soberana, después de haber hecho un ofrecimiento formal a Canadá para una nueva asociación económica y política, dentro del marco de esta ley, respetando el futuro de Quebec y el acuerdo firmado el 12 de junio de 1995?”. Efectivamente el referéndum tuvo lugar el 30 de octubre de 1995¹⁴⁰. Los federalistas ganaron por un estrecho margen de 53.000 votos¹⁴¹. Parizeau dimitió tal como había

¹³⁸ Se refiere a la Organización Internacional de la Francofonía.

¹³⁹ Proyecto de ley sobre Declaración de Soberanía de Quebec. Disponible en: ftp.pubnix.net/espagnol/premin_avploi.html Consultado 5 de junio de 2015.

¹⁴⁰ El 93 por ciento de la población de esa provincia acudió a expresar su decisión, lo que da muestra de la notable efervescencia que el futuro político de la provincia despertó en sus habitantes. En Mendoza Aguirre, C., Op. Cit. pág. 65.

¹⁴¹ Mendoza Aguirre, C., Op. Cit. pág. 69. Es importante también tener en cuenta a las minorías aborígenes: al interior de Quebec existe una importante extensión territorial -un tercio del total de la provincia, 500.000 km²- ocupada por varios grupos aborígenes, siendo los principales los *inuit* -anteriormente denominados

anunciado y le sustituyó al frente del gobierno provincial¹⁴², Bouchard, Jefe del Bloque Quebequense, prometiendo continuar trabajando por la independencia de Quebec.

Creemos que para los independentistas la soberanía era el punto de partida, no de llegada. El acceso a la soberanía era visto como un necesario para la realización colectiva de los logros y esperanzas de la sociedad quebequense. La necesidad de la soberanía era necesaria para salvaguardar la identidad del pueblo quebequense, para la extensión de su cultura. Al mismo tiempo, los partidarios de la separación de la Federación, dándose cuenta de los vínculos que tenían con Canadá y de las ventajas económicas y sociales que eso conllevaba, eran favorables al mantenimiento de una fuerte asociación económica entre Canadá y Quebec¹⁴³.

El porcentaje de quebequenses que acudió a las urnas fue del 93%. Se trataba de una participación muy relevante, si tenemos en cuenta que en las elecciones legislativas la tasa media de participación se situaba alrededor del 65%. Las dos opciones quedaron prácticamente empatadas.¹⁴⁴

Por otro lado, la postura tanto del gobierno federal como de las llamadas Primeras Naciones, *inuits* y *crees*, sostenía que el derecho a la autodeterminación no constituía el derecho de una provincia, sino de los pueblos. Por lo tanto, a la pregunta que se hacían respecto a si Quebec era un pueblo en el sentido del Derecho Internacional público, respondían que no. Para el gobierno nacional y para las Primeras Naciones, Quebec se

esquimales- y los *crees* o *cris*, quienes se han convertido en parte importante del debate separatista, no obstante su reducida población -en conjunto suman unos 140.000. Su posición respecto al conflicto siempre se ha mantenido clara: consideran que tanto su población como su territorio están estrechamente ligados con el gobierno federal, lo que no puede ser alterado sin su consentimiento. Para ellos, la propuesta del Partido Quebequés dejaba de lado sus derechos fundamentales porque deberían ser ellos mismos quienes decidieran su futuro y no ser éste decidido ni por Quebec ni por el resto de Canadá. Inclusive, los grupos *cree* e *inuit* celebraron su propio referéndum, el 24 y 28 de octubre de 1995; las preguntas eran distintas pero votaron 96 y 97%, respectivamente, en contra de la separación.

¹⁴² Parizeau declaró luego del referéndum que el fracaso del mismo había sido producto del “voto étnico y del dinero”. En Pask, K.: “Nacionalismo Tardío: el caso de Quebec”, *New Left Review*, NLR 11, pp. 68-85, en *Poder constituyente en Europa: cuestiones de clase, raza y nacionalismo*, disponible en: www.newleftreview.es/search/hybrid?query=pask, consultado el 10 de junio de 2015

¹⁴³ Recordemos que Canadá acababa de firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte junto a México y Estados Unidos, reforzando la inserción de Quebec en la economía norteamericana.

¹⁴⁴ Le, F.: Op. Cit. pág. 38. El 50,8% votó por el NO, frente al 49,42% que optó por el SI.

componía de una gran variedad de grupos raciales y étnicos, y que todos ellos eran, en definitiva, distintos pueblos dentro de una mismo territorio¹⁴⁵.

El gobierno nacional había intentado detener el referéndum haciendo 3 ofrecimientos: el reconocimiento de Quebec como “Sociedad Distinta”, el derecho a veto en cuestiones de interés vital para la provincia francófona, y una redistribución de atribuciones entre la provincia y la Federación.

De cualquier manera, “Lejos de dejar zanjada la cuestión, este resultado [del referéndum] evidenció dramáticamente la fragilidad de la unidad canadiense. Aún sin la crisis constitucional que hubiera provocado una victoria separatista, se hizo patente la necesidad de alcanzar un nuevo arreglo federal en el cual Quebec [encontrara] un mejor acomodo. Este esfuerzo, sin embargo, se complicó por darse en el contexto de un Quebec dividido, con un gobierno separatista derrotado que no quería negociar, y con la renuencia del resto de las provincias”.¹⁴⁶

Es decir que, después de la extremadamente ajustada “victoria”, los federalistas —que habían estado excesivamente despreocupados al principio, y asustados del todo para el día del referéndum— necesitaron claramente reagruparse, y reconsiderar sus estrategias.

3.7- Dos posturas ¿irreconciliables?

Según Ayala Cordero, el papel de Quebec dentro y fuera de Canadá se encuentra en relación a su desarrollo de “Sociedad Distinta”. Este rol, provoca distintos enfrentamientos y tensiones con el gobierno federal, sobre todo en relación a áreas de jurisdicción exclusivas para las provincias, reconocidas en la constitución, como son la educación, la cultura o la ciencia.

“De aquí surgen dos tesis con relación a la actividad diplomática: la tesis federal:

- En todos los estados federales la política exterior y las relaciones internacionales recaen generalmente bajo la responsabilidad primeramente del Estado central.

¹⁴⁵ Ponencia del líder indígena Ovidio Mercredi el 11 de febrero de 1992 ante la Comisión Parlamentaria de Asuntos Constitucionales. Citado por Galarza, G. Op. Cit. pág. 92

¹⁴⁶ Olguín, F.: Op. Cit. pág. 151

- De esta forma, el poder señalado en el artículo 93 con respecto a la capacidad exclusiva de legislar en materia de educación y cultura, para las provincias se restringe al territorio de la provincia y no las habilita para operar en otra frontera.

A este razonamiento federal la tesis de Quebec propone:

- Que así como la provincia está habilitada en el plano interno, así también pueden representar sus intereses en el exterior como le confiere el artículo 93, donde el gobierno federal no tiene ninguna competencia en materia de educación y cultura”.¹⁴⁷

Recordemos que Quebec basa su posición, además del vacío constitucional respecto de las competencias internacionales, en la Doctrina Gérin-Lajoie, la cual, propone la extensión externa de las competencias internas de dicha Provincia.

Con la llegada al poder del Partido Quebequés en 1976, Lévesque inició una fuerte campaña política orientada hacia el logro de la secesión de Quebec; podemos pensar que la mayor parte de la población quebequense estaba de acuerdo con su programa político de “Soberanía-Asociación”, ya que eligieron por mayoría al primer gobierno separatista, en las elecciones locales. Este programa, hubiese permitido a Quebec adquirir la facultad de aprobar sus propias leyes, cobrar impuestos y establecer relaciones con el exterior, al mismo tiempo que mantener con Canadá una asociación económica que incluyera una moneda común. No obstante, la propuesta fue rechazada en 1980, como hemos descripto en apartados anteriores.

A raíz de esto, y a partir de la repatriación constitucional de 1982, que Quebec rechazó, no se reconoce jurídicamente a la provincia como “Sociedad Distinta”, sino que todos los ciudadanos y provincias son iguales en derechos culturales, sin distinciones. Quebec buscaba, y aún lo hace, el reconocimiento de su carácter distinto, basado en la cultura. La actividad internacional de Quebec, que desde 1965 viene llevando a cabo de forma más intensa, se ve aún reforzada por su diplomacia cultural ante la posición del gobierno federal, sobre todo en relación a su identidad francófona.

Por ejemplo, en marzo de 1999, bajo los auspicios del Banco Interamericano de Desarrollo, se llevó a cabo la reunión “Reflexiones sobre el pluralismo Cultural”, en París, Francia. Dicho gobierno, a través de su Ministerio de Educación invitó a la Ministra de Patrimonio

¹⁴⁷ Ayala Cordero, J.L., “*La diplomacia cultural...*”, Op. Cit. pág. 113-114

Canadiense y a su homóloga de Quebec, la Ministra de Educación provincial. Esto último provocó que Canadá no asistiera argumentando que la reunión debía ser sólo entre Estados soberanos. La postura de Francia a favor de la afirmación gradual de Quebec en lo que respecta a su personalidad internacional, así como la participación quebequense en los foros internacionales de la Francofonía generó discrepancias por parte de Ottawa. El gobierno central argumentó que la única personalidad jurídica internacional con el poder exclusivo de concluir y firmar tratados era el gobierno federal.¹⁴⁸

Es decir, que el gobierno federal mantuvo su posición de respetar las opiniones de Quebec en distintos foros internacionales, pero las mismas debían ser canalizadas a través de las delegaciones canadienses presididas por el gobierno federal. Una excepción en este sentido, es el papel de Quebec en la UNESCO.¹⁴⁹

En 1997, en el marco de la reafirmación del federalismo igualitario, se presentó la **Declaración de Calgary**¹⁵⁰, nombre que surge a partir de la reunión de los 9 Primeros Ministros de las Provincias canadienses, menos Quebec en dicha ciudad. Dicha declaración, según el gobierno central, reafirmaba un federalismo *sui generis* que complacería a Quebec, a pesar de que no había participado. Dicha Declaración establecía lo siguiente:

“MARCO PARA LA DISCUSIÓN SOBRE LA UNIDAD CANADIENSE:

1. Todos los canadienses son iguales y tienen derechos protegidos por la ley;
2. **Todas las provincias**, mientras que diversas en sus características, tienen **igualdad de condición**;
3. Canadá está adornada por la diversidad, la tolerancia, la compasión y la igualdad de oportunidades que no tiene rival en el mundo;
4. Canadá, en su diversidad, incluye los pueblos y las culturas aborígenes, la vitalidad de los idiomas francés e inglés y una ciudadanía multicultural y procedente de todas partes del mundo;
5. En el sistema federal de Canadá, donde el respeto por la diversidad y la igualdad subyace en la unidad, el **carácter único de la sociedad de Quebec**, incluyendo su mayoría de

¹⁴⁸ Rodríguez Barba, F.: Op. Cit. pág. 7-8

¹⁴⁹ Este tema será tratado con más detalle en el cuarto capítulo.

¹⁵⁰ Declaración Calgary, 1997. Disponible en: <http://www.exec.gov.nl.ca/currentevents/unity/unityr1.htm>. Los subrayados son nuestros. Consultado el 10 de julio de 2015.

habla francesa, su cultura y su tradición de derecho civil, es fundamental para el bienestar de Canadá. En consecuencia, la legislatura y de Gobierno de Quebec tienen un papel para proteger y desarrollar el carácter único de la sociedad de Quebec en Canadá;

6. Si cualquier futura enmienda constitucional confiere poderes en una sola provincia, estos poderes deben estar a disposición de todas las provincias;

7. Canadá es un sistema federal donde los gobiernos federales, provinciales y territoriales trabajan en colaboración, respetando las jurisdicciones de cada uno. Los canadienses quieren que sus gobiernos trabajen de manera cooperativa y con la flexibilidad necesaria para garantizar la eficiencia y la eficacia de la Federación. Los canadienses quieren que sus gobiernos trabajen juntos en particular en la prestación de sus programas sociales. Provincias y territorios renuevan su compromiso de trabajar en asociación con el Gobierno de Canadá para servir mejor a las necesidades de los canadienses”.

La Declaración fue vista por el gobierno de Quebec, como una forma de continuar privilegiando el federalismo igualitario, o simétrico, ya que reemplazaba el concepto de “Sociedad Distinta” por el de “carácter único” de Quebec. Por otro lado, sostenían desde la provincia francófona, no se hacía referencia a dos pueblos fundadores sino de uno, el canadiense, negando así poderes específicos para Quebec.

En el marco de intención por parte del gobierno federal liderado por Chertien, de Canadá de reforzar el federalismo -y si bien el Referéndum de 1995 había resultado negativo en cuanto a la posibilidad de separación de Quebec respecto a Canadá, y ante la posibilidad de un tercer referéndum,¹⁵¹- el gobierno federal entendió que lo mejor era poner el conflicto en manos del Tribunal Supremo en 1998. Recordemos que Quebec no había formado parte de la repatriación constitucional de 1982, y además habían terminado en fracaso tanto el Acuerdo de Lago Meech, Charlottetown y la más reciente Declaración de Calgary. En este sentido, el gobierno federal, en una opinión consultiva solicitó lo siguiente:

“1ª. ¿La Asamblea nacional, el legislador o el gobierno de Quebec pueden, en virtud de la Constitución de Canadá, proceder unilateralmente a la secesión de Quebec del Canadá?

2ª. ¿La Asamblea nacional, el legislador o el gobierno de Quebec poseen, en virtud del Derecho Internacional, el derecho de proceder unilateralmente a la secesión de Quebec de Canadá? A este respecto, en virtud del Derecho Internacional, ¿existe un derecho de

¹⁵¹ El gobierno de Quebec, en manos del P.Q., sostenía su postura de convocar un nuevo referéndum.

autodeterminación que proporcionaría a la Asamblea Nacional, el legislador o el gobierno de Quebec el derecho de proceder unilateralmente a la secesión de Quebec del Canadá?

3ª. Entre el Derecho Interno y el Derecho Internacional ¿cuál de los dos tendría prevalencia en Canadá en caso de conflicto entre ambos en cuanto al derecho de la Asamblea Nacional, el legislador o el gobierno de Quebec a proceder unilateralmente a la secesión de Quebec de Canadá?”¹⁵²

El Tribunal Supremo determinó en su dictamen -Relativa a la Secesión de Quebec¹⁵³- que la fuente de dicho dictamen no sería únicamente jurídica¹⁵⁴, sino que tendría en cuenta el contexto socio-político para arbitrar un pronunciamiento no sólo constitucional sino también viable, de acuerdo con las fuentes del federalismo, la democracia, la constitución, la primacía del derecho y el respeto a las minorías. En pluralidad, la Corte contestó negativamente a las dos primeras preguntas, dejando sin efecto la tercera: ni Quebec tenía derecho a la secesión unilateral ni el Derecho Internacional la amparaba. Sin embargo, la inconstitucionalidad de la unilateralidad no niega -afirma la Corte- la posibilidad de la secesión si ésta es el resultado de una voluntad clara y manifiesta, tanto en lo referente a la pregunta que se realiza en el referéndum como en los objetivos del mismo, lo que obligaría a ambos gobiernos, el de Quebec y el de Canadá, a negociar un proceso reglado para poder expresarla y encauzarla legalmente mediante la oportuna reforma constitucional.¹⁵⁵

El Tribunal reconoció en su dictamen la importancia de la adopción del federalismo en el Acta de 1867 a los efectos de integrar una Provincia que a su interior estaba, y aún está,

¹⁵² Calonge Velázquez, A., Op. Cit. pág. 114.

¹⁵³ González Campos, J., Sánchez Rodríguez, L. y Sáenz de Santamaría, P.A., *“Materiales de Prácticas de Derecho Internacional Público”*, Tecnos, Tercera Edición, 2002, pág. 791-796

¹⁵⁴ IN THE MATTER OF a Reference by the Governor in Council concerning certain questions relating to the secession of Quebec from Canada, as set out in Order in Council P.C. 1996-1497, dated the 30th day of September, 1996: “Our Constitution is primarily a written one, the product of 131 years of evolution. Behind the written word is an historical lineage stretching back through the ages, which aids in the consideration of the underlying constitutional principles. These principles inform and sustain the constitutional text: they are the vital unstated assumptions upon which the is based. The following discussion addresses the four foundational constitutional principles that are most germane for resolution of this Reference: federalism, democracy, constitutionalism and rule of the of law, and respect for minority rights. These defining principles function in symbiosis. No single principle can be defined in isolation from the others, nor does any one principle trump or exclude the operation of any other.”. Disponible en: http://sitemaker.umich.edu/drwcasebook/files/reference_re_secession_of_quebec.pdf Párr. 49. Consultado 10 de abril 2015.

¹⁵⁵ *Ibidem*, párr. 87.

constituida por una mayoría francófona, y con una cultura distintiva¹⁵⁶. Respecto al principio democrático que debe tenerse en cuenta para evaluar y dictaminar sobre la cuestión, los jueces del Tribunal opinaron que “Nuestras instituciones democráticas necesariamente permiten un proceso continuo de discusión y evolución, como así atestigua el derecho reconocido por la Constitución a todos los participantes en la Federación de iniciar un procedimiento de reforma constitucional. Este derecho comporta la obligación recíproca del resto de participantes de discutir cualquier proyecto legítimo de modificación del orden constitucional. Un voto que suponga la existencia de una mayoría clara en Quebec en favor de la secesión, en respuesta a una pregunta clara, conferiría al proyecto de secesión una legitimidad democrática que el resto de participantes en la Confederación tendrían la obligación de reconocer”.¹⁵⁷

El Tribunal dictaminó que el resultado del referéndum sería válido siempre que la pregunta fuese clara y que hubiese también una amplia mayoría favorable a la secesión, pues se trataría de una decisión de especial trascendencia toda vez que modificaría el estatus político de todo el Estado y afectaría a la condición civil y política de muchas personas. Si el resultado fuese favorable a la separación en esos términos, el Tribunal afirmó que la obligación de negociación del proceso posterior corresponde tanto al gobierno de Quebec como al del Canadá, que no puede escudarse en el texto constitucional para desoír la voluntad de la población quebequense¹⁵⁸. Es decir, el proceso de separación, nunca unilateral, exigiría el pacto entre el gobierno de la parte que desea separarse y el del conjunto del Estado, pues una separación territorial, a todo el Estado afectaría. Un pacto que debe traducirse en un proceso de reforma constitucional recogido en los artículos 38 a 49 de la Ley Constitucional de 1982, y por lo tanto sancionado también por el resto de provincias canadienses¹⁵⁹.

¹⁵⁶ “The social and demographic reality of Quebec explains the existence of Quebec as a political unit and was one of the essential reasons for establishing a federal structure for the Canadian union in 1867.”, *Ibíd.* Párr.59

¹⁵⁷ “...although the Constitution neither expressly authorizes nor prohibits secessions, an act of secession would purport to alter the governance of Canadian territory in a manner which undoubtedly is inconsistent with our current constitutional arrangements. The fact that those changes would be profound, or that they would have a significance with respect to international law, does not negate their nature as amendments to the Constitution of Canada.” *Ibíd.*, párr. 84

¹⁵⁸ *Ibíd.*, párr.87

¹⁵⁹ Guerra Sesma, D.: *Autodeterminación y secesión en el ordenamiento internacional. Los casos de Quebec, Escocia y Cataluña*, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, XI Congreso, Sevilla, septiembre de 2013. Disponible en: www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/665.pdf Consultado el 10 de julio de 2015.

Asimismo estableció en su dictamen, en el párrafo 96, que la **obligación de negociar no equivale a una obligación de llegar a resultados**, pero todos los participantes en las negociaciones sobre la secesión deberían obrar conforme a cuatro principios constitucionales establecidos por la Corte suprema: "...el federalismo, la democracia, el constitucionalismo y la primacía del derecho y la protección de las minorías" -párrafo 90-. El gobierno de Quebec no podría decidir por sí solo lo que sería negociable y lo que no. "No podría tratar de invocar un derecho a la autodeterminación para dictar a las otras partes las condiciones de la secesión" -párrafo 91-. "Quebec no podría, aunque el resultado de un referéndum fuera claro, apelar a un derecho a la autodeterminación para imponer al resto de Canadá las condiciones de un proyecto de secesión. El voto democrático, fuera cual fuera la mayoría que se alcanzara, no tendría ningún efecto jurídico y no podría prevalecer sobre el resto de los principios enunciados. Los derechos democráticos basados en la Constitución no pueden ser disociados de las obligaciones constitucionales contraídas. Y, tampoco la proposición inversa es aceptable. Ni el gobierno federal ni las otras provincias podrían negar a Quebec el derecho a la secesión si una mayoría clara apoyara un proyecto de independencia, siempre que Quebec respetara los demás principios varias veces señalados... Así las cosas, en virtud de la Constitución, la secesión exige una modificación de la Constitución. Las negociaciones que siguieran deberían conducir a un potencial acto de secesión bajos las condiciones que se estableciesen. Las negociaciones deberían abordar los intereses de las otras provincias, del gobierno federal, de Quebec y, de hecho, de los derechos de todos los canadienses dentro y fuera de Quebec y, muy especialmente, de las minorías".¹⁶⁰ Tendría "derecho a tratar de realizar la secesión" -párrafo 92- mediante negociaciones basadas en los principios mencionados.

Por lo tanto, no existiría un derecho de secesión unilateral en el marco del Derecho Internacional¹⁶¹. Si esto ocurriese, la comunidad internacional debería juzgar la legalidad o legitimidad de dicho acto, pero que dicho reconocimiento, si se diera por parte de la comunidad internacional, no otorgaría una justificación al acto de secesión.¹⁶²

¹⁶⁰ Dictamen de la Corte Suprema de Canadá en referencia al derecho de secesión de Quebec. Citado en Calonge Velazquez, Op. Cit. pág. 116

¹⁶¹ Dictamen del Tribunal Supremo 1998, "It is clear that international law does not specifically grant component parts of sovereign states the legal right to secede unilaterally from their "parent" state". Ibidem, párr.111

¹⁶² Dion, S.: *Secesión y democracia: una perspectiva canadiense*, Real Instituto Elcano. 9 de abril de 2013, pág.7 - ex Ministro para Asuntos Intergubernamentales del gobierno Chrétien

Creemos necesario transcribir a continuación, lo dictaminado por el Tribunal de manera textual. “Por lo que respecta a la segunda pregunta planteada por el gobierno federal, los que apoyan una respuesta afirmativa a esta cuestión se fundan en el derecho a la autodeterminación reconocido a todos los pueblos, pero, aunque para una gran parte de la población de Quebec, éste comporta un buen número de rasgos que caracterizan un pueblo, no es necesario acudir a este concepto, puesto que el derecho de secesión no tiene su base en el derecho de autodeterminación de los pueblos recogido en los tratados internacionales más que si se trata de un pueblo sometido al dominio colonial o si está sometido al yugo, la dominación o la ocupación extranjeras y, también, incluso, en el caso de un pueblo al que se le impida ejercer su derecho a la autonomía en el Estado del que forma parte. En otras circunstancias, los pueblos deben ejercer su derecho de autodeterminación en el marco del Estado al que pertenece. El Estado cuyo gobierno representa al conjunto del pueblo o de los pueblos que radican en su territorio y que respeta los principios de autonomía en sus ordenaciones internas, tiene derecho a mantener su integridad territorial en virtud del Derecho Internacional y del reconocimiento de esta integridad por los demás Estados. Quebec no es un pueblo colonizado ni oprimido y los quebequeses no se ven rechazados a tener un acceso real al gobierno para asegurar su desarrollo político, económico, social, cultural. En estas circunstancias, ni la Asamblea Nacional, el poder legislativo o el gobierno de Quebec poseen, en virtud del Derecho Internacional, el derecho de proceder unilateralmente a la secesión de Quebec de Canadá”.¹⁶³

Tras negar la unilateralidad y exigir el pacto para la separación del territorio, la Corte afirma, tal como hemos explicado en el presente trabajo, que el Derecho Internacional de autodeterminación, como tal, está básicamente considerado para los casos coloniales, y no para la separación de un territorio de un Estado ya constituido, sobre todo si éste es democrático y respeta tanto los derechos individuales como las singularidades de tipo cultural. El hecho que se hayan frustrado algunas enmiendas a la Constitución, no implica, según la Corte en el párrafo 137, que Canadá no garantice el derecho a la libre determinación interna de Quebec, entendida ésta, como la búsqueda de desarrollo cultural, económico, social y político dentro del marco del propio Estado. La comunidad internacional consideraría la pretensión de Quebec como un asunto interno canadiense y solo ampararía

¹⁶³ Calonge Velázquez, A., Op. Cit. pág. 116-117

su separación como consecuencia del pacto ya descrito o en caso de opresión política y cultural, lo que en el caso del Canadá no sucede.

Es decir, el Derecho Internacional ni prevé ni niega expresamente la existencia de un derecho de secesión unilateral, aunque, en cierta medida, tal negación derivaría, implícitamente, del carácter excepcional de las circunstancias que se requieren para autorizar una secesión fundamentada sobre el derecho de un pueblo a la autodeterminación, como el derecho de secesión derivado de la situación excepcional de un pueblo oprimido o colonizado. El Derecho Internacional otorga una gran importancia al principio de integridad territorial de los Estados y, de forma general, deja en manos del Derecho Interno del Estado existente del que la entidad secesionista forma parte, decidir la creación o no de un nuevo Estado. El principio de autodeterminación en Derecho Internacional ha evolucionado dentro de un marco de respeto por la integridad territorial de los Estados existentes. Los diversos documentos internacionales que apoyan la existencia del derecho de un pueblo a la autodeterminación, también contienen declaraciones paralelas de apoyo del principio según el cual el ejercicio de dicho derecho debe estar suficientemente limitado para prevenir las amenazas contra la integridad territorial de un Estado existente o la estabilidad de las relaciones entre Estados soberanos.

Por tanto, del Dictamen del Tribunal podemos concluir que determinó que no existiría necesariamente incompatibilidad entre el mantenimiento de la integridad territorial de Estados existentes, como Canadá, y el derecho de un «pueblo» de disponer completamente de sí mismo. Un Estado cuyo gobierno represente, dentro de la legalidad y sin discriminación, el conjunto del pueblo o de los pueblos residentes sobre su territorio y que respeta los principios de la autodeterminación en sus asuntos internos, tiene derecho, en virtud del Derecho Internacional, a la protección de su integridad territorial¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Creemos que no puede afirmarse que el contexto quebequense actual sea de opresión. Como afirmó el amicus curiae, en el Addendum o anexo a su memoria, en los párrafos 15 y 16: “15. *El pueblo quebequense no es víctima de atentados contra su existencia o contra su integridad física, ni de violación masiva de sus derechos fundamentales. El pueblo quebequense no es, de forma evidente, un pueblo oprimido.* 16. *En efecto, durante casi 40 de los últimos 50 años, el Primer Ministro de Canadá ha sido un quebequense. Durante ese período, quebequenses han ocupado, más o menos asiduamente, los puestos más importantes del Gabinete Federal. Durante los 8 años precedentes a junio de 1997, el Primer Ministro y el Jefe de la Oposición Oficial en la Cámara de los Comunes eran ambos quebequeses. Actualmente, el Primer Ministro de Canadá, el muy honorable Presidente del Tribunal Supremo así como otros dos miembros del Tribunal, el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas canadienses y el embajador de Canadá en los Estados Unidos, sin contar la Vice-Secretaría General de las Naciones Unidas, son todos quebequeses. Los éxitos internacionales de los quebequeses en la mayor parte de los campos de la actividad humana son demasiado numerosos para ser*

Por lo demás, en el párrafo 100 de su dictamen, la Corte deja en manos de los actores políticos, la tarea de tratar con, y resolver, las ambigüedades que pudieran surgir al momento de la negociación -una vez habiendo establecido ella, el marco jurídico de la cuestión.

“La decisión, cargada de un cierto contenido “salomónico”, más aparente que real, reconoce la legitimidad constitucional, por democrática, de una manifestación de voluntad secesionista, pero condicionada tanto en su adopción -por el principio democrático- como en sus consecuencias -por el principio federal-”.¹⁶⁵

La opinión del Tribunal Supremo canadiense inspiró la Ley de Claridad de 2000. El gobierno canadiense entendió, frente a las protestas de los nacionalistas quebequeses, la conveniencia de legislar dicho dictamen para establecer claramente los límites de posibles nuevos intentos secesionistas de las provincias. Ello nos lleva a constatar que, ante otras opciones separatistas de territorios que no son colonias sino que forman parte de Estados democráticos, no es el Derecho Internacional el que marca el rumbo que seguir, sino el derecho constitucional interno, en este caso el canadiense.

El Parlamento de Canadá aprobó así, el 29 de junio de 2000 la llamada “**Ley para dar efecto a la exigencia de claridad formulada por el Tribunal Supremo de Canadá en su dictamen acerca del recurso sobre la secesión de Quebec**”¹⁶⁶, o *Clarity Act* -Ley de Claridad- que convirtió a Canadá en el primer Estado democrático en admitir expresamente por ley la posibilidad de su propia divisibilidad. La Ley, recogiendo las conclusiones del Dictamen, precisó las circunstancias en las que el gobierno de Canadá podría entablar una negociación sobre la secesión de una de las provincias. Y prohibió entablarla a menos que la Cámara de los Comunes hubiese comprobado que la pregunta del referéndum abordara claramente la cuestión de la secesión. Es decir, reconoció, asimismo, el derecho que todo gobierno de la provincia en consultar a su población sobre cualquier materia y a decidir el texto de la pregunta y que, para que los resultados de un referéndum crearan la obligación de entablar negociaciones que pudieran llevar a una secesión, debía formularse la cuestión

enumerados. Desde que el dinamismo del pueblo quebequense se ha dirigido hacia el campo de los negocios, éste conoce importantes éxitos en Quebec, en el resto de Canadá y en el extranjero”. Ibidem.

¹⁶⁵ Pérez Tremps, P. *El marco (a) constitucional del debate sobre la secesión de Quebec*, Fundació Carles Pi i Sunyer D’estudis Autònoms i Locals, Universidad Carlos III, Punt de Vista, N°21, Barcelona, mayo 2004. Disponible en: http://pisunyer.org/public/files/fundacion_publicaciones/punts21.pdf Consultado 20 de julio de 2015.

¹⁶⁶ Ley de Claridad, año 2000. Disponible en: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-31.8/FullText.html> Consultado el 22 de abril de 2015.

sin ambigüedad alguna y, como resultado del principio democrático, se precisaba también de una mayoría clara a favor de la secesión que fuera más allá de la simple regla de la mayoría. También, recuerda que en esas negociaciones conducentes a la secesión debían participar tanto los gobiernos del conjunto de las provincias como el gobierno federal de Canadá, y que dichas negociaciones debían estar presididas por los principios que rigen el ejercicio del poder constitucional, esto es, los principios del federalismo, de la democracia, del constitucionalismo y de la primacía del Derecho, así como del respeto a las minorías¹⁶⁷.

Si el Tribunal Supremo, en su dictamen de 1998, insistió sobre la claridad de la pregunta, se debe indudablemente a que esta claridad fue cuestionada durante los referéndums quebequenses de 1980 y 1995. Después de un referéndum, si el gobierno provincial cree que ha obtenido un apoyo claro a la secesión, la Cámara de los Comunes estudiará la claridad de la pregunta. A este respecto, de acuerdo al artículo primero de la Ley de Claridad, en su apartado 1º, estableció que corresponde a la Cámara de los Comunes el examen de la pregunta y determinar si ésta es clara.¹⁶⁸ El apartado 3º del mismo artículo, explicitó los factores que el órgano legislativo federal debe tener en cuenta para acordar la claridad o no de la pregunta y que no son otros que la determinación de «si la pregunta permite a la población de la provincia declarar claramente si quiere o no que ésta deje de formar parte de Canadá y convertirse en un Estado independiente», cuestión que se complementó con el apartado 4º por no considerarlas claras en los casos siguientes: a) Si comporta esencialmente un mandato para negociar sin pedir a la población de la provincia que declare directamente si quiere que la provincia deje de formar parte de Canadá; b) Si, además de la secesión de la provincia de Canadá, ofrece otras posibilidades, en especial un acuerdo político o económico con Canadá, que haga ambigua la expresión de la voluntad de la población de la provincia en cuanto a saber si ésta debería de dejar de formar parte de Canadá.

El apartado 5º señaló qué opiniones debía tener en cuenta la Cámara de los Comunes en el marco del examen de la claridad de la pregunta. Y, en este sentido, manifestó que debería tener presente la opinión de los partidos políticos representados en la asamblea legislativa

¹⁶⁷ Calonge Velazquez, Op. Cit., pág. 118. La Ley sobre la Claridad también precisó qué elementos debían figurar necesariamente en la agenda de negociación: repartición de activos y pasivos, modificaciones de la frontera del territorio que se separa y la protección de los intereses de las minorías, entre otros.

¹⁶⁸ Ley de Claridad, 2000. Op. Cit. Art. 1. 1. (1) "The House of Commons shall, within thirty days after the government of a province tables in its legislative assembly or otherwise officially releases the question that it intends to submit to its voters in a referendum relating to the proposed secession of the province from Canada, consider the question and, by resolution, set out its determination on whether the question is clear."

de la provincia cuyo gobierno propone la celebración del referéndum de secesión, las resoluciones o declaraciones oficiales de los gobiernos y asambleas legislativas de las provincias y territorios de Canadá, del Senado, de los representantes de los pueblos autóctonos de Canadá, en particular de los de esa provincia, y cualquier otra opinión que estime pertinente. Cerrándose este precepto con un apartado 6º que prohibió al gobierno de Canadá negociar si la Cámara de los Comunes concluyera que la pregunta sometida a referéndum no fue clara y que, por tanto, no permitiría a la población de la provincia declarar claramente si deseaba o no que ésta deje de formar parte de Canadá.

El artículo segundo se ocupó de determinar la mayoría clara que resultaría necesaria para que, en virtud del principio democrático, el resultado obtenido obligara a entablar negociaciones conducentes a la secesión. La ley no cuantificó numéricamente esa mayoría, sino que optó por reenviar a la Cámara de los Comunes la adopción de esa decisión para la que deberá tener en cuenta: a) La importancia de la mayoría de votos válidamente emitidos a favor de la propuesta de secesión; b) El porcentaje de electores admitidos que hayan votado en el referéndum; y c) Cualesquiera otros factores o circunstancias que estime pertinentes.

“...Es únicamente la “unilateralidad” del proyecto secesionista lo que reprueba el Tribunal porque a continuación señala que la Constitución está formada no sólo por el texto escrito sino por todo el sistema de reglas y principios que rigen el ejercicio del poder constitucional, de donde deduce que en caso de un referéndum secesionista favorable, ambas partes - Quebec por un lado y Canadá en su conjunto por otro- están obligadas a negociar en un eventual proceso de secesión”.¹⁶⁹

Es decir, si el gobierno de Quebec, en un nuevo proyecto por su independencia, sometiera a referéndum de su población una “pregunta clara” a la que respondiera afirmativamente “una clara mayoría de quebequeses”, existe una obligación constitucional -y por ello jurídica- de negociar la modificación constitucional respecto a la asunción del pacto federativo de la provincia francófona. De esa forma, los procedimientos de reforma expresamente recogidos en los artículos 38 a 49 de la Ley Constitucional de 1982 quedan en segundo lugar ante la operatividad de unos principios generales que se superponen al tenor literal del texto escrito¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Chacón Piqueras, C. y Ruiz Robledo, A, Op. Cit. pág. 10

¹⁷⁰ *Ibidem*.

3.8- La respuesta de Quebec frente a la Ley de Claridad¹⁷¹

Después de esta actuación de los federalistas canadienses, los nacionalistas de Quebec respondieron con otra ley de diciembre de 2000, sancionada el día 13 del mismo mes y año, y que entró en vigor el 28 de febrero de **2001**, que pone el acento en el principio democrático como base del derecho a la secesión: la **“Ley sobre el ejercicio de los derechos fundamentales y las prerrogativas del pueblo y del estado de Quebec”**.¹⁷² Aquí no hay reglas de procedimiento, sino declaraciones de los derechos del pueblo y del Estado de Quebec, como muy bien reza su título.

El preámbulo ofrecía una declaración de la singularidad y diversidad de Quebec; su lengua, historia, cultura, derechos, respeto a las minorías, instituciones propias, etc. y, por supuesto, el principio fundamental en virtud del cual era libre de asumir su propio destino, de determinar su estatuto político y de asegurar su desarrollo económico, social y cultural, esto es, el derecho a independizarse. El resto de la ley se dividió en cinco capítulos. El primero que, bajo el título “Del pueblo de Quebec”, recogió el derecho a la independencia, a disponer, de hecho y de derecho, de sí mismo -artículo 1º-, a elegir libremente su régimen político y estatuto jurídico -artículo 2º-, a ejercer su derecho a disponer de sí mismo a través de sus instituciones políticas y conforme a las modalidades que determinen -artículo 3º- y cuando fuese a través de un referéndum celebrado de acuerdo con la ley de consulta popular, la mayoría exigida sería el 50% más uno de los votos válidamente emitidos -artículo 4º-. El capítulo segundo se refirió al Estado nacional de Quebec, cuya legitimidad se fundamentaba en la voluntad del pueblo habitante en su territorio -artículo 5º-; estableciendo su soberanía en las materias de su competencia “según las leyes y las convenciones de naturaleza constitucional”, y titular de cualquier derecho establecido en su favor en virtud de una convención o de una obligación constitucional -artículo 6º-; y, asimismo, libre de obligarse por cualquier tratado, convenio o acuerdo internacional que afecte a su competencia constitucional, así como a establecer y mantener relaciones con estados extranjeros y organizaciones internacionales y asegurar su representación en el exterior -artículo 7º-, concluyendo con la declaración del francés como lengua oficial y la obligación del estado de favorecer la calidad y la difusión del idioma francés con el respeto de los

¹⁷¹ En este apartado, nos basaremos en el análisis que los autores Chacón Piqueras y Ruiz Robledo –Op. Cit.– hacen respecto a la reacción de Quebec frente a la Ley de Claridad.

¹⁷² Ley 99, Quebec, año 2000, “*An Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Quebec people and the Quebec State*”, Disponible en: <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2000C46A.PDF> Consultado el 20 de junio de 2015.

derechos de la comunidad anglófona -artículo 8º-. El capítulo tercero se ocupó del territorio de Quebec que sólo podría modificarse con consentimiento de la Asamblea Nacional, cuya integridad correspondería defender al gobierno -artículo 9º-. El quinto y último capítulo, compuestos por un solo precepto, proclamaron el derecho de no injerencia al manifestar que ningún parlamento ni gobierno podría reducir los poderes, la autoridad, la soberanía, la legitimidad de la Asamblea Nacional ni constreñir la voluntad democrática del pueblo de Quebec para disponer él mismo de su futuro.

Este es, resumido, el contenido de la Ley 99 de Quebec -que constituye como hemos expresado, respuesta a la *Clarity Act* o Ley de Claridad- y que, como hemos tenido ocasión de analizar, declaró entonces el derecho del pueblo y del estado de Quebec a independizarse de Canadá a través de una consulta formulada a sus ciudadanos en los términos que determine el gobierno de la provincia y que, de obtener el voto afirmativo de la mayoría más uno de los participantes en la consulta, tendría efectos políticos y jurídicos¹⁷³. Debemos señalar que en Canadá, las provincias por ley pueden iniciar un referéndum en cualquier materia que consideren conveniente, incluida cualquier medida política, legal o incluso constitucional. La única, pero no menos importante limitación, es que dicho referéndum no puede tener otro valor que el consultivo.¹⁷⁴ Debido a que los procedimientos de referéndum son regulados por cada provincia, Quebec se opuso a la Ley de Claridad, que busca justamente en materia de secesión, regular este procedimiento. Alegaban que dicha ley contenía una negativa implícita del derecho de secesión, al analizar las disposiciones en las que el gobierno podía basarse para no iniciar una negociación – respecto a la cuestión tanto sobre la claridad de la pregunta y la mayoría necesaria. Insistían sobre el derecho del que disponen todos los pueblos a la autodeterminación, no sólo las colonias.¹⁷⁵

Después de más de 10 años de que ambas leyes permanecieran en vigencia paralelamente, Ottawa cuestionó la validez y constitucionalidad de esta Ley promulgada por la Asamblea de Quebec, bajo el argumento de que en virtud de la Constitución de

¹⁷³ Calonge Velazquez, A., Op. Cit., pág. 120

¹⁷⁴ Frémont, J.: *Estudio comparado sobre los techos competenciales. Canadá*. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. Observatori de l'Evolució de les Institucions. Disponible en: http://www.upf.edu/obsei/pdf/doc_sostres_ca_es.pdf. Consultado el 20 de agosto de 2015.

¹⁷⁵ La Constitución es contraria a un derecho fundamental, el derecho colectivo de los pueblos a disponer de sí mismos, Entrevista a D. Turp, ex diputado del P.Q. en la Asamblea Nacional de Quebec. *Diario Noticias de Álava*. Disponible en: <http://www.noticiasdealava.com/2014/11/15/politica/la-constitucion-es-contraria-a-un-derecho-fundamental-el-derecho-colectivo-de-los-pueblos-a-disponer-de-si-mismos>. Consultado el 17 de septiembre de 2015.

Canadá, Quebec es una provincia de la Federación y la ley cuestionada no puede en ningún caso constituir el fundamento jurídico de una declaración unilateral de independencia -en clara referencia al hecho que la ley 99 de Quebec prevé que con una mayoría del 50% más 1, se aprobaría el supuesto referéndum.¹⁷⁶ La Fiscalía General de Canadá presentó una petición ante el Tribunal Supremo al respecto en Octubre del año 2013, de la que aún no se tiene respuesta por parte del órgano judicial. La reacción inmediata de Quebec fue una declaración unánime de la Asamblea Nacional para condenar la “intromisión” de Ottawa¹⁷⁷.

Si bien, en ese momento, el P.Q. gobernaba Quebec, y su Primera Ministra Pauline Marois había incluso declarado estar convencida de que Quebec necesitaba convertirse en un país soberano¹⁷⁸, había ganado las elecciones en minoría, por lo que creemos que es muy probable que esa haya sido la razón por la que no se ha vuelto a convocar a un nuevo referéndum. Asimismo, fracasó el intento de su administración de aprobar la *Bill* 196, cuyo objetivo era la sanción de una nueva constitución para la Provincia, considerado necesario realizar antes de poder convocar un nuevo referéndum –fue evaluado por el P.Q. como un gesto de autogobierno.¹⁷⁹

Al momento de realizar el presente trabajo, el Primer Ministro quebequense pertenece al Partido Liberal Quebequés, partido que ha defendido el reconocimiento de Quebec como “Sociedad Distinta”, pero dentro de Canadá. El gobierno de Canadá permanecía, por el contrario, en manos de Stephen Harper, del Partido Conservador Canadiense.

¹⁷⁶ Adoptada por el gobierno independentista de Lucien Bouchard en 2000, la ley 99 estipula que "cuando el pueblo de Quebec sea consultado en un referéndum (...) la opción ganadora será aquella que obtenga la mayoría de los votos declarados válidos es decir 50% más uno de esos votos" y establece, de manera general que el pueblo de la provincia francoparlante "puede, de hecho y de derecho, disponer de sí mismo".

¹⁷⁷ Por unanimidad, la Asamblea Nacional de Quebec reafirmó “que los quebequenses y las quebenquesas tiene derecho a elegir su futuro, a decidir ellos solos su futuro político”. Los diputados declararon que “sólo la Asamblea Nacional de Quebec tiene el poder y la capacidad de fijar las condiciones y modalidades en torno a la celebración de un referéndum de acuerdo con la ley de consultas populares, incluida la formulación de la pregunta del referéndum”. Disponible en: <http://diarioelpopular.com/2013/10/25/quebec-condeno-ottawa-por-desafiar-proyecto-de-ley-99/> Consultado 20 de julio de 2015.

¹⁷⁸ Fatal shooting at Pauline Marois Quebec victory speech, *The Guardian*, 5 de septiembre 2012. Declaración hecha en el momento de conocerse su victoria en las elecciones provinciales. Disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2012/sep/05/quebec-elections-parti-quebécois-minority>. Consultado 4 de abril de 2015.

¹⁷⁹ Wiseman, N.: “In Search of a Quebec Constitution”, *Revue québécoise de droit constitutionnel*, Association Québécoise de Droit Constitutionnel, 2008, pág. 130-149. Disponible en: <http://www.aqdc.org/volumes/pdf/Wiseman.pdf>. Consultado el 9 de octubre de 2015. A diferencia de la estrategia de 1995, la Ley 196 no reconocía explícitamente el derecho de autogobierno para las naciones originarias, ni garantizaba la preservación de las instituciones e identidad de la comunidad angloparlante.

Creemos que es importante destacar que, pese a esta constante relación de tensión que notamos entre Quebec y el gobierno federal de Canadá, este último ha hecho determinadas concesiones, aunque siempre defendiendo al federalismo. En noviembre de 2006, el Parlamento de Canadá aprobó una moción reconociendo a Quebec como nación dentro de un Canadá unido. El gobierno de Harper declaró que de esta forma, podría contrarrestar la presión de los separatistas que querían independizarse de Canadá. De hecho, una semana antes, el Bloque Quebequés, representante de los independentistas a nivel nacional, había presentado una moción en la que pedía reconocer a Quebec como una nación, pero sin incluir las palabras “dentro de un Canadá unido”.

Si pensamos en los distintos momentos de tensión entre el gobierno federal y Quebec respecto a su accionar externo -como aquel que produjo la visita de De Gaulle a Montreal en 1967, así como la ruptura de relaciones diplomáticas con Gabón en 1969, o la participación de Quebec en la reunión “Reflexiones sobre el pluralismo Cultural”, en Paris en 1999-, así como las mayores crisis en el marco de las convocatorias de los referéndums de 1980 y 1995, el contexto actual parece mostrarnos una realidad y dinámica diferentes.

En las elecciones provinciales de Quebec de abril de 2014, la derrota del independentista Partido Quebequés -que perdió aproximadamente 8 puntos respecto a las elecciones de 2012- ha puesto de manifiesto cierto hartazgo de la ciudadanía de la provincia canadiense en relación al debate secesionista -que ha marcado la región desde los años setenta- así como con el partido que convocó a dos referéndums de autodeterminación en el término de 15 años, ambos con resultado negativo. Es el peor resultado de los soberanistas en 40 años, poniendo fin a 18 meses de gobierno en minoría. Según el diario El País, un estudio del Instituto Ipsos publicado en los días previos a la elección, afirmaba que solo el 1% de los encuestados creía que un referéndum de secesión tendría que ser la prioridad del gobierno salido de las elecciones, muy por detrás de temas como el acceso al sistema sanitario, la economía y el empleo.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Diario El País, “*Quebec aparca el debate secesionista*”, 9 de abril de 2014 – Internacionales; Madrid. Disponible en:

http://internacional.elpais.com/internacional/2014/04/09/actualidad/1397070483_603399.html

Consultado 10 de septiembre de 2015. Por otro lado, un reciente sondeo realizado por la firma CROP, refería que una gran mayoría de los jóvenes quebequenses rechazaban la idea de Quebec como “país soberano”. Sólo un tercio de los participantes en el sondeo aseguraba que habría votado “sí” al momento de un referéndum por la soberanía de la Provincia. La encuesta, realizada con la participación de 500 jóvenes entre 18 y 24 años, también revelaba que son más incluso, los que rechazaban al Partido Quebequés –PQ-, en el gobierno hasta abril de 2014, cuando asume el Partido Liberal. Del total de los encuestados, sólo 16% dijeron que votarán al PQ. Asimismo, 69% de los encuestados dijeron que habrían votado “no” si se hubiera realizado

Por otro lado, y con motivo del 50 aniversario de la Doctrina Gérin-Lajoie, el mismo ex ministro de la Provincia, creador de la misma, volvió a remarcar la necesidad de que Quebec asuma todas las responsabilidades en el exterior, respecto a las materias en las que puede disponer a nivel nacional y remarcó que "[...] los gobiernos de Quebec que han tenido éxito son los que han podido profundizar en esta dimensión internacional y que aprovecharon la oportunidad que se les ofrece para promover nuestra provincia en el extranjero".¹⁸¹ Es decir, Quebec, desde su gobierno sostiene fuertemente su carácter de "Sociedad Distinta" y en consecuencia, el poder de desarrollar en el exterior su diplomacia cultural.

El debate entre autonomía y soberanía tiende a inclinarse, en este contexto, hacia la defensa de la autonomía dentro de la Federación. Es decir, siguiendo a Colacrai y Zubelzú, encontramos dos fuerzas que conviven e interactúan entre sí, las centrípetas o los intentos de reafirmación de parte del gobierno central, y las centrífugas o los reclamos de mayor autonomía de acción política de parte de la provincia francófona.¹⁸²

Podemos retomar una reflexión hecha por Keating que creemos refleja la situación actual en la relación Quebec-Canadá: "En la era contemporánea, el nacionalismo ha pasado por una serie de transformaciones, dando lugar a distintas variedades en distintos lugares -y algunas veces hasta en el mismo lugar-. Su conexión histórica con el Estado ha sido puesta en cuestión, dada la transformación de éste y su renuncia al monopolio de la autoridad...cierta forma de nacionalismo resulta todavía necesaria para proporcionar un sentimiento de identidad, para sostener la producción de bienes públicos y para reforzar la solidaridad social frente a las fuerzas socialmente desintegradoras del mercado. Esta forma de nacionalismo debería, no obstante, estar basada en valores cívicos, ser integrador antes que excluyente y dejar de reclamar el monopolio de la lealtad".¹⁸³

Es decir, podemos pensar que actualmente las condiciones están dadas para pensar en un derecho a la autodeterminación pero sin ser ejercido en vistas a la separación, sino que estas reivindicaciones nacionalistas puedan ser negociadas, reconociendo el estatus de

un referéndum por la soberanía. Mayoría de los jóvenes quebequenses rechaza la idea de la soberanía de Quebec, www.noticiasmontreal.com, del 6 de agosto de 2014. Consultado el 10 de septiembre de 2015.

¹⁸¹ Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, 50 años de la Doctrina Gérin-Lajoie. Disponible en: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ministere/historique/doctrine-paul-gerin-lajoie/50-ans-doctrine>. Consultado 9 de septiembre de 2015.

¹⁸² Colacrai, M. y Zubelzú, G., *Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales*, pág. 3. Disponible en: www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf. Consultado 20 de agosto de 2015.

¹⁸³ Keating, M., *Naciones, nacionalismos y Estados*, University of Western Ontario, Canadá. RIFP/3 -1994- pág. 39-59.

Quebec como “Sociedad Distinta”, pero dentro del federalismo canadiense. En este sentido, desarrollaremos las características particulares de la acción externa de Quebec, las que creemos resaltan las diferencias con aquellas que puedan ser llevadas adelante por otros actores o entes gubernamentales no centrales en el marco de la paradiplomacia, y que es llamada **diplomacia cultural**. Como señala Zubelzú¹⁸⁴, si las transformaciones en el Sistema Internacional ofrecen un marco permisivo o estimulador en el desarrollo de la actividad externa de las unidades subestatales –como son la interdependencia y la globalización-, los factores domésticos son los que cobran peso a la hora de definir las estrategias llevadas a cabo.

“El uso del término diplomacia cultural es relativamente nuevo dentro de las relaciones internacionales, si bien la estrategia cultural ha formado siempre parte de la diplomacia tradicional. La cultura se sitúa como una de las principales tarjetas de presentación de muchos países, en su esfuerzo para promocionar una imagen característica que les ayude a conseguir sus otros retos políticos o de posicionamiento internacional. Pero más allá de este aspecto, la diplomacia cultural juega un rol de vital importancia en las actuales relaciones internacionales. Los intercambios culturales permiten conocer y cimentar puntos en común y de acuerdo con otras realidades. De ser considerada como una parte *soft* de las relaciones internacionales, la diplomacia cultural gana terreno para situarse al mismo nivel que la diplomacia tradicional.”¹⁸⁵

Estas acciones le permitirán obtener el papel de interlocutor internacional para negociar las mejores condiciones que satisfagan los intereses y objetivos internos respecto a su propia identidad. En este sentido, repasaremos las distintas acciones, vínculos y estrategias que Quebec lleva adelante en pos de alcanzar su reconocimiento como “Sociedad Distinta”, y que se mantendrán presentes y constantes, ya sea que las “reivindicaciones nacionalistas” giren en función del reconocimiento de su especificidad dentro de Canadá, o se profundicen hacia la secesión.

¹⁸⁴ Zubelzú, G., Op. Cit. pág. 42.

¹⁸⁵ “Estudio Diplomacia Cultural”, *Kulturaren Euskal Behatokia*, Observatorio Vasco de la Cultura, pág. 3, Disponible en: http://www.kultura.ejgv.euskadi.eus/r46-714/eu/contenidos/informacion/diplo_cult/eu_dipl_cul/adjuntos/diplomacia_cultural.pdf Consultado el 10 de octubre de 2015.

4.- La actividad internacional de Quebec

Creemos importante hacer algunas salvedades antes de referirnos a la evolución de la actividad externa de Quebec. Es la provincia más grande -1.667.712 km², representando casi el 16% de la superficie total del país- y la segunda más poblada de Canadá -8.155.334 habitantes según censo del 2013, aproximadamente el 24% de la población del país.¹⁸⁶ Se caracteriza por la convivencia, en su interior, de una cultura mayoritariamente francoparlante, con la de origen anglosajón. Además, cuenta con una gran población originaria –las llamadas Primeras Naciones- y, desde finales del siglo XX, cuenta con un gran flujo de inmigrantes de distintos países que se ha establecido para estudiar y trabajar en la Provincia. El idioma francés constituye uno de los elementos claves de la cultura, y ha jugado un papel crucial en la identidad quebequense, pues en torno al uso del francés se aglutina un fuerte sentimiento nacionalista.

Las instituciones políticas de Quebec –al igual que las de las otras provincias de Canadá- siguen la tradición británica ya que cuenta con una Asamblea Nacional¹⁸⁷, en la cual los miembros del parlamento provincial pueden legislar en sectores de su competencia como educación, salud, justicia, recursos naturales, transporte, vías de comunicación, poder fiscal y en asuntos municipales. Sin embargo, y como otra muestra más de sus particularidades, Quebec es la única provincia canadiense dotada de un Código Civil -basado en el Código Civil Napoleónico- cuyos orígenes se remontan al derecho francés.

Después de la Segunda Guerra Mundial, como vimos en el primer capítulo, el paradigma dominante en las relaciones internacionales era el realismo, el cual consideraba al Estado-Nación como único interlocutor frente a los otros Estados soberanos. A partir de los ´70 y ´80 la interdependencia y los nuevos temas que se fueron incorporando a la agenda internacional, fue acompañada por el surgimiento de nuevos actores que comenzaron a tener mayor protagonismo en el Sistema Internacional. Así, gobiernos no centrales fueron consolidando redes comerciales, culturales y de cooperación con otros gobiernos subnacionales y soberanos en áreas de su interés local.

En este contexto, y si bien la motivación económica suele ser el motivo por el cual estas provincias, ciudades o regiones se lanzan a la actividad internacional, para algunos

¹⁸⁶ Gobierno de Quebec. <http://www.gouv.qc.ca/> Consultado 20 de agosto de 2015.

¹⁸⁷ Creada en 1791, la Asamblea Nacional de Quebec es el nombre del poder legislativo de la provincia de Quebec, que fue definida en la Constitución de Canadá como la Asamblea Legislativa de Quebec. Es uno de los parlamentos más antiguos del mundo, con excepción del de Gran Bretaña.

gobiernos subnacionales, como el caso de Quebec, **la motivación cultural se convierte en el núcleo de su actividad cuando existe una identidad propia** –distinta a la de otras comunidades territoriales dentro del mismo Estado, o de la identidad mayoritaria que representa a ese Estado.

4.1- Las relaciones exteriores. Fundamentos de su dirección

Recordemos que la construcción de la identidad nacional en Quebec está estrechamente vinculada a las características históricas que rodearon al nacimiento de Canadá. Coincidimos con Pérez y Velázquez Becerril en que tres cuestiones principales contribuyeron a la formación de la identidad quebequense: “1.- el factor estructurante de la lengua francesa... ha establecido una resistencia férrea frente a la extensión del inglés que prácticamente los circunscribía y aislaba en Norteamérica; 2.- la presencia inquebrantable de la religión católica... una Iglesia muy conservadora que protegía y fomentaba la identidad francocanadiense y la conservación de raíces tradicionales...; 3.- la función de una clase social: por las amenazas reales que la institución religiosa veía en el proceso de industrialización y urbanización... llevó a promover un tipo de sociedad rural”.¹⁸⁸ No obstante, nos interesa insistir en que la política lingüística ha sido todo un programa estratégico en torno al cual giró la estructuración de la identidad quebequense.

Si bien podemos pensar que el origen de las relaciones internacionales de Quebec se puede remontar hacia finales del siglo XIX cuando en 1882 abre su primera Agencia General en París, a raíz de sus lazos con Francia, no fue sino hasta 1961 cuando la Provincia da inicio formalmente a esta actividad a través de la apertura de su primera Delegación General¹⁸⁹ en la capital del país galo, y del establecimiento del Ministerio de Relaciones Intergubernamentales encargado de las coordinar las relaciones entre Quebec y el resto de las provincias de Canadá, así como con otros países –con posterioridad en 1985 se transformará en el Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec.

Con la incorporación de Quebec al sistema de mercado capitalista norteamericano, al cual había entrado fuertemente Canadá con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se produjeron grandes transformaciones, claramente representadas por la llamada Revolución Tranquila. En este sentido, ésta imprimió gran dinamismo a las relaciones internacionales

¹⁸⁸ Pérez, G. y Velázquez Becerril, C.: “Identidades compartidas...”, Op. Cit. pág. 244-247.

¹⁸⁹ En los siguientes apartados, haremos referencia al marco institucional con el que la Provincia cuenta para instrumentar su accionar exterior.

de Quebec en dos aspectos: primero, la modernización de las instituciones administrativas quebequenses llevadas a cabo a partir de 1960 permitió a la provincia experimentar un desarrollo y crecimiento económico a nivel regional. Segundo, exaltaba el sentimiento nacionalista de preservar la cultura de la sociedad francoparlante, justamente por haber sido una colonia francesa.

“Sin duda, su identidad tendría que reformularse en otros términos; la identidad nacional fungía como un factor que proporcionaba los elementos necesarios para la cooperación – al pertenecer a una comunidad política y compartir un pasado y un futuro común-, y el ingreso al libre comercio le proporcionaba la proyección y el reconocimiento internacional que necesitaba para ratificar sus particularidades como Sociedad Distinta”.¹⁹⁰

Es a partir de la década del '60 que se plantea con mayor contundencia la tensión entre el gobierno federal y Quebec respecto a quién ostentaba legítimamente el control sobre las relaciones internacionales de Canadá. Por parte del gobierno federal, se objetaba que la constitución de Canadá no reconocía a los estados federados el poder de celebrar tratados internacionales, ya que sólo el gobierno federal estaba autorizado para concluirlos en nombre de Canadá, es decir, se afirmaba que la política exterior de Canadá no podía ser fragmentada. Por otro lado, sostenía que el Derecho Internacional tampoco reconocía a las provincias el poder de concretar acuerdos internacionales. Esta postura se fundamentaba en el artículo 6 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 que reza que “Todo Estado tiene capacidad de celebrar tratados” y que es el resultado, como vimos en el primer capítulo del presente trabajo, de grandes debates en torno a la reformulación del entonces artículo 5 del Proyecto de Convención -recordemos que se excluyó, a pedido principalmente de Canadá, el apartado que intentó reconocer a los estados partes de una Federación la potestad para celebrar tratados internacionales.

Además, el gobierno de Canadá sostenía que el Derecho Internacional, a través de la Resolución 56/83 de la Asamblea General de Naciones Unidas, estableció en su artículo 4 que: “...Se considerará hecho del Estado según el Derecho Internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del mismo”. Es decir, que el Estado nacional será el responsable por cualquier hecho ilícito ante la comunidad

¹⁹⁰ Pérez, G. y Velázquez Becerril, C., Op. Cit. pág. 247

internacional, incluso si dicho acto fue cometido por una de sus divisiones territoriales. En este sentido, el gobierno federal será el único capaz de celebrar tratados internacionales ya que mediante los mismos se compromete a todo el Estado y será el único que incurra en responsabilidad internacional ante un eventual incumplimiento de los mismos.

Desde Quebec¹⁹¹, argumentaban que debido a la necesidad de buscar fuera de sus fronteras socios comerciales y a raíz de estar interesada activamente en los trabajos de ciertos organismos internacionales, la Provincia podía estrechar lazos respecto a los dominios de su competencia interna reconocidos constitucionalmente. Para ello, debía estar en condiciones de insertarse en las redes donde se elaboran estas normas, tener acceso a los responsables extranjeros de la toma de decisiones y utilizar todos los medios de acción que permitan ejercer una real influencia en el ámbito internacional.

Esto se debe fundamentalmente a que en el actual Sistema Internacional, además de los gobiernos centrales encargados de la elaboración y ejecución de la política exterior de un Estado, existen comunidades territoriales como los estados o provincias que inician contactos más allá de sus fronteras. Quebec, en este sentido, se vale de la mayoría de los instrumentos disponibles en la actualidad, y que detallamos en el Primer Capítulo de nuestro trabajo, para desarrollar su actividad exterior: visitas, misiones, acuerdos, representación en el exterior, participación en ferias internacionales, promoción cultural, entre otros.¹⁹²

De esta manera, podríamos decir que la internacionalización de las competencias provinciales de Quebec es justificada en el marco de la paradiplomacia, término referido a la actividad internacional o a las relaciones internacionales de un estado y/o provincia, como se mencionó en otro capítulo. En este contexto la constitución canadiense establece claramente la distribución interna de competencias -en sus artículos 91 y 92- sin embargo, no hace alusión respecto a cuál es el órgano encargado de las relaciones exteriores,

¹⁹¹ Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec. *La acción internacional de Quebec. Quebec en los foros internacionales*, Primer número, octubre 2005. Disponible en: https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/inter/action_internationale1_es.pdf Consultado 9 de septiembre de 2015.

¹⁹² En este sentido, Ayala Cordero da cuenta que autores como Painchaud o Michaud sostienen que se podría hablar de una Política Exterior de Quebec ya que su acción externa cuenta con 3 elementos básicos: la existencia de una doctrina internacional, relaciones económicas y humanas, y la capacidad de influir en el Sistema Internacional. Para más detalle sobre el debate respecto a la definición como política exterior de las acciones externas de Quebec, consultar Ayala Cordero, J.L., "Medir la diplomacia de Quebec...", Op. Cit.

provocando que exista un **vacío constitucional** respecto a ejecución de las relaciones internacionales de cada provincia¹⁹³.

Este vacío constitucional, ha impulsado a que Quebec haya recurrido a jurisprudencia del entonces Comité Judicial del Consejo Privado de finales del siglo XIX y principios del siglo XX para sostener su posición. Las decisiones judiciales sobre los casos *Maritime Bank* -1891- y *Bonanza Creek* -1914- establecían que los ejecutivos de las provincias no estaban subordinados al gobierno federal en los dominios de sus competencias y que el Teniente-Gobernador o Gobernador Provincial, representaba también al soberano para los fines provinciales, tanto como el Gobernador para los fines federales. Es decir, los tribunales nacionales determinaron que el poder de la aplicación de los tratados internacionales era competencia del Gobernador federal o provincial, según las áreas de competencias previstas por la Constitución. Según esta postura, Quebec no solo poseería dentro de estos límites el *treaty-making power*, sino que además los acuerdos que concluía eran aplicados por las autoridades provinciales, si dichos tratados versaban sobre temas de competencia provincial según el Acta de 1867. Por otro lado, la provincia también ha recurrido a un dictamen de 1937 del citado Comité -entonces Tribunal Supremo para Canadá- sobre asuntos de convenios de trabajo, el cual estableció que la aplicación de los tratados internacionales incumbía a los poderes legislativos pertinentes, según la distribución de las competencias constitucionales. “Esto significa que el gobierno federal no puede garantizar la aplicación de un acuerdo internacional en los ámbitos de competencia que la Constitución atribuye a las provincias”.¹⁹⁴

Por otra parte, la Ley del Ministerio de Relaciones Exteriores de Quebec prevé que todo compromiso internacional relevante para la Provincia celebrado por el gobierno de Canadá, debe ser aprobado por la Asamblea Nacional y que el gobierno provincial no puede dictar un auto para declararse vinculado por tal compromiso y dar su consentimiento al gobierno federal antes de su aprobación por la Asamblea Nacional de dicha provincia: “el artículo 22.1 de la Ley del *Ministère des Relations Internationales* prevé el consentimiento del gobierno de Quebec tanto para la firma como para la ratificación o la adhesión del gobierno de Canadá, antes de que éste actúe en la escena internacional, en relación con cualquier

¹⁹³ A diferencia de países como Argentina que en su Constitución Nacional especifican los límites de dicha actividad externa para sus provincias -art 124 y 125 de la Constitución de 1994-.

¹⁹⁴Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, *Las responsabilidades internacionales del Gobierno de Quebec*, Política Internacional de Quebec: la fuerza de la acción concertada, Gobierno de Quebec, 2007. Disponible en: https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/inter/politique_es.pdf Consultado 20 de julio de 2015.

acuerdo relativo a materias de la competencia constitucional de Quebec”.¹⁹⁵ Por lo tanto se puede inferir que la posición de Quebec sostiene que la provincia goza de libertad para entablar relaciones internacionales respecto a tópicos de su competencia provincial, asumiendo de esta manera, la **dimensión internacional de sus atribuciones**.

Para la provincia francófona, esta jurisprudencia se complementa con el pronunciamiento de la Doctrina Gérin-Lajoie, que, como tuvimos ocasión de describir en el tercer capítulo del presente trabajo, sostiene el prolongamiento externo de las competencias internas de Quebec. De esta manera, será fundamentalmente la **defensa de su identidad** como “Sociedad Distinta”, el motivo principal por el que la Provincia desarrollará su acción externa y por lo tanto, lo que se denomina **diplomacia cultural** o “...conjunto de actividades de la política exterior concernientes a la cultura, la educación, la ciencia, y en cierta medida, la cooperación técnica”.¹⁹⁶ Recordemos que el concepto de **paradiplomacia identitaria** es también apropiado, como referimos en el primer capítulo, para dar cuenta de la actividad de Quebec ya que “...Los actores subnacionales que ejecutan este tipo de diplomacia buscan obtener en la arena internacional las relaciones simbólicas y materiales que le fueron negadas en el ámbito interno y de los cuales carecen”.¹⁹⁷

Nos parece interesante la siguiente cita para clarificar la posición de Quebec “En cuanto a la experiencia internacional, la Constitución canadiense está en silencio...no hay ningún registro que sostenga que las relaciones internacionales pertenecen sólo al gobierno federal. Por lo tanto, no es bajo el estatuto, sino más bien la práctica repetida durante 40 años, que el gobierno Central asume las relaciones exclusivas con los países extranjeros... Por lo tanto, en una Federación como Canadá, las comunidades... desean participar de forma activa y personal para el desarrollo de los convenios internacionales que les afectan directamente... Se trata de dos pasos esenciales de sola operación. Ya no es admisible que el gobierno federal pueda ejercer una especie de seguimiento y control de oportunidad de las Relaciones Internacionales de Quebec. Además del pleno ejercicio de un *ius tractatum*... también existe el derecho a participar en las actividades de las organizaciones internacionales no políticas. Un gran número de organizaciones interestatales fueron fundadas para permitir la solución...de los problemas hasta ahora considerados puramente

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ Ayala Cordero, J.L., “La diplomacia cultural...”, *Op. Cit.* pág. 117

¹⁹⁷ Zubelzú, G., *Op. Cit.*, pág. 34.

local... En varias áreas, que ahora han adquirido importancia internacional, Quebec desea desempeñar un papel directo en consonancia con su verdadero rostro”.¹⁹⁸

A raíz de la modernización institucional que se desarrolló a partir del gobierno liberal en Quebec de la década de 1960, la Provincia actualmente cuenta con treinta Delegaciones Generales, oficinas, y agentes locales en dieciocho países, de igual manera, le ha permitido al gobierno quebequense ser miembro de las diversas instancias de la Organización Internacional de la Francofonía –organismo multilateral que reúne a Estados y gobiernos que tienen en común la lengua francesa. Es decir, la exportación de su cultura, historia e idioma -rasgos característicos de los quebequenses- le ha valido un lugar singular en Norteamérica y el resto del mundo.

Es decir, claramente surge como un nuevo actor de las relaciones internacionales. Su estatus de actor gubernamental no central se encuentra inmerso en un contexto externo de interdependencia y de una estructura federal flexible. No obstante, este fenómeno de internacionalización no es exclusivo de Quebec dentro de la Federación canadiense. Provincias anglosajonas como Ontario y Alberta han establecido representaciones en diversos países del mundo, cuya finalidad consiste fundamentalmente en el establecimiento de lazos comerciales. Sin embargo no han presentado el mismo dinamismo que las que ha logrado establecer Quebec, debido a que la agenda quebequense contempla, además de los económicos y comerciales, temas como educación, cultura, medio ambiente y tecnología -de competencia provincial. Además, mientras que el resto de las provincias justifican en diferente grado sus actividades internacionales por la necesidad de reforzar el papel de ellas mismas en el exterior, **sólo Quebec está impulsada por una necesidad de reconocimiento identitario.**

En este sentido, y coincidiendo con el análisis de Colacrai y Zubelzú, podemos pensar que el hecho que Canadá sea uno de los países federales más descentralizados del mundo, provoca que el impacto de las relaciones Federación-provincias en el proceso y contenido de la política exterior sea mucho más significativo.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Discurso del Ministro de Educación, Paul Gerin-Lajoie, miembros del Cuerpo Consular de Montreal, abril 1965. Discurso completo en www.mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/discours_gerin_lajoie.pdf. Consultado 20 de abril de 2015. La traducción es nuestra.

¹⁹⁹ Colacrai, M. y Zubelzú, G., Op. Cit., pág. 8.

La Revolución Tranquila dotó a Quebec de un marco formal y desarrollo institucional acorde a las reivindicaciones que la Provincia llevaba a cabo, a fines de canalizar sus objetivos de reconocimiento de “Sociedad Distinta”.²⁰⁰

4.2- La institucionalización del accionar externo

Las relaciones internacionales de Quebec son guiadas por una amplia red de instituciones que representan los instrumentos de la acción externa quebequense por excelencia. Entre estas instituciones gubernamentales se encuentran: el Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec -la institución más importante y responsable de la internacionalización de Quebec-, el Ministerio de Relaciones con la Ciudadanía y la Inmigración -MRCI-, el Ministerio de Desarrollo Económico, Innovación y Exportación – MDEIE- y el Ministerio de Turismo.

A comienzos de la década del ´60 no existían canales burocráticos específicos encargados de la actividad internacional de la Provincia, es decir, las relaciones externas de Quebec estaban sujetas a un manejo descentralizado que incluía varios ministerios. En 1967 se creó el Ministerio de Relaciones Intergubernamentales encargado de las relaciones con el resto de los gobiernos canadienses y con el extranjero, extendiendo el mandato del ente de Relaciones Federales-Provinciales que había sido establecido en 1961.²⁰¹ Ante la complejidad creciente de las relaciones federales-provinciales y de las acciones internacionales, en 1985 se creó el Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, poniendo fin a la manera en cómo se venían manejando las relaciones intergubernamentales de Quebec, y a partir de ahí, se profundizó su internacionalización.

Durante los siguientes años, las relaciones internacionales de Quebec se institucionalizaron de manera más concreta, vinculando los intereses económicos y políticos, con los culturales y sociales. Como consecuencia en 1988 el Ministerio de Relaciones Internacionales absorbió las funciones del Ministerio de Comercio Exterior –que había sido creado en 1983-

²⁰⁰ Recordemos que hasta principios de la década del ´70, dichas reivindicaciones hacían referencia a la posibilidad de la Provincia de disponer libremente de sus relaciones exteriores en materia de competencias constitucionalmente reconocidas. Con la fundación del P.Q. en 1974, el nacionalismo secesionista tomaría un fuerte impulso.

²⁰¹ Información disponible en: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/ministere/historique/presentation> Consultado 10 de agosto de 2015.

y la fusión de ambas instituciones permitió el surgimiento de un nuevo Ministerio de Relaciones Internacionales.²⁰²

Este nuevo Ministerio es el encargado de gestionar las relaciones con diversos países y organismos internacionales, ya sea de manera bilateral o multilateral. La misión del Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec gira en torno a tres objetivos declarados: a) promover y defender los intereses de Quebec en la escena internacional; b) planificar, organizar y dirigir la acción del gobierno en el exterior, así como la de los ministerios y organismos y; c) coordinar sus actividades en Quebec en materia de relaciones internacionales. De esta manera dicho Ministerio funge como consejero del gobierno de Quebec, de los ministros y sus organismos, asegurando consolidar la credibilidad y la coherencia de la acción exterior quebequense respecto a los desafíos internacionales. Asimismo, es el encargado de resguardar los acuerdos signados por la Provincia y trabaja en coordinación con diversas oficinas gubernamentales con el objetivo de asegurar la promoción de sus intereses económicos y culturales a nivel internacional.

El dinamismo de Quebec en el Sistema Internacional se manifiesta en la amplia red de representaciones diplomáticas internacionales. Mediante la representación internacional, el Ministerio ofrece a empresas, investigadores e instituciones quebequenses, servicios, asesoramiento y actividades adaptadas a las características de los diversos países. Su enlace se extiende hacia alrededor de 20 países en los cinco continentes. “Las relaciones bilaterales de Quebec con otras regiones...son un instrumento esencial para las acciones internacionales de Quebec.”²⁰³

De esta manera, Quebec cuenta con 25 representaciones en el exterior divididas en siete delegaciones generales, cuatro delegaciones, diez oficinas y cuatro agencias de negocios, que se distinguen entre sí según el grado de especificidad alrededor del cual desarrollan sus actividades.²⁰⁴

- La **Delegación General** es la más importante de las representaciones de Quebec en el extranjero. Su objetivo consiste en contribuir a la expansión y desarrollo de Quebec. Está dirigida por un Delegado General designado por el gobierno y brinda servicios en los

²⁰² *Ibíd.*

²⁰³ Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, Relaciones Bilaterales. Disponible en: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/regions-et-etats-federes/relations-bilaterales> Consultado 20 de abril de 2015.

²⁰⁴ *Ibíd.*, Representaciones en el extranjero. Disponible en: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/ministere/representation-etranger>. Consultado 20 de abril de 2015.

sectores de actividad económica, educación, cultura, inmigración y asuntos públicos. Delegaciones Generales se encuentran ubicadas en las ciudades de: Bruselas, Londres, México, Munich, Nueva York, París y Tokio.

- La **Delegación** está dirigida por un Delegado designado por el gobierno y brinda servicios en determinados sectores de actividad como la economía, la educación, inmigración, cultura y asuntos públicos, es decir, cubren uno u otro sector de cooperación con sectores públicos y privados. Quebec cuenta con delegaciones en Roma, Boston, Chicago y Los Ángeles.

- La **Oficina** se encuentra dirigida por un Director designado por el Ministro de Relaciones Internacionales y brinda servicios en un número limitado de actividades comerciales, culturales o migratorias. Las Oficinas se encuentran establecidas en Barcelona, Beijing, San Pablo, Mumbai, Hong Kong, Estocolmo, Shanghai, y Washington.

- La **Antena u Oficina de Enlace** está administrada por un ciudadano del país anfitrión y brinda servicios en uno o varios campos de actividad determinados. Se ubican en las ciudades de Milán, Atlanta, Seúl y Berlín.

Al mismo tiempo, la actividad internacional de Quebec ha adquirido una formalidad institucional a través de la firma de acuerdos internacionales con diversos países del mundo. Desde 1964 a 2015 ha firmado 729 acuerdos, de los cuales más de 300 están vigentes, en las áreas de educación, intercambios culturales y artísticos, cooperación científica, comunicaciones, salud, cooperación económica e industrial, administración de justicia, medio ambiente, transportes, función pública, ciencia y tecnología²⁰⁵. El Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec es la institución encargada de resguardar todos los acuerdos signados por la Provincia.

Según dicho Ministerio, la **política internacional de Quebec** gira en torno a cinco objetivos principales que integran a la vez sus intereses políticos, económicos y culturales:

1. Fortalecimiento de la capacidad de acción y de influencia del Estado Quebequense;
2. Fomento del crecimiento y la prosperidad de Quebec;
3. Contribuir a la seguridad de Quebec y del continente americano;
4. Promoción de la identidad y la cultura de Quebec;

²⁰⁵ Información disponible en: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/ententes-et-engagements/ententes-internationales>. Consultado 20 de abril de 2015

5. Contribución al esfuerzo de la solidaridad internacional.²⁰⁶

El resguardo de la identidad cultural ha estado presente en la sociedad quebequense desde el surgimiento de la Federación. La protección de su lengua y cultura a nivel nacional han definido la forma de vida de los quebequenses. En este sentido Quebec actúa en el escenario internacional con el objetivo de promover sus intereses culturales, velando por que las decisiones tomadas en otras instancias no limiten la capacidad de la sociedad quebequense para vivir y desarrollarse según las opciones que le son propias. Esta diplomacia cultural busca dar respuesta a una identidad francófona en constante legitimación y evolución dentro del federalismo canadiense. "...la diplomacia cultural de Quebec consolida la imagen de la provincia en el exterior, además de que sirve para reforzar su identidad y unidad".²⁰⁷

A tal efecto, según autoridades del Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, dos prioridades guiarán su acción en el curso de los próximos años: Incrementar la presencia y acción de Quebec ante las **organizaciones internacionales** y en el marco de negociaciones o trabajos que afectan sus intereses; intensificar las relaciones con los **responsables políticos y económicos de los países**, Estados federados o regiones con los que Quebec tiene **intereses compartidos**, mantener las representaciones en el exterior, realizar misiones comerciales, culturales y de cooperación con gobiernos subnacionales, Estados soberanos y Organismos Internacionales.²⁰⁸

4.3- Relaciones categorizadas por región

En el presente apartado, reseñaremos los principales vínculos de Quebec con distintos países, categorizados de acuerdo a lo establecido según el Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec. En este sentido, dicho Ministerio establece que "...La política internacional de Quebec se desarrollará primeramente con respecto a los dos países estratégicos: Estados Unidos y Francia. Luego, se apoyará en los logros de la presencia activa de Quebec en el seno de la Francofonía y en su participación en las labores de los organismos internacionales que estén en relación con sus responsabilidades. Asimismo, se

²⁰⁶ Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, *Las responsabilidades internacionales del Gobierno de Quebec*, Política Internacional de Quebec: la fuerza de la acción concertada, Gobierno de Quebec, 2007, Op. Cit. pág. 23.

²⁰⁷ Ayala Cordero, J.L.: "La diplomacia cultural...", Op. Cit., pág. 116

²⁰⁸ Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, *Política Internacional de Quebec. La fuerza...*, Op. Cit. Capítulo 3.

basará en las relaciones prioritarias en Europa y con las instituciones europeas. Por último, intentará desarrollar determinados mercados impulsores en América y Asia”.²⁰⁹

En lo que concierne al continente americano, Quebec establece la mayor cantidad e intensidad de relaciones con México y Estados Unidos, fundamentalmente al formar parte estos dos países junto a Canadá, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte - NAFTA o TLC-.

México es considerado un muy importante socio estratégico para Quebec. La Delegación General de Quebec en México DF ha expandido las oportunidades en la promoción de los lazos entre México y la provincia canadiense. Estos enlaces han sido fundamentales para la creación del Grupo de Trabajo Quebec-México, que en 2015 está celebrando 30 años de cooperación mutua²¹⁰. Este grupo se ha convertido en el principal instrumento de coordinación para todas aquellas actividades de cooperación entre las Administraciones de México y Quebec y sus tareas están supervisadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y el Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec. El Grupo de Trabajo Quebec-México tiene el mandato de establecer e implementar programas de cooperación bianuales en materias referidas a educación, medioambiente, cultura, investigación e innovación y economía²¹¹.

La política Internacional de Quebec identifica a México como país prioritario en materia de intercambios económicos: es el quinto socio comercial más grande a nivel mundial y número uno en América Latina -más de 600 compañías mexicanas están establecidas en Quebec.

Por otro lado, la Delegación General de Quebec en México, funciona de enlace y referencia en la relación que la Provincia mantiene con muchos países de América Latina.

Respecto a **Estados Unidos**, no olvidemos la gran cantidad de kilómetros de frontera que comparte dicho país con la provincia canadiense. Con el fin de intensificar las relaciones con Estados Unidos, Quebec ha establecido 6 oficinas gubernamentales de distinta jerarquía que, como describimos en el apartado anterior, están localizadas en Atlanta,

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec. Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/ameriques/mexique/relations-politiques> Consultado el 10 de julio de 2015.

²¹¹ Cada dos años, el Grupo apoya financieramente entre 20 y 25 proyectos en las áreas nombradas. Para más detalle: Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec. Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/ameriques/mexique/relations-politiques> Consultado 10 de julio de 2015.

Boston, Chicago, Los Ángeles, New York y Washington, D.C. Por otro lado, la vitalidad de la economía de Quebec es altamente dependiente de los lazos con Estados Unidos, el cual compra cerca del 75% de las exportaciones de la provincia canadiense. Para defender sus prioridades e intereses, el gobierno quebequense es partícipe activo en grupos y foros de diversa materia como: el Comité Conjunto Quebec-Vermont, la Comisión de los Grandes Lagos, la Conferencia Anual de Gobernadores de Nueva Inglaterra y de Premieres del Este de Canadá; el Consejo de Gobernadores de los Grandes Lagos, entre otros²¹². Las principales áreas de colaboración giran en torno a seguridad fronteriza, energía, medioambiente, identidad y cultura.

Es importante recordar, para entender el vínculo prioritariamente enfocado en el área económico-comercial que Quebec mantiene tanto con Estados Unidos como con México, que, como ya señalamos, Canadá junto a estos dos países son partes fundadoras del Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLC o NAFTA-. Tan relevante es esta unión para Quebec que la provincia francófona planteó expresamente en el Proyecto sobre Soberanía-Asociación de 1995, que de llegar a concretarse la secesión respecto de Canadá se mantendría dentro del TLC.²¹³ Sin embargo, deberíamos tener en cuenta, y este hecho fue materia de discusión al momento de convocarse el referéndum de 1995, que dicho Tratado no contempla la admisión inmediata de nuevos miembros, salvo expreso consentimiento de todas sus Partes.²¹⁴ Sumado a este hecho es necesario tener también presente que ninguno de los tres Estados fundadores del TLC ha ratificado la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados de 1978 –si bien la misma todavía no está en vigor.²¹⁵

²¹² *Ibidem*. Disponible en: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/ameriques/etats-unis/relations-bilaterales> Consultado 10 de julio de 2015.

²¹³ Conforme al artículo 9 de dicho Proyecto Soberanía-Asociación de 1995: “Quebec pondrá todos los medios requeridos para continuar siendo miembro fundamentalmente de la *Commonwealth*, de la Francofonía, de la OTAN, de los Acuerdos del libre-cambio Norteamericano y OMC.”

²¹⁴ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, artículo 2204 inc. 2: “...2. Este Tratado no tendrá vigencia entre cualquiera de las Partes y cualquier país o grupo de países que se incorpore, si al momento de la adhesión cualquiera de ellas no otorga su consentimiento”. Disponible en: <http://idatd.cepal.org/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado de Libre Comercio de America del Norte-TLCAN.pdf> Consultado 8 de octubre de 2015.

²¹⁵ Hacemos referencia a esta Convención ya que Quebec, frente al referéndum de 1995 había fundamentado el artículo 9 del Proyecto de Soberanía-Asociación -respecto a la continuidad de la Provincia en el TLC- según lo que está establecido en el artículo 34 de la Convención de 1978 y que reza lo siguiente: “Artículo 34.1. Cuando una parte o partes del territorio de un Estado se separen para formar uno o varios Estados, continúe o no existiendo el Estado predecesor a) Todo tratado que estuviera en vigor en la fecha de la sucesión de Estados respecto de la totalidad del territorio del Estado predecesor continuará en vigor respecto de cada

De cualquier manera, y si bien el vínculo económico es la base de la relación que Quebec mantiene con sus socios del TLC, la Provincia no deja de incluir en sus negociaciones y en las tareas que sus Delegaciones llevan adelante, materias de índole cultural, en las que promueve entre otras cosas, el intercambio de estudiantes universitarios, la radicación de profesionales extranjeros en Quebec o el impulso en el aprendizaje del francés. Es decir, Quebec no deja nunca de lado el fin último de su accionar externo, que es la promoción de su cultura y el reconocimiento de su particularidad en el seno de la Federación. Esto es así, ya que la diplomacia cultural y el resto de las acciones que se llevan adelante no son mutuamente excluyentes.²¹⁶

Respecto a Europa, haremos referencia a la relación con la Generalitat de Cataluña, y con Francia, país muy vinculado histórica y culturalmente a Quebec.

Los puntos en común con Cataluña son más que evidentes, particularmente en lo referido a reivindicaciones nacionalistas. Además, según el Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, la estratégica posición de **Cataluña** dentro de Europa junto a su liderazgo en economía, tecnología, cultura y turismo, la convierte en un importante socio para expandir las exportaciones de Quebec, así como su cultura y experiencia. Las cuestiones sociales en común entre ambas son, entre otras: diversidad cultural, cuestiones identitarias, políticas sobre protección del lenguaje. **Ambas regiones han mutuamente participado y apoyado distintas formas de lo que, podríamos decir, comprende el relacionamiento en el marco la paradiplomacia identitaria.** Los lazos se han mantenido y han alcanzado un alto nivel de maduración a través de la organización de simposios, conferencias y foros, el intercambio de experiencias y prácticas, misiones de carácter cultural, económicas y políticas, y apoyo en proyectos de cooperación cultural. Los Parlamentos de Cataluña y Quebec han establecido además, una Comisión

Estado sucesor así formado; b) Todo tratado que estuviera en vigor en la fecha de la sucesión de Estados respecto solamente de la parte del territorio del Estado predecesor que haya pasado a ser un Estado sucesor continuará en vigor sólo respecto de ese Estado sucesor". Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, 1978 en *"Tratados y Documentos Internacionales"*, Zavalía Editores, 1996, pág. 443-468. Para más detalle sobre el tema, ver Labardini Flores, R.: *"La sucesión de Estados. Implicancias para el Tratado de Libre Comercio"*, Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 27 Sección de Previa, 1997 Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/27/pr/pr11.pdf> Consultado 3 de octubre de 2015.

²¹⁶ Rodríguez Barba, F.: "Diplomacia Cultural. Una nota exploratoria". Observatoire de Amériques, Montreal. *Chroniques de Amériques*, Vol. 14, N° 3, junio 2014. Disponible en: http://www.ieim.ugam.ca/IMG/pdf/cda_volume_14_numero_3_juin_2014.pdf Consultado 10 de octubre de 2015.

Interparlamentaria Cataluña-Quebec, con el objetivo de forjar lazos más estrechos y sostener relaciones entre las dos asambleas legislativas²¹⁷. Recordemos que Quebec cuenta con una Oficina en la ciudad de Barcelona que funciona de enlace para facilitar las relaciones mutuas.

Especial mención haremos respecto a la relación con **Francia**. La relación de naturaleza privilegiada entre Francia y Quebec se encuentra determinada por la historia, la proximidad cultural y los intereses económicos²¹⁸. Así, la relación franco-quebequense ha sido una parte determinante en el accionar externo de Quebec, debido al fortalecimiento de vínculos de cooperación en temas culturales, lingüísticos, educativos, y principalmente por la postura abierta que Francia ha mantenido respecto al reconocimiento legítimo de las relaciones internacionales de Quebec, sustentadas en la Doctrina Gérin-Lajoie. Bajo esa circunstancia la relación franco-quebequense ha prosperado, tanto bilateral como multilateralmente – principalmente en el marco de la OIF-con motivo de los acuerdos firmados entre ambos gobiernos²¹⁹.

Podemos mencionar como antecedente primario de esta relación bilateral, la primera representación que la provincia canadiense envía a París en 1882. Pero fue en 1961 cuando Lesage, entonces Primer Ministro de Quebec, en el marco de la llamada Revolución Tranquila, inauguró oficialmente la primera Delegación General en un país extranjero, Francia. El Delegado General recibió todos los privilegios e inmunidades diplomáticas y fue incluido en la lista de jefes de misión diplomática, así como inscripto en la lista oficial de representaciones diplomáticas y consulados extranjeros, pese al reclamo por parte del entonces Primer Ministro de Canadá, Pearson, quien solicitó inscribir a la Delegación General en el marco del Consulado Canadiense en París.²²⁰

En 1965 Quebec firma con el gobierno francés dos tratados, uno sobre educación y otro en materia cultural. De hecho, la promoción tanto de la lengua francesa como de la cultura

²¹⁷ Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec. Relaciones Internacionales. Europa. España. Disponible en: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/europe/espagne/catalogne> Consultado 10 de julio de 2015.

²¹⁸ Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec: “Estrategia del Gobierno de Quebec con respecto a Europa”, Sumario 2012-2015, pág. 3-4. Disponible en: https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/inter/resume_quebec_europe_ESP.pdf Consultado 10 de julio de 2015.

²¹⁹ Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec. Relaciones Internacionales. Europa. Francia. Disponible en: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/europe/france/secteurs-de-collaboration> Consultado 10 de julio de 2015.

²²⁰ Ayala Cordero, JL.: “El papel de la diplomacia...”, Op. Cit. pág. 32

quebequense hacia el exterior, junto a la relación con Francia le permitió a Quebec desempeñar un papel mayor en las instituciones multilaterales de la Francofonía. Bajo estas circunstancias el reconocimiento político de la Doctrina Gérin-Lajoie y la postura abierta que ha mantenido Francia respecto a la internacionalización de las competencias provinciales, han permitido a Quebec poder definir sus especificidades, así como su lugar en Norteamérica y el mundo. “Francia y la Francofonía sirvieron para legitimar la voluntad de autonomía de la nación quebequense al permitir proyectar al extranjero el carácter distinto de la Provincia”.²²¹ Por su parte, el gobierno quebequense continúa intensificando e institucionalizando las relaciones con Francia a través de la firma de acuerdos en asuntos de cooperación educativa, cultural, ciencia, tecnología y relaciones comerciales. Es decir, que el establecimiento de una Delegación General en París, así como la apertura de dos consulados generales franceses en Quebec, y el hecho que desde 1977 se establecieran las “Reuniones Alternas entre los Premières de Quebec y de Francia” que se desarrollan alternativamente en uno u otro territorio y se presentan como plataforma para la firma de acuerdos bilaterales o declaraciones conjuntas, demuestra la intención por parte de ambos gobiernos en seguir consolidando las relaciones bilaterales.²²²

Francia ha mantenido una postura abierta aceptando la legitimidad de las relaciones internacionales quebequenses, sustentadas en la Doctrina Gérin-Lajoie, reconociéndole su capacidad de: a) firmar acuerdos con actores del Sistema Internacional; b) establecer Delegaciones y Oficinas en el exterior y; c) participar en foros multilaterales. El vínculo histórico, cultural y lingüístico que ambas sociedades mantienen, ha permitido a Francia desempeñar un papel fundamental en el apoyo para la afirmación gradual de Quebec en lo que respecta a su identidad internacional.

²²¹ Rodríguez Barba, F., “Cultura y Diplomacia: la diplomacia cultural de Quebec a 50 años de la Doctrina Gérin-Lajoie”. *Reflexión Política*, vol. 17, núm. 33, junio, 2015, pp. 6-19 Universidad Autónoma de Bucaramanga Bucaramanga, Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11040046002> Consultado 9 de Octubre de 2015.

²²² De acuerdo al Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, entre las principales áreas de colaboración entre Francia y Quebec en torno a las cuales se han firmado más de 80 acuerdos bilaterales, podemos citar las siguientes: universidades y cooperación científica, economía, inmigración, medioambiente y desarrollo sustentable, salud, movilidad profesional, turismo y desarrollo del área Norte de Quebec. Disponible en: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/europe/france/secteurs-de-collaboration> Consultado 15 de julio de 2015.

Pese a este apoyo, hay que destacar que Francia mantiene una posición de “no injerencia pero no indiferencia” respecto a una eventual secesión de Quebec.²²³ Es decir, que Francia diferencia claramente su determinación en favorecer la integración total de Quebec en el mundo de la Francofonía, de su posición en relación a una posible separación de la Provincia respecto de Canadá.

4.4- Representaciones en ámbitos multilaterales

El gobierno de Quebec mantiene relaciones con Organizaciones Internacionales Gubernamentales a través de sus representantes en las Delegaciones que envía Canadá ante dichas Organizaciones, trabajando en áreas de interés para la Provincia. Estas representaciones en ámbitos multilaterales coordinan la participación de Quebec ante distintos foros internacionales como así también fijan la posición de Quebec ante la conclusión, firma o ratificación de acuerdos, ya sea en el seno de la delegación canadiense o ante determinadas Organizaciones -UNESCO o la OIF- en las que la Provincia cuenta con delegaciones propias, como tendremos ocasión de analizar a continuación.

Algunas de las Organizaciones Internacionales y Programas en los que Quebec participa en el seno de la delegación canadiense, según las áreas de particular interés para la Provincia son, entre otras, el Foro Permanente de Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas -UNPFII-, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO-, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos -OCDE-, la Unión Latina -UNILAT-, la Organización Mundial de Comercio -OMC-, la Organización Mundial de la Salud -OMS-, la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, entre otros.

Mención especial es necesario hacer respecto al papel de Quebec ante la **UNESCO**. En el 2005, el gobierno de Quebec hizo pública su posición con respecto a las organizaciones internacionales y precisó cinco mecanismos susceptibles de acrecentar el lugar y el papel de Quebec ante dichas organizaciones, las cuales consisten en: a) acceso a toda la información y una participación, previa a la negociación, en la elaboración de la posición canadiense; b) estatus de miembro de pleno derecho en el seno de las delegaciones canadienses y una responsabilidad exclusiva en cuanto a la designación de sus representantes; c) derecho a expresar con voz propia en los foros internacionales en lo

²²³ Creemos que ésto es debido a que una posible separación de la Provincia canadiense supondría la alteración del poder francés en la OTAN y, además, la renegociación de la entrada de sus productos al mercado norteamericano, que principalmente realiza a través de Canadá, entre otras causas.

concerniente a sus responsabilidades; d) reconocimiento del derecho de Quebec a dar su asentimiento antes de que Canadá firme o se declare obligado por un tratado o acuerdo y; e) derecho a expresar sus posiciones durante las comparecencias de Canadá ante las instancias de control de las organizaciones internacionales, en caso de cuestionamiento o cuando estén involucrados sus intereses²²⁴.

Finalmente, estos reclamos se formalizaron el 5 de mayo de 2006, cuando los gobierno de Quebec y Canadá firmaron un acuerdo histórico que reconoce la especificidad y el papel particular de Quebec en la escena internacional y contempla la presencia de un representante permanente de Quebec en la delegación permanente de Canadá en la UNESCO. El gobierno de Quebec podrá, a partir de este acuerdo, hacer uso de la palabra y expresar su punto de vista en todos los trabajos, reuniones o conferencias que se celebren bajo la tutela de la UNESCO. Además, en la Comisión Canadiense de la UNESCO participará un representante del gobierno de Quebec²²⁵, el cual deberá ser consultado antes de tomar determinadas decisiones que involucren a la Provincia²²⁶.

Por otra parte, la participación de Quebec en la **Organización Internacional de la Francofonía –OIF–**, le permite formar parte de una organización multilateral en la cual posee un amplio margen de maniobra, así como el estatus de “gobierno participante”. En este sentido, nos interesa destacar que en 1986, un acuerdo entre el gobierno de Canadá y Quebec, permitió una delegación propia para dicha provincia ante la OIF. Este acuerdo contempló que Quebec sería observador en materia de política internacional y podría expresar su opinión en materia de política económica; esto implicaba que sólo estaría autorizado a abordar temas en el ámbito de la cooperación, desarrollo y cuestiones en el marco de sus competencias internas.²²⁷

La OIF es una organización internacional que lleva a cabo acciones políticas de cooperación multilateral en beneficio de las poblaciones francófonas. Obra en pro del respeto de la diversidad cultural y lingüística, y está al servicio de la promoción de la lengua

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ Ver Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec. Foros internacionales. Disponible en: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/representation-unesco/accord-unesco>. Consultado 20 de abril 2015

²²⁶ Acuerdo disponible en: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/en/accord-unesco.pdf>

²²⁷ Si nos remitimos a la página web de la OIF, veremos que Canadá participa en la Organización tanto como Canadá, así como con la denominación Canadá-Quebec, y también como Canadá-New Brunswick –provincia canadiense también con amplia población francófona.

francesa, de la paz y del desarrollo sostenible²²⁸. Asimismo el gobierno quebequense en su estatus de “gobierno participante” realiza recomendaciones para la preservación del idioma francés y la solución de problemas mundiales como la hambruna, epidemias, déficit económico, que aquejen a los miembros de la Francofonía.

Según Rodríguez Barba, “...fue a través de la Francofonía que Quebec institucionalizó la problemática constitucional canadiense”²²⁹, al ser decisiva en la afirmación progresiva del estatus internacional de Quebec.

De igual manera, a través del seguimiento de políticas para la promoción de la diversidad cultural, Quebec resguarda y promueve su especificidad en el Sistema Internacional. Ha contribuido a la Francofonía mediante acciones de la sociedad civil quebequense; a través de un mandato temporal de la Dirección de la Francofonía; una delegación permanente en el seno de la OIF; mediante su participación en las Cumbres de la Francofonía; ha participado en la Agencia Intergubernamental de la Francofonía, la Agencia Universitaria de la Francofonía y el Instituto de la Energía y el Ambiente de la Francofonía, así como ayuda internacional para el desarrollo de países francoparlantes²³⁰.

No obstante, a excepción de las instancias de la Francofonía, es el gobierno federal el que representa a Canadá ante las organizaciones internacionales gubernamentales. Esta actividad se realiza a través de un marco de cooperación estrecha entre los gobiernos de Canadá y Quebec. De esta manera la Provincia colabora dentro de las delegaciones canadienses cuando éstas participan en foros multilaterales cuyos temas de negociación son de competencia quebequense.²³¹

²²⁸ LA OIF, con sede en París, cuenta con cuatro representaciones permanentes: en Addis Abeba -ante la Unión Africana y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África-, Bruselas -ante la Unión Europea-, Nueva York y Ginebra -ante la ONU-. De las actividades en el terreno se encargan tres oficinas regionales -África Occidental, África Central y Océano Índico, Asia-Pacífico-, situadas respectivamente en Lomé -Togo-, Libreville -Gabón- y Hanoi -Vietnam-, y dos antenas regionales en Bucarest -Rumania- y Puerto Príncipe -Haití-. Los foros de debate y concertación llevados a cabo por los 57 miembros y 23 observadores -entre Estados y gobiernos- que tienen en común la lengua francesa, permiten buscar solución a las amenazas, así como sobrevivir a los desafíos de la globalización que puedan afectar la cultura, el idioma y la historia de los países que integran el espacio francoparlante. Disponible en: <http://www.francophonie.org/> Consultado 10 de julio de 2015.

²²⁹ Rodríguez Barba, F.: “*Cultura y Diplomacia...*”, Op. Cit. pág. 12.

²³⁰ Ayala Cordero, J.L.: “*La diplomacia cultural de Quebec en...*”. Op. Cit. pág. 118.

²³¹ Ver, Ministerio de Relaciones Internacionales, “*El fomento del crecimiento y la prosperidad de Quebec*”. Política Internacional de Quebec: la fuerza de la acción concertada, Gobierno de Quebec, 2007, pág. 28, Op. Cit. y Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec. <http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/delegation-oif/mandat> Consultado 10 de julio de 2015. En este marco, podemos dar cuenta de la colaboración entre los dos niveles de gobierno, como por ejemplo respecto a la

Todas las hasta aquí nombradas acciones externas de las que Quebec participa, forman parte de la llamada **diplomacia cultural** quebequense, la cual también podemos enmarcar bajo el concepto de **paradiplomacia identitaria**, y que busca dar respuesta a una identidad francófona dentro del federalismo canadiense. Según Ayala Cordero, y en consonancia con los objetivos de política exterior declarados por la Provincia, esta diplomacia cultural o paradiplomacia identitaria busca promover la cultura de Quebec en el exterior, promover la lengua francesa, reforzar la unidad política y económica de la Provincia, crear una imagen de prestigio en el exterior, lograr el reconocimiento de su cultura dentro del contexto internacional de la diversidad cultural que impulsa la UNESCO y reforzar su posición de sociedad distinta al interior y exterior de Canadá.²³²

Recordemos que en el marco de lo que hoy conocemos como paradiplomacia, los estados y regiones de distintos países, debido al hecho que muchas áreas quedan bajo sus jurisdicciones internas, no sólo tienen un rol fundamental en la **implementación** de las decisiones tomadas a nivel internacional, sino también en la **construcción** de esas decisiones, ya que cuentan con un mejor conocimiento de sus territorios y sus sociedades civiles. Pero en el caso de Quebec, su acción externa es el instrumento del cual la Provincia se vale para promover su diplomacia cultural y lograr así, el reconocimiento a nivel internacional del su estatus de “Sociedad Distinta”, que considera negado desde el gobierno federal de Canadá.

En otras palabras, podemos dar cuenta de cómo Quebec a partir de su intensa actividad a nivel mundial, caracterizada por una fuerte identidad cultural, puede llevar adelante acciones conocidas como diplomacia cultural o paradiplomacia identitaria con miras a una dar respuesta a una sociedad mayoritariamente francófona en América del Norte, y a fines de reafirmar su posición de “Sociedad Distinta” frente al resto de Canadá. Es el deseo de

aprobación de la “Convención sobre la Protección y la promoción de la diversidad de las expresiones Culturales” de 2005.

²³² Ayala Cordero, J.L.: *“La diplomacia cultural...”*. Op. Cit., pág. 118. Por otro lado, debemos destacar que Quebec mantiene relaciones bilaterales y multilaterales que lleva adelante y que no necesariamente tienen como objetivo principal la búsqueda de reconocimiento de su particularidad como “Sociedad Distinta”. El gobierno de Quebec, de acuerdo a su Ministerio de Relaciones Internacionales, mantiene relaciones bi y multilaterales con alrededor de 30 estados federados, provincias, municipios o regiones alrededor del mundo, mayormente en Europa Occidental y Norteamérica, pero también en Asia y Sudamérica. Comercio, educación, cultura, medioambiente, ciencia son los temas sobre los cuales Quebec ha firmado distintos acuerdos con estas regiones, permitiéndoles a todas las partes compartir conocimiento en cuestiones en las que estas ciudades, estados o provincias son responsables, intercambiando prácticas y creando conexiones entre los actores sociales y económicos.

obtener reconocimiento de su singularidad en la escena internacional para poder así lograrlo a nivel interno, lo que la lleva a desempeñar este tipo de acción externa.

Conclusión

La acción externa de Quebec, en particular su diplomacia cultural, nos permite observar una particular forma de inserción de los gobiernos subnacionales en el Sistema Internacional. La actividad diplomática de estas entidades fue integrando redes bajo el contexto de la interdependencia creciente y en áreas cada vez más diversificadas. Esta nueva capacidad de negociación de las entidades subnacionales provocó la transformación de la diplomacia tradicional que en otro tiempo era exclusiva de los Estados soberanos.

Así, Quebec ha establecido relaciones con sus contrapartes en el mundo, con Estados soberanos y con organismos internacionales. Si bien el objetivo económico-comercial es fundamental en la actividad internacional de la provincia canadiense, prevalece la denominada **diplomacia cultural** debido a la necesidad que la Provincia tiene por el reconocimiento de su identidad como “Sociedad Distinta” tanto a nivel interno como externo. Este reclamo de estatus diferenciado no sólo carece de reconocimiento a nivel interno en Canadá sino que, según la óptica quebequense, incluso se ve amenazado bajo el régimen constitucional canadiense de 1982. Recordemos que en Canadá rige el principio de la igualdad de las culturas, es decir, el multiculturalismo consagrado en la Constitución supone que la lengua francesa es una de tantas lenguas que forman el espectro cultural canadiense. Debido a esto, Quebec se ha visto abocado al “*statu quo*”, ya que consideran que aceptar la repatriación constitucional tal como se aprobó en 1982 supone abandonar el reclamo respecto al reconocimiento de su carácter distinto.

Si bien términos generales podemos decir que la mayoría de las entidades subestatales a nivel mundial se han involucrado en la paradiplomacia a partir de ciertos procesos de descentralización que tuvieron lugar en la década del '80 y '90-sobre todo en nuestra región latinoamericana-, el caso de Quebec presenta particularidades históricas, culturales y sociales que tuvimos ocasión de analizar en el presente trabajo. Es decir que, mientras que en los procesos de descentralización mencionados los gobiernos centrales transfirieron responsabilidades hacia niveles inferiores al interior de la propia organización estatal, en el caso que nos ocupa el reparto de competencias entre el gobierno central y las provincias canadienses, ya había sido definida en el Acta de la América del Norte Británica de 1867. Es decir, el hecho que Quebec reclamara para sí el control y dirección de su accionar externo en el marco de dichas competencias internas, nos hace reflexionar acerca de las particularidades del por qué la provincia francófona ha tenido y tiene un papel destacado en el Sistema Internacional.

El problema de fondo, creemos, se localiza en el proceso histórico de la formación de Canadá como Estado, el cual integró a la provincia de Quebec a un régimen federal, de preeminencia anglófona, pero sin poder cambiar su identidad específica francófona. De esta manera, antes y después de la adopción del federalismo en 1867, Quebec ha defendido la postura que ella ha existido como una “Sociedad Distinta”, caracterizada tanto por la lengua francesa como por una cultura y referentes históricos distintos a los del resto de Canadá. Es decir, que el conocimiento de la historia se demuestra -tal vez más que en otros casos- como imprescindible para tratar de comprender la realidad presente en la relación entre Quebec y el gobierno federal.

Sumado a esta cuestión –el reparto de competencias legislativas establecidos en 1867-, en la Constitución de Canadá no se especifica si el gobierno federal o las provincias tienen competencia para firmar tratados internacionales con un país extranjero. No hay nada que haga referencia a algún aspecto sobre relaciones internacionales o cuestiones de política exterior. Recordemos que ésto es así, porque el Acta de 1867 constituía una ley del Parlamento Británico, y aunque con ella se crea el Dominio de Canadá, este nuevo Estado no adquirió inmediatamente todos los atributos de soberanía. Su personalidad internacional era aún incompleta: el Parlamento Británico reservaba para la Corona el poder de representar internacionalmente al Dominio, así como de firmar tratados internacionales con países extranjeros en su nombre. Establecía sólo la capacidad de Canadá para aplicar dichos tratados.

Por otra parte, influida por el nacionalismo, la identidad quebequense tuvo un fuerte impulso con la denominada Revolución Tranquila de 1960, lo que significó la manifestación de su identidad como sociedad francófona. Durante la década del ´60, la combinación de factores tales como la creciente interdependencia mundial, una clase media educada que asume el poder en Quebec, así como las necesidades económicas, comerciales y culturales de la provincia francófona, propiciaron el escenario y las condiciones óptimas para el surgimiento de un interés por extender de forma exclusiva, al ámbito internacional, competencias de acción interna en áreas como la educación y la cultura.

Entre 1960 y 1980, se suscitaron diversos debates al interior de Canadá en torno al reconocimiento de Quebec como “Sociedad Distinta”, tanto por su fuerte actividad exterior, como por la defensa de su identidad y necesidades específicas a través de su diplomacia cultural. Las reivindicaciones oscilaron, según el partido político en el poder, entre el pedido de reconocimiento y de mayor autonomía, hasta el reclamo directo de secesión –expresado

en los referéndums de 1980 y 1995. Sin embargo, como señalamos en nuestra hipótesis, para el gobierno federal canadiense, la actividad externa de Quebec provocó siempre una tensión en la relación con la Provincia ya que implicaba una desarticulación de su Política Exterior y un impedimento para que el país pudiera tener una sola voz en los foros internacionales.

En primer lugar, y respecto a los intentos de independencia basados en el derecho a la autodeterminación, la estrategia del gobierno central fue, a los fines de bloquear estos reclamos, llevar a cabo en 1982 la repatriación de la Constitución incluso a pesar de la no participación de Quebec. Además, se incluyó una Carta de Derechos y Libertades que reconoció la igualdad entre todos los canadienses y sus provincias, sin considerar diferencias nacionales específicas a francófonos, autóctonos, anglófonos e inmigrantes, sino bajo el marco de un multiculturalismo igualitario, en donde todas las provincias tienen el mismo estatus. En segundo lugar, posteriormente al segundo referéndum, las tensiones a raíz del reclamo independentista derivaron en la sanción de una ley por parte del gobierno central, que si bien regula la posibilidad de secesión de alguna de sus provincias, en la práctica parece poco probable que pueda llevarse adelante.

Lo que hemos denominado las "reivindicaciones nacionalistas" de Quebec consisten, entonces, en el conjunto de reformas del federalismo reclamadas por los gobiernos y los partidos políticos quebequeses. Enunciadas formalmente en programas políticos, memorias, libros blancos, proyectos de ley y resoluciones de la Asamblea Nacional de Quebec, o de manera informal, con motivo de los encuentros entre representantes del gobierno federal y de las provincias, estas peticiones de reforma casi no encontraron respuesta por parte del gobierno federal. Éstas evolucionaron conforme al ciclo electoral, que fue renovando la voluntad popular y los gobiernos. Su perspectiva ha cambiado considerablemente a través de las décadas. Por ejemplo, las peticiones de Maurice Duplessis -1936-1939 y 1944-1959-, gran defensor de la autonomía provincial, testimoniaban de una época en que el Estado quebequense restringía sus intervenciones, preocupándose por preservar el carácter católico y tradicional de la sociedad quebequense. En cambio, las peticiones del gobierno Lesage -1960-1966-, y luego las del gobierno Johnson -1966-1968-, provenían de su deseo de edificar en Quebec un Estado moderno, apoyado en una función pública competente e independiente, que prestara a su población una gama completa de servicios públicos. Por muy variadas que fuesen, todas estas peticiones tenían como objeto preservar y reforzar la autonomía de Quebec en el seno de

la Federación canadiense. Por autonomía, se puede entender la posibilidad, que se deja a las provincias, de ejercer sus competencias con pleno derecho, sin requerir la autorización previa del gobierno federal, y de contar con medios fiscales adecuados. Este principio de autonomía comporta un corolario: que, en algunas materias de responsabilidad, las provincias sean las únicas autoridades en poder legislar e intervenir, quedando excluidos de ello el gobierno federal y sus instituciones. En cambio, las reivindicaciones que el P.Q. ha sostenido profundizaron esta visión, al punto de exigir el derecho de autodeterminación del pueblo de Quebec.

En este sentido, los federalistas quebequenses definen a la comunidad quebequense como pueblo y a la Federación canadiense como nación. Estos reclaman la aceptación de la teoría de los dos pueblos fundadores y por consiguiente, el reconocimiento de la especificidad del pueblo francoparlante. Los independentistas, en cambio, sostienen la idea de las dos naciones, es decir, proclaman que Quebec es tanto un pueblo como una nación. Aquí radica una diferencia importante entre los partidarios de la ruptura y los que desean mantenerse en la Federación, pero con el estatuto de pueblo fundador. Pero debemos recordar que, actualmente, el principio de autodeterminación de los pueblos no confiere el derecho a la secesión. La práctica internacional no presenta dudas al respecto. Es decir, para que Quebec llegue a ser independiente debería alcanzar a un acuerdo con Canadá.

Es así como en Quebec podemos constatar la presencia, según el período en que nos enfoquemos, tanto de un nacionalismo cívico, integrador —en palabras de Keating—, con otro basado en la identidad étnica, mediado por la lengua y la ascendencia. El primero asociado en gran parte —aunque no exclusivamente— con el Partido Liberal, y el último asociado en gran parte —aunque no exclusivamente— con el Partido Quebequés.

De esta manera, Quebec se ha valido desde la década del '60 del desarrollo de su diplomacia cultural, la cual también la podemos entender como paradiplomacia identitaria. Ésta ha sido un instrumento a los fines de obtener reconocimiento de su singularidad en la escena internacional, para poder así reivindicarla a nivel interno. Las relaciones internacionales se impulsaron, así, con el objetivo de defender y acrecentar la autonomía provincial y alcanzar la representatividad política del gobierno quebequense en lo que respecta a la identidad colectiva de dicha Provincia. La cultura apareció entonces, como instrumento de consolidación de la actividad internacional en pos de lograr el reconocimiento de su carácter de "Sociedad Distinta". Con el Partido Quebequés en el gobierno, dicha diplomacia identitaria cruzó la fina línea que la separa de la protodiplomacia,

y la estrategia separatista planteó la utilización del accionar externo en pos del reconocimiento de un Quebec independiente por parte de la comunidad internacional.

El estudio de la diplomacia cultural de Quebec nos permite dar cuenta de cómo la Provincia busca su reconocimiento histórico como “Sociedad Distinta”, en el plano internacional, consolidando espacios que den respuesta a sus intereses identitarios. Dichos espacios son fundamentalmente los Organismos Internacionales como la Francofonía y la UNESCO, donde concurren incluso intereses comunes con el resto de Canadá, por la defensa de la diversidad cultural. Pero también están presentes las relaciones que la Provincia entabla sobre todo con otros gobiernos subnacionales, fundamentalmente a través de sus Delegaciones y Oficinas en el exterior, haciendo énfasis en regiones de especial interés.

Debemos preguntarnos qué análisis podríamos hacer respecto a la situación actual de estas reivindicaciones nacionalistas en Quebec. Encuestas de opinión y el reflejo del voto provincial nos indican que la población de la Provincia muestra un cierto hartazgo respecto a la centralidad que ha tenido la cuestión de la secesión. Han sido temas como la desaceleración de la economía de Quebec, la baja tasa de natalidad en la provincia francófona que pasó de ser una de las más altas del mundo a ser una de las más bajas, e incluso la opinión entre la población más joven sobre la necesidad de poner el énfasis en políticas económicas más que sobre un posible Quebec independiente, han provocado que las reivindicaciones nacionalistas que tenían como objetivo el nacimiento de un nuevo Estado independiente, parecieran haber desaparecido. Podríamos en base a estas cuestiones entender quizás por qué el Partido Quebequés, en su último período al frente de la Provincia, gobernó pero en minoría.

Pese a todo, las reivindicaciones nacionalistas que giran en torno al reconocimiento de Quebec como “Sociedad Distinta” permanecen aún invariables. Los gobiernos provinciales sostienen aún el derecho de la provincia francófona de lograr el reconocimiento constitucional y formal de este estatus, y no sólo una declaración desde el gobierno federal, como la emitida en 2006 por parte del gobierno de Harper. Quebec, recordemos, no ha firmado aún la repatriación constitucional de 1982 a raíz de la ausencia del reconocimiento de su especificidad –también reflejado en la Carta de Derechos y Libertades Individuales que declaró la igualdad de todos los canadienses sin distinción.

Pese a la diferencia en estas reivindicaciones nacionalistas, desde Quebec se ha afirmado en todo momento que por historia, cultura, lengua, por el territorio que ocupa, por instituciones, grado de desarrollo, por las relaciones con el resto del mundo, los

quebequenses forman indiscutiblemente y desde hace tiempo, un pueblo. La Constitución de 1982 significa para Quebec la pérdida del estatus histórico de pueblo fundador, y la negación del reconocimiento de su especificidad.

Frente a los cambios en el contexto interno quebequense –de los que hicimos referencia-, la Provincia promueve actualmente la protección y promoción de la diversidad cultural para poder hacer frente a la homogeneización de las culturas frente a la globalización económica. Así es como dicha Provincia continúa desarrollando su accionar externo, a través de su vasta red de representaciones internacionales y la firma de acuerdos con gran cantidad de países. Es decir, que si bien las condiciones actuales parecen desalentar cualquier tipo de reclamo independentista, la Provincia continúa desarrollando su diplomacia cultural o paradiplomacia identitaria.

Finalmente, el hecho alcance del reconocimiento de que la realización de un tercer referéndum por la independencia de Quebec parece haber quedado suspendido, no parece incompatible pensar en el de las singularidades de Quebec en el marco interno canadiense, y así poder integrar plenamente a la Provincia en la Federación. Podemos retomar aquí lo que Keating afirmaba cuando escribía respecto a la evolución en los nacionalismos: “En la era contemporánea, el nacionalismo ha pasado por una serie de transformaciones, dando lugar a distintas variedades en distintos lugares -y algunas veces hasta en el mismo lugar. Su conexión histórica con el Estado ha sido puesta en cuestión, dada la transformación de éste y su renuncia al monopolio de la autoridad... cierta forma de nacionalismo resulta todavía necesaria para proporcionar un sentimiento de identidad, para sostener la producción de bienes públicos y para reforzar la solidaridad social frente a las fuerzas socialmente desintegradoras del mercado. Esta forma de nacionalismo debería, no obstante, estar basada en valores cívicos, ser integrador antes que excluyente y dejar de reclamar el monopolio de la lealtad... Lo que no deja de ser necesario para el nacionalismo político es la demanda de autogobierno y el derecho de autodeterminación de la comunidad nacional... [pero] ser nacionalista no significa ser separatista, y... esta aseveración cobra mayor sentido en la era contemporánea, durante la cual los significados de soberanía y separatismo se han transformado.”²³³

²³³ Keating, M.: “*Naciones, nacionalismos y Estados*”, Op. Cit., pág. 39-59.

Bibliografía

Ayala Cordero, J. L., "Medir la diplomacia de Quebec a través de sus objetivos de política exterior: 1976-1992", *Revista Mexicana de Estudios Canadienses* (nueva época), México, N°17, 2009, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, A.C. Culiacán, México pág. 95-109.

Ayala Cordero, J. L., "El papel de la diplomacia cultural de Quebec en las relaciones internacionales actuales", *Revista Mexicana de Estudios Canadienses* (nueva época), México, N°19, 2010, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, A.C. Culiacán, México pág. 15-33.

Ayala Cordero, J. L., "La diplomacia cultural de Quebec en la consolidación de espacios internacionales después de 1995", pág. 109-130. Disponible en: www.seminecal.org/enlaces/documentos/JoseLuisAyala.pdf Consultado 10 de marzo de 2015

Calonge Velázquez, A., "El derecho de secesión en Canadá: una regulación jurídica completa y un problema político sin resolver.", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N°25, julio-diciembre 2013, pág. 107-124. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12627/11826>. Consultado 11 de septiembre de 2015

Casals, P., *Estrategia de vinculación internacional de las Entidades Políticas Subestatales*, Dirección de Relaciones Internacionales, Subsecretaría del COPADE, Ministerio de Gobierno, Educación y Cultura, Pcia. de Neuquén, octubre 2012

Castellá Andreu, J.M., "La Evolución Político Constitucional de Canadá", pág. 27-54. En Mitjans, E., Castellà Andreu, JM. (coord.), *Canadá: introducción al sistema político y jurídico*, Biblioteca de la Universitat de Barcelona, Grafiqués SA, 2001

Castro Rea, J., "Canadá: la Federación más descentralizada del Mundo", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, año XL, N°161, julio-septiembre 1995, pág. 77-87

Castro Rea, J. y Castro, N., "La democracia en Canadá: partidos políticos, elecciones y grupos de interés". En Hristoulas, A., Denis, C., Wood, D. coordinadores: *Canadá: política y gobierno en el Siglo XXI*, Instituto Tecnológico de México, 2005. Cap. 2

Colacrai, M. y Zubelzú, G., *Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales*, CARI, Buenos Aires, 2004. Disponible en <http://www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf> Consultado 20 de agosto de 2015

Conforti, B., *Derecho Internacional*, Zavalía Editor, Buenos Aires, 1995

Cornago, N., "La descentralización como elemento de innovación diplomática: causas estructurales y lógica de acción", Maira, L. (Ed) *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, El Zorzal, 2010, pp. 107-134

Chevrier, M., *Federalismo canadiense y autonomía de Quebec: Perspectiva histórica*, Dirección de Comunicaciones del Ministerio de relaciones internacionales de Quebec. Quebec, Canadá, 1996

Díaz, C., Gatti, L., Vilosio, L., *Responsabilidad internacional de los Estados: Desarrollo del Derecho Internacional?*, IV Congreso de Relaciones Internacionales, Séptimas Jornadas de Medio Oriente, La Plata, noviembre 2008

Dion, S., *Secesión y democracia: una perspectiva canadiense*, Real Instituto Elcano, 9 de abril de 2013

Emmerich, G., "Apogeo y Declinación del Soberanismo Quebequense", *Polis*, Investigación y análisis Sociopolítico y Psicosocial 2003, Volumen 2, pág. 149-177. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72620306>. Consultado 20 de junio de 2015

Ferrero, M., "La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N°11, junio 2006. Disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num11/articulos/glocalizacion-accion-regionalismo-paradiplomacia-argentina-cono-sur-latinoamericano>. Consultado 10 de abril de 2015.

Frémont, J., *Estudio comparado sobre los techos competenciales. Canadá*. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. Observatori de l'Evolució de les Institucions. Disponible en: http://www.upf.edu/obsei/pdf/doc_sostres_ca_es.pdf. Consultado 20 de agosto de 2015.

Galarza, G., "Federalismo o independencia: el dilema de la provincia canadiense de Quebec", en *AFESE*, N°25, Ecuador, Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano, octubre 1995. Disponible en: <http://www.afese.com/img/revistas/revista25/quebec.pdf> Consultado 5 de abril de 2015

Gallardo Pérez, A., "Paradiplomacia. La dimensión subnacional de las relaciones internacionales", *Diplomacia*, N° 110, Chile, enero-marzo 2007

García Segura, C., "La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales". *Papers*, Revista de Sociología, N°41, 1993 pág. 13-31

García Segura, C., "La actividad exterior de las entidades políticas subestatales", *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, N°91, enero-marzo 1996, pág. 235-264

González Campos, J., Sánchez Rodríguez, L. y Sáenz de Santamaría, P.A., *Materiales de Prácticas de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Tercera Edición, 2002

Guerra Sesma, D., *Autodeterminación y secesión en el ordenamiento internacional. Los casos de Quebec, Escocia y Cataluña*, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, XI Congreso, Sevilla, septiembre de 2013. Disponible en: www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/665.pdf Consultado el 10 de julio de 2015.

Hilliker, J. y Barry, D., *Canada's Department of External Affairs. Volume II, Coming of age, 1946-1968*, Mc Gill-Queen's University Press, abril 2015.

Hristoulas, A., Denis, C., Wood, D. (coord.): *Canadá: política y gobierno en el Siglo XXI*, Instituto Tecnológico de México, 2005.

Informe “Estudio Diplomacia Cultural”, *Kulturaren Euskal Behatokia*, Observatorio Vasco de la Cultura, pág. 3, Disponible en: http://www.kultura.ejgv.euskadi.eus/r46-714/eu/contenidos/informacion/diplo_cult/eu_dipl_cul/adjuntos/diplomacia_cultural.pdf
Consultado el 10 de octubre de 2015.

Jacomy –Millette, A., “Les activités internationales des provinces canadiennes”, en Paul Pinchaud (ed.) *De Mackenzie King a Pierre Trudeau, Cinquante ans de diplomatie canadienne*, Quebec, Presses de l’Université Laval, 1989

Keating, M., *Naciones, nacionalismos y Estados*, University of Western Ontario, Canadá. RIFP/3,1994, pág. 39-59

Keating, M., *Paradiplomacy and Regional Networking*, Forum of Federations: an International Federalism, Hanover, octubre 2000

Keating, M., *Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales*, Institut de Ciències Politiques i Socials, Working Paper N°66, Barcelona 1993

Keohane, R., Nye, J., *Poder e Interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988

Labardini Flores, R., “La sucesión de Estados. Implicancias para el Tratado de Libre Comercio”, Jurídica. *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, N°27, Sección de Previa, 1997

Laforest, G., “La identidad Política de Canadá y la Cuestión de Quebec”, *Política Exterior*, Vol. XXI, nov-dic 2007, N°120, pág. 79-97

Le, F., “La Constitución y el Federalismo”. En Hristoulas, A., Denis, C., Wood, D. coordinadores: *Canadá: política y gobierno en el Siglo XXI*, Instituto Tecnológico de México, 2005. Cap. 1

López Vallejo Olivera, M., “Política en Quebec”, cap. 7, en Hristoulas, A., Denis, C., Wood, D. coordinadores, *Canadá: política y gobierno en el Siglo XXI*, Instituto Tecnológico de México, 2005

Lubin, M., “Perforated Sovereignties in the Americas: the Canada-US Border and the International Outreach Activities of Quebec”, *London Journal of Canadian Studies*, N°19, 2003/2004

Matheus Samper, L., “Introducción al estudio de la Constitución de Canadá”. *Revista de Derecho* N° 21, Universidad del Norte, pág. 254-271, Barranquilla, Colombia, 2004.

Mendoza Aguirre, C., “La disyuntiva de Quebec: Soberanía o permanencia en la Federación Canadiense”, *Estudios Políticos*, N°30, Sexta Época, mayo-agosto 2002

Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec: *La acción Internacional de Quebec. Quebec en los foros internacionales*, Primer Número, 2005. Disponible en:

https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/inter/action_internationale1_es.pdf

Consultado 10 de septiembre de 2015

Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec: *Política Internacional de Quebec. La fuerza de la acción concertada*, Gouvernement du Québec, 2007. Disponible en: https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/inter/politique_es.pdf Consultado 10 de julio de 2015.

Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec: *Estrategia del Gobierno de Quebec con respecto a Europa 2012-2015*, Gouvernement du Québec, 2012. Disponible en: https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/inter/resume_quebec_europe_ESP.pdf. Consultado 10 de julio de 2015.

Mitjans, E., Castellà Andreu, J. M., (coord.), *Canadá: introducción al sistema político y jurídico*, Biblioteca de la Universitat de Barcelona, Grafiqués SA, 2001.

Olguín, F., "La cuestión de Quebec y la unidad de Canadá: retos, riesgos y perspectivas", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, N°51, otoño-invierno 1996-1997. Disponible en: <http://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numero-51> Consultado 10 de abril de 2015

Pask, K., "Nacionalismo Tardío: el caso de Quebec", *Revista New Left Review*, NLR N°11, pág. 68-85, en *Poder constituyente en Europa: cuestiones de clase, raza y nacionalismo*, disponible en: www.newleftreview.es/search/hybrid?query=pask Consultado el 10 de junio de 2015

Pastor Ridruejo, J., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Octava Edición, Madrid, 2001

Pérez Tremps, P., *El marco (a) constitucional del debate sobre la secesión de Quebec*, Fundació Carles Pi i Sunyer D'estudis Autònoms i Locals, Universidad Carlos III, *Punt de Vista*, N°21, Barcelona, mayo 2004.

Remiro Brotóns, A., *Derecho Internacional*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1997

Rodríguez Barba, F., "Diplomacia Cultural. Una nota exploratoria". Observatoire de Amériques, Montreal. *Chroniques de Amériques*, Vol. 14, N° 3, junio 2014

Rodríguez Barba, F., *La diplomacia cultural de Canadá: la construcción de una imagen*, Real Instituto Elcano, Área: Lengua y Cultura - ARI N° 120, octubre 2008

Rodríguez Barba, F., "Cultura y Diplomacia: La Diplomacia Cultural de Quebec a 50 años de la Doctrina Gérin-Lajoie", *Reflexión Política*, Universidad Autónoma de Bucaramanga Bucaramanga, Colombia, vol. 17, N°33, junio, 2015

Rodríguez Cuadros, M., "Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones", *ILADIR*, junio 2011. Disponible en: <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/cf109a23fa83f3e6f443c2532686b4b5diplomaciaycooperaci%C3%B3ndescentralizada.pdf> Consultado 20 de noviembre de 2014

Ruiz Robledo, A. y Chacón Piqueras, C., “Comentario del Dictamen del Tribunal Supremo canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Quebec”. Trabajo publicado en la Revista *Teoría y Realidad Constitucional*, N°3, de 1999, Universidad de Granada y Universidad de Girona. Barcelona, 1999.

Sartori, G., *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996

Seijas Villadangos, E., “Diseño Constitucional e implementación de la Federación Canadiense: de Macdonald a Harper”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, N°24, 2009, pág. 511-543

Serrafero, M., *Canadá: notas sobre su sistema político e institucional*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, CABA, Septiembre 2008. Disponible en: <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/12Serrafero.pdf> Consultado 28 de julio de 2015

Ugalde Zubiri, A., “La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada”, en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales* de Vitoria-Gasteiz 2005, Bilbao, UPV/EHU, 2006, pp. 277-343

Velázquez Becerril, C. y Pérez, G., “Identidades compartidas y juego multicultural: consideraciones sobre la transformación política en Quebec”, *Portal de Revistas Científicas y Arbitradas de la UNAM*, Año 2, número 2, julio-diciembre de 2007. Disponible en: <http://www.journals.unam.mx/index.php/nam/article/view/15686/0> Consultado 10 de julio de 2015.

Velázquez Becerril, C. y Pérez, G., “El movimiento nacionalista en Quebec: en busca de un nuevo pacto político”, *Revista Mexicana de Estudios Canadienses* (nueva época), N°16, 2008, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, A.C. Culiacán, México pág. 155-170

Whoerling, J., “Los intentos de reforma del federalismo canadiense tras el Referéndum de 1995 acerca de la soberanía de Quebec”, pág. 77-90, en Mitjans, E., Castellà Andreu, J. M., (coord.): *Canadá: introducción al sistema político y jurídico*, Biblioteca de la Universitat de Barcelona, Grafiqués SA, 2001.

Wiseman, N., “In Search of a Quebec Constitution”, *Revue québécoise de droit constitutionnel*, Association Québécoise de Droit Constitutionnel, 2008, pág. 130-149

Zubelzú, G., “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas”. En Iglesias, E.; Iglesias, Valeria y Zubelzú, G., *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD, 2008, pág. 19-46

Artículos Periodísticos

Canadá: reconoce el Parlamento a Quebec como Nación, Diario La Jornada, México, 29 de noviembre de 2006. www.jornada.unam.mx

Diplomatic Triangle: Canada, Quebec, and Gabon, *The Blade*, Toledo OH, 7 de Abril de 1968. Artículo Digitalizado disponible en: <https://news.google.com/newspapers?nid=1350&dat=19680407&id=hS8xAAAAIBAJ&sjid=lqEEAAAAIBAJ&pg=7161,5940247&hl=en>

El separatismo pierde terreno en Quebec, Diario *El País*, Madrid, 21 de marzo de 2007. www.elpais.com

El Parlamento de Ottawa reconoce a Quebec como nación dentro de Canadá, Diario *El País*, Madrid, 28 de noviembre de 2006. www.elpais.com

Fatal shooting at Pauline Marois Quebec victory speech, *The Guardian*, Montreal, 5 de septiembre de 2012. www.theguardian.com

La Constitución es contraria a un derecho fundamental, el derecho colectivo de los pueblos a disponer de sí mismos”, entrevista a Daniel Turp, Diario *Noticias de Álava*, Álava, 15 de noviembre de 2014. <http://www.noticiasdealava.com/>

Mayoría de los jóvenes quebequeses rechaza la idea de la soberanía de Quebec, Diario *Noticias Montreal.com*, Montreal, 2 de junio de 2014. <http://noticiasmontreal.com/>

Quebec aparca el debate secesionista, Diario *El País*, Madrid, 9 de abril de 2014. www.elpais.com

Quebec condenó Ottawa por desafiar proyecto de ley 99, Diario *El Popular*, Toronto, 25 de octubre de 2015. <http://diarioelpopular.com/>

Quebec iría a otro Referéndum, Diario *ABC*, Paraguay, 23 de marzo de 2007. www.abc.com.py

Quebec y Ontario unen fuerzas con un “histórico” discurso de Couillard en Queen’s Park, Diario *Noticias Montreal.com*, Montreal, 11 de mayo de 2015. <http://noticiasmontreal.com/>

Documentos

Acta de la América del Norte Británica, 1867. Disponible en: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html>. Consultado e de abril de 2015

Acta Constitucional Canadiense, 1982. Disponible en: http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/CONST_E.pdf. Consultado 9 de septiembre de 2015

Carta de Derechos y Libertades Canadiense, 1982. Disponible en: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html>. Consultado 9 de septiembre 2015

Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. Períodos de Sesiones primero y segundo Viena, 26 de marzo-24 de mayo de 1968 y 9 de abril-22 de mayo de 1969. Disponible en: <http://www.dipublico.org/conferencias/tratados/A-CONF.39-11-Add.2.pdf> Consultado el 4 de abril de 2015

Declaración Calgary, 1997. Disponible en: <http://www.exec.gov.nl.ca/currentevents/unity/unityr1.htm> Consultado el 10 de julio de 2015

Dictamen de la Corte Suprema de Canadá en referencia al derecho de secesión de Quebec, 1998. Disponible en: http://sitemaker.umich.edu/drwcasebook/files/reference_re_secession_of_quebec.pdf Consultado 10 de abril de 2015

Estatuto de Westminster, 1931. Disponible en: <http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csi-sjc/constitution/lawreg-loireg/p1t171.html> Consultado 10 de abril de 2015

Ley de Claridad, 2000. Disponible en: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-31.8/FullText.html> Consultado 22 de abril de 2015

Ley 99, An Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State, 2001. Disponible en: <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2000C46A.PDF> Consultado el 20 de junio de 2015.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0015>. Consultado el 8 de septiembre de 2015.

Proyecto de ley sobre Declaración de Soberanía de Quebec, 1995. Disponible en: ftp.pubnix.net/espagnol/premin_avploi.html Consultado 5 de junio de 2015

Resolución 1514 de la Asamblea General de Naciones Unidas- Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, 1960. Disponible en: <http://www.un.org/es/decolonization/declaration.shtml> Consultado el 8 de septiembre de 2015

Resolución 2625 de la Asamblea General de Naciones Unidas- Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, 1970. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION) Consultado 8 de septiembre de 2015

Resolución 47/135 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración sobre los derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas, 1992. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/47/135>. Consultado 8 de septiembre de 2015

Resolución 56/83 de la Asamblea General de Naciones Unidas- Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, Enero 2002. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/478/00/PDF/N0147800.pdf?OpenElement> Consultado el 04 de abril de 2015.

Resolución 61/295 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/61/295> . Consultado 8 de septiembre de 2015

Páginas Web

<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/>

<http://www.mrif.gouv.qc.ca/>

<http://www.francophonie.org/>