

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DE LOS GOBIERNOS LOCALES A LA
COMPLEJIZACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL. CASO: CREACIÓN DEL
MINISTERIO DE RELACIONES INTERNACIONALES DE QUEBEC (1967 - 1985)

DANIELA GARCÉS TAVERA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C. 2011

“Análisis de la respuesta de los gobiernos locales a la complejización del Sistema Internacional. Caso: creación del Ministerio De Relaciones Internacionales De Quebec (1967 - 1985)”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Daniela Garcés Tavera

Dirigida por:
Lisa Guaqueta Wright

Semestre II, 2011

*A todas las personas que me han enseñado a ver la vida desde diferentes perspectivas y
a no limitarme a ninguna de ellas.
A mi familia, mis amigos, profesores y, de manera especial, a Lisa.*

AGRADECIMIENTOS

A medida que pasan los años, las decisiones de la vida son más complejas, exigen claridad y determinación. No importan los errores que se comenten o el cambio de rumbo, lo que vale es lo aprendido y la forma de integrar todas las experiencias para ser cada vez mejores personas. Gracias por las palabras, las preguntas y las correcciones.

Estoy inmensamente agradecida con mi directora, Lisa.

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN

1. ENSANCHAMIENTO, PROFUNDIZACIÓN, ACELERACIÓN E IMPACTO: UNA NUEVA ETAPA DE LA GLOBALIZACIÓN Y DE LA POLÍTICA MUNDIAL	5
1.1. UNA APROXIMACIÓN A LA GLOBALIZACIÓN	5
1.2. LA TECNOLOGÍA, LA GLOBALIZACIÓN Y LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL	7
1.3. UN MUNDO INMERSO EN LA INTENSIFICACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL SIGLO XX	9
1.4. LOS GOBIERNOS LOCALES FRENTE A LA INTENSIFICACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN	11
2. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES: UNA MIRADA SOBRE LAS RAZONES, EL PROCESO Y LAS FORMAS	14
2.1. LAS COMUNIDADES POLÍTICAS EN LA ERA GLOBAL	15
2.2. ALGUNAS APROXIMACIONES TEÓRICAS	19
2.3. LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL PLANO INTERNACIONAL Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO	21
2.4. INTERACCIONES CON EL EXTERIOR	26

3. MINISTERIO DE RELACIONES INTERNACIONALES DE QUEBEC: HISTORIA Y ANÁLISIS DEL PERIODO 1967-1985	31
3.1. UNA HISTORIA FRANCESA DENTRO DEL IMPERIO BRITÁNICO	31
3.2. LA ACCIÓN INTERNACIONAL DE QUEBEC Y SU RELACIÓN CON CANADÁ	35
3.3. DEL MINISTERIO DE ASUNTOS INTERGUBERNAMENTALES AL MINISTERIO DE RELACIONES INTERNACIONALES DE QUEBEC	42
4. CONCLUSIÓN	47
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, el rumbo de las comunidades e individuos ha sido alterado por interacciones que sostienen entre sí, teniendo múltiples efectos sobre su desarrollo y desenvolvimiento. La globalización le ha dado una nueva dimensión a estas interacciones, profundizando la incidencia de lo que ocurre en un lugar sobre otro que puede estar geográfica, histórica y culturalmente muy apartado del primero. A raíz de esta intensificación y expansión de las relaciones a nivel internacional, las comunidades políticas han modificado sus dinámicas en varios aspectos, y lo que concierne al siguiente análisis es la transformación de la política exterior desde la internacionalización de los gobiernos locales¹. A continuación se pretende explicar por qué los gobiernos locales responden a la complejización del Sistema Internacional adentrándose en el ámbito de las relaciones exteriores. Para ilustrar esta explicación, se escogió el ejemplo de la creación del Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, a partir de un proceso iniciado en el Ministerio de Asuntos Intergubernamentales, en el periodo entre 1967 y 1985.

En las palabras del politólogo canadiense, Ivo Duchacek:

La consciencia de la vulnerabilidad subnacional frente a los acontecimientos extraterritoriales y distantes, se desliza desde fuera de las fronteras hacia los oficiales subnacionales y su personal, responsables por el bienestar de sus respectivas comunidades territoriales – y por su propia supervivencia en ellas. Para permanecer custodios del nivel de vida de sus ciudadanos, no sólo las naciones sino las comunidades territoriales subnacionales deben comprometerse en actividades trans-soberanas que frecuentemente los catapultan política y físicamente muy lejos de sus fronteras nacionales.²

Con el propósito definido, se establecieron tres puntos fundamentales para desarrollar este objetivo. Primero, tomando como punto de partida una explicación conceptual de la globalización, se identificaron los efectos que ésta ha tenido sobre

¹ Los gobiernos locales son las unidades subnacionales de gobierno, es decir los “niveles menores del gobierno de un Estado-nación, no a gobiernos de constitución nacional, o gobiernos coordinados que poseen poderes exclusivos y concurrentes en una base constitucional con un gobierno nacional”. Ver Kincaid, John. “Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-state: Conflict and Cooperation”. En Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panayotis (ed.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, 1990. p. 58. Traducción libre del autor.

² Ver Duchacek, Ivo D. “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors In International Relations”. En Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panayotis (ed.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, 1990. p. 6. Traducción libre del autor.

las interacciones internacionales y, específicamente, cómo estos efectos han alterado las dinámicas de las unidades locales de gobierno. Segundo, se muestra el proceso de internacionalización de estas unidades subestatales, analizando la relación entre la complejización del Sistema Internacional y el desarrollo de la paradiplomacia, y esto se apoyó en aproximaciones teóricas y estudios enmarcados en la teoría del neoliberalismo institucional. Finalmente, se aplica el contenido teórico de esta explicación a un caso real e ilustrativo, de modo que se relacionaron las propuestas teóricas con el caso de Quebec, analizando los sucesos que marcaron el camino de la transformación del Ministerio de Asuntos Intergubernamentales en el Ministerio de Relaciones Internacionales de esta provincia canadiense.

Estos tres puntos se desprenden de la identificación de dos variables fundamentales y el ánimo de ilustrar este fenómeno como un asunto real. La primera variable es la complejización del Sistema Internacional. Este sistema está cargado de interacciones, pero su intensidad ha variado en los diferentes momentos y coyunturas de la historia, tornándose muy complejas a partir de lo que hoy se conoce como globalización. De este punto se desprenden innumerables transformaciones, alterando las estructuras y sistemas establecidos; las dinámicas y la cosmovisión de naciones e individuos que reaccionan ante dichos cambios. Una de las transformaciones se da en la política exterior de los Estados, y dentro de la cual se encuentra el tema central de este análisis: el paso de los gobiernos locales hacia la acción internacional. Por lo tanto se consideró fundamental revisar el origen del fenómeno mencionado.

La segunda variable es la internacionalización de los gobiernos locales. Este aspecto surge como el interés principal de la investigación, debido a que no es un fenómeno profundamente desarrollado en la teoría. A pesar de que con frecuencia se mencionan los nuevos actores internacionales, los estudios se concentran en la observación de las multinacionales, las organizaciones internacionales y los movimientos sociales, sin tener muy en cuenta a estos nuevos actores surgidos de los niveles inferiores de gobierno. Entonces, el interés es responder la razón por la cual un miembro de la estructura estatal comienza a actuar paralelamente en el ámbito

internacional, y cuál es la lógica que se esconde detrás de esta transformación que cuestiona la forma westphaliana de entender al Estado.

Precisamente por ser un fenómeno al que se le ha prestado poca atención, se consideró pertinente mostrar un ejemplo real del estudio de esta investigación, en el sentido de que ofrece una mejor comprensión del tema, y demuestra que efectivamente se están dando transformaciones estructurales. Estas alteraciones requieren atención por parte de la disciplina de las Relaciones Internacionales, las disciplinas que se le relacionan y, sin duda, la atención de los tomadores de decisión que deben conocer el por qué de estos acontecimientos y familiarizarse con las formas propuestas para gestionarlos.

El desarrollo de este análisis se enmarcó en la búsqueda del sentido de los aportes teóricos relacionados con el fenómeno estudiado, es decir, en la fenomenología. Para llevarlo a cabo se utilizaron fuentes secundarias que permitieron la observación de categorías y descripciones teóricas, así como información oficial en la documentación sobre la provincia de Quebec y los aspectos relacionados con el Ministerio de Relaciones Internacionales. No se presentaron puntos encontrados entre las aproximaciones teóricas referentes a la paradiplomacia, y la aplicación de los supuestos de estas aproximaciones al caso quebequense pudo adaptarse fácilmente. Sin embargo, es complicado hablar de una teoría consolidada sobre la internacionalización de los gobiernos locales y, en consecuencia, fue necesario complementar unos aportes con otros para darle firmeza a la construcción del argumento y evitar inconsistencias y vacíos en la línea lógica de la investigación.

Precisamente es la falta de construcción teórica sobre la paradiplomacia lo que hizo de este trabajo investigativo una opción interesante. Buscar si realmente había una actividad internacional de los componentes administrativos del Estado y, si esto ocurre, entender el por qué, cuáles serían sus posibles consecuencias y qué aspectos hay que tener en cuenta al enfrentarse a esta situación, ya sea desde la perspectiva de un gobierno local o desde la perspectiva de un Estado.

En este orden de ideas, el presente análisis logró entrelazar varios puntos de vista y estudios que llevaron a responder tanto cuál es la reacción de las unidades

subnacionales frente a la complejización internacional, como por qué la respuesta más lógica es la internacionalización, y logró generar nuevas preguntas, por ejemplo, ¿cómo gestionar este fenómeno desde la perspectiva tanto nacional como local? ¿Qué tan importante es para el ciudadano que el gobierno local participe en el escenario internacional sin mediación del Estado? O ¿cómo se desarrolla este fenómeno en los gobiernos centralizados? A la vez que demostró la importancia de los efectos de la globalización en las estructuras tradicionales de organización de las comunidades políticas, y lo esencial que resulta estar abiertos y preparados para cambios que deben ser resueltos y encaminados al aprovechamiento de las oportunidades y a la disminución de los efectos adversos sobre el desarrollo humano.

Sin grandes pretensiones, este trabajo de investigación busca aproximar al lector a un fenómeno del que poco se habla pero que es cada vez más común y que puede generar grandes oportunidades para los ciudadanos que vean en la internacionalización de sus ciudades, regiones, provincias, departamentos y demás, el alcance internacional de sus iniciativas. Es tan sólo una explicación de lo que está ocurriendo, pero se encamina a despertar el interés por el tema desde las perspectivas académica y práctica, con el ánimo de desarrollar esta tendencia y llevarla hacia una gestión que amplíe sus beneficios.

1. ENSANCHAMIENTO, PROFUNDIZACIÓN, ACELERACIÓN E IMPACTO: UNA NUEVA ETAPA DE LA GLOBALIZACIÓN Y DE LA POLÍTICA MUNDIAL

En este capítulo se propondrá una definición que delimita los elementos que se van a tener en cuenta en el estudio de la complejización del Sistema Internacional, comenzando por una reflexión sobre la globalización, durante el periodo comprendido entre 1967 y 1985, dado que es el tiempo escogido para delimitar este análisis. A partir de esta definición se presentarán datos sobre avances científicos y coyunturas relevantes para este análisis, los cuales permitirán aclarar cuáles han sido las nuevas dinámicas del mundo global y cómo han impactado en el comportamiento de los gobiernos locales respecto al ámbito internacional.

1.1. UNA APROXIMACIÓN A LA GLOBALIZACIÓN

Para empezar, a lo largo de este análisis se entenderá como globalización el “proceso histórico que conlleva un cambio o transformación en la escala espacial de la organización social del ser humano, que conecta comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de las regiones y continentes”.³ Este proceso “[...] involucra el ensanchamiento, profundización, aceleración y aumento del impacto de la interconectividad mundial”⁴, de modo que la transformación de la organización social está directamente relacionada con las alteraciones en la interconectividad mundial. Estas alteraciones son las que se revisarán en este capítulo, a la vez que se denotan las reacciones de los gobiernos locales durante el periodo examinado.

El ensanchamiento de las interconexiones en el mundo responde a que las actividades políticas y económicas se estiran a través de las fronteras estatales, y los acontecimientos que se dan en un lugar del mundo terminan siendo relevantes para

³ Ver McGrew, Anthony. “Globalization and global politics”. En Baylis, John (ed.). *The Globalization of World Politics. An introduction to International Relations*, 2001. p. 24. Traducción libre del autor.

⁴ Ver McGrew. “Globalization and global politics”. p. 19. Traducción libre del autor.

comunidades en otra región del globo.⁵ Por su parte, cuando se habla de profundización, se habla de que las interconexiones impregnan todas las esferas sociales, a través de los medios de transporte y comunicación, los cuales, a su vez, aceleran las interacciones globales, llevando a impactar con mayor intensidad las consecuencias globales de los eventos locales, y viceversa.⁶ En su conjunto, estas alteraciones en la interconectividad están “[...] creando una consciencia colectiva creciente o consciencia del mundo como un espacio social compartido [...]”⁷. Por esto se habla de una transformación de la organización social.

Alrededor del concepto de globalización se ha generado una discusión sobre su origen. Algunos teóricos dicen que el mundo siempre ha estado sumergido en un proceso de globalización, desde el inicio de las interacciones entre grupos humanos, restándole importancia a lo que hoy algunos catalogan como el “fenómeno” de la globalización. Otros hablan de una cuestión mucho más reciente, sin ignorar que, efectivamente, todos los avances humanos han contribuido al desarrollo de la integración en el planeta, pero afirman que existe una intensificación en este proceso, la cual debe ser entendida como una nueva fase.

Este segundo grupo de teóricos suele referirse a los siglos XVIII y XIX, a la Revolución Industrial, como el momento en el que estas interacciones se aceleran y se da inicio a una etapa de integración global en la que se comprometen las formas de organización humana establecidas en la Paz de Westphalia, a mediados del siglo XVII. Es decir, se empieza a comprometer el concepto de soberanía sobre el territorio demarcado y respetado por otras naciones, libre en sus decisiones al interior de dicha jurisdicción concebida como Estado. Por supuesto, estas transformaciones no fueron inmediatas, pero sí son un resultado del desarrollo tecnológico iniciado en la Revolución Industrial, y comienzan a tomar forma después de la Primera Guerra Mundial.

⁵ Comparar McGrew. “Globalization and global politics”. p. 22.

⁶ Comparar McGrew. “Globalization and global politics”. p. 22.

⁷ Ver McGrew. “Globalization and global politics”. p. 22. Traducción libre del autor.

1.2. LA TECNOLOGÍA, LA GLOBALIZACIÓN Y LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

La tecnología avanza vertiginosamente durante las guerras puesto que en ellas se invierten grandes cantidades de recursos e investigación para desarrollar estrategias que permitan establecer una supremacía física y táctica frente al oponente. En las guerras se juegan muchas variables de poder, por ejemplo, la soberanía, la reputación, el *statu quo*, las fronteras y el dominio de recursos. Esto implica que los esfuerzos destinados al desarrollo de tecnología tengan un gran valor y representen avances considerables que, posteriormente, son aplicados a otras funciones, como el desarrollo económico, y finalmente llegan al manejo de los individuos en forma de tecnologías cotidianas.

El desarrollo en los sistemas de transporte y en los medios de comunicación es el aspecto más trascendental en la aceleración e intensificación del proceso de globalización. La Gran Guerra fue un punto crucial para este proceso y demuestra que estos avances suelen darse con mayor intensidad en época de conflicto:

Durante la Primera Guerra Mundial, la investigación en áreas como la aerodinámica se convirtió en parte de un esfuerzo organizacional más amplio, bajo el control de la National Academy of Sciences, y fue conducida por el recientemente establecido National Research Council. “Las guerras deben significar investigación”, era el lema de la NRC. La guerra también significaba inteligencia científica.⁸

Lo anterior muestra que a partir de la Primera Guerra Mundial se dio el auge de la tecnología, especialmente en el tema de la aviación. “Con el estallido de la guerra en Europa, la aviación militar se expandió rápidamente entre las naciones beligerantes”.⁹ Los Estados Unidos se estaban quedando atrás en materia tecnológica y esto se evidenció durante la guerra¹⁰, de modo que “la transferencia de

⁸ Ver Eckert, Michael. “Strategic Internationalism and the Transfer of Technical Knowledge: The United States, Germany, and Aerodynamics after World War I”. *Technology and Culture*. No. 1, Vol. 46 (2005) p. 107. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁹ Ver Eckert. “Strategic Internationalism and the Transfer of Technical Knowledge: The United States, Germany, and Aerodynamics after World War I”. p. 105. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

¹⁰ Comparar Eckert. “Strategic Internationalism and the Transfer of Technical Knowledge: The United States, Germany, and Aerodynamics after World War I”. p. 105. Documento electrónico.

conocimiento aerodinámico de Europa a los Estados Unidos comenzó durante la Primera Guerra Mundial, así como otros esfuerzos por reunir ciencia e inteligencia, bajo el auspicio del National Research Council (NRC)”.¹¹

La historia de la aviación no se redujo a los objetivos militares, puesto que “después de la guerra, el National Advisory Committee for Aeronautics (NACA) organizó la inteligencia aeronáutica como una actividad habitual en tiempos de paz, estableciendo oficinas para este propósito en Washington y París”¹². Se crearon varios centros de investigación con el apoyo de sus homólogos europeos. Esto significó la expansión e intercambio tecnológico sobre uno de los elementos que aceleraría el proceso globalizador, pues se trataba de un contagio intercontinental que abriría el campo internacional para otras investigaciones transformadoras durante siglo XX. Eventualmente, los viajes intercontinentales cambiarían su medio de transporte para realizar viajes no en semanas ni en días, sino en horas, pues el estudio de la aeronáutica se empezó a internacionalizar a través del establecimiento de estándares comunes. Por ejemplo, desde 1926 se propagó la teoría del perfil aerodinámico del investigador alemán Ludwig Prandtl, y desde 1924 se dio inicio al Congreso Internacional de Mecánica Aplicada, hoy conocido como International Union of Theoretical and Applied Mechanics (IUTAM).¹³ Y, a partir de la década de 1930, se utilizó un catálogo de evidencia práctica sobre aerodinámica conocido como los Perfiles NACA.¹⁴

Por supuesto, no todo se limita al desarrollo de la aeronáutica pero, en parte, ella hizo que en el siglo XX se acentuaran los intercambios comerciales internacionales debido a las facilidades de transporte y la innovación sobre artículos de uso cotidiano como, por ejemplo, los electrodomésticos y los accesorios plásticos.

¹¹ Ver Eckert. “Strategic Internationalism and the Transfer of Technical Knowledge: The United States, Germany, and Aerodynamics after World War I”. p. 105. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

¹² Ver Eckert. “Strategic Internationalism and the Transfer of Technical Knowledge: The United States, Germany, and Aerodynamics after World War I”. p. 105. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

¹³ Comparar Eckert. “Strategic Internationalism and the Transfer of Technical Knowledge: The United States, Germany, and Aerodynamics after World War I”. p. 125-126. Documento electrónico.

¹⁴ Comparar Eckert. “Strategic Internationalism and the Transfer of Technical Knowledge: The United States, Germany, and Aerodynamics after World War I”. p. 128. Documento electrónico.

Así mismo, la llegada del cine y la televisión representó una expansión de la publicidad y un auge en el consumo de los nuevos inventos, como también una forma de exportar los valores de determinada cultura a otros lugares del mundo. Esto fue complementado por el desarrollo de la ciencia espacial, con la que fue posible lanzar satélites que le dieron un gran salto a la tecnología de las telecomunicaciones. En este sentido, es posible ver el excepcional crecimiento de los avances tecnológicos, y se puede hablar de que la tecnología comienza a permear a un mayor número de individuos en el planeta, interconectando a unos con otros, cada vez de manera más directa, por medio del transporte y las comunicaciones que hacen de la tecnología una cuestión cotidiana.

1.3. UN MUNDO INMERSO EN LA INTENSIFICACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL SIGLO XX

En las palabras del sociólogo Manuel Castells, “[...] estamos atravesando uno de esos raros intervalos en la historia. Un intervalo caracterizado por la transformación de nuestra “cultura material” por obra de un nuevo paradigma tecnológico organizado en torno a las tecnologías de la información”¹⁵. Según Castells, se habla de una revolución cuando un cambio penetra la actividad humana y comienza a tejerla,¹⁶ y las nuevas modalidades de la tecnología se han trasladado del uso exclusivo de la ciencia y el gobierno, y están en manos de personas del común. Los nuevos inventos apuntan a la generación de conocimiento, más que a ser conocimientos en sí mismos y, “como resultado, la difusión de la tecnología amplía sin límites el poder de la tecnología, al ser apropiada y redefinida por sus usuarios”¹⁷. Este, sin duda, es un giro importante en la historia de las interacciones humanas llevadas a cabo por medio de los avances de la ciencia.

¹⁵ Ver Castells, Manuel. “La revolución de la tecnología de la información”, 1999. p. 1. Documento electrónico.

¹⁶ Comparar Castells. “La revolución de la tecnología de la información”. p. 1-2. Documento electrónico.

¹⁷ Ver Castells. “La revolución de la tecnología de la información”. p. 2. Documento electrónico.

Hay numerosos avances electrónicos desde la invención de teléfono en 1876, pero las innovaciones más impactantes suceden después de la Segunda Guerra Mundial, en especial en materia de microelectrónica, la cual se refiere al transistor,¹⁸ “[...] verdadero corazón de la Tecnología de la Información en el siglo veinte”.¹⁹ Desde 1971, el chip, o microprocesador, permeó todas las máquinas de la microelectrónica, permitiendo procesar la información en todo lugar, revolucionando especialmente la computadora, facultando su producción en pequeña escala para abrirse al mundo comercial del individuo.²⁰

Toda esta tecnología, aunque basada en conocimientos previos, representa “[...] un salto cualitativo hacia adelante en la difusión masiva de tecnología en aplicaciones comerciales y civiles debido a su accesibilidad y a su costo decreciente junto con una calidad creciente”.²¹ Esto comienza a marcar una diferencia con respecto a los avances en interconectividad mundial previos, al adquirir un carácter masivo. Así mismo, desde 1969 comenzó a desarrollarse la Internet en la Agencia de Proyectos de Investigación del Departamento de Defensa de Estados Unidos, y la fibra óptica fue producida industrialmente desde el inicio de los años 70.²² Estas investigaciones e inventos son los que le dan un nuevo tono a las anteriores formas de comunicación e interacción entre los habitantes y gobiernos de distintos lugares del mundo.

Uno de los argumentos que defiende la perspectiva de la globalización como una nueva era es, precisamente, el colapso del tiempo y el espacio debido a los medios de comunicación que aceleran el ritmo de vida y alteran las nociones sobre el entorno social.²³ Y, en definitiva, las comunicaciones son una piedra angular de la globalización, siempre lo han sido, pues constituyen una forma esencial de interacción entre grupos de personas, pero además, hoy se dan en tiempo real,

¹⁸ Comparar Castells. “La revolución de la tecnología de la información”. p. 5. Documento electrónico.

¹⁹ Ver Castells. “La revolución de la tecnología de la información”. p. 5. Documento electrónico.

²⁰ Comparar Castells. “La revolución de la tecnología de la información”. p. 6-7. Documento electrónico.

²¹ Ver Castells. “La revolución de la tecnología de la información”. p. 8. Documento electrónico.

²² Comparar Castells. “La revolución de la tecnología de la información”. p. 8. Documento electrónico.

²³ Comparar Steve, Smith y Baylis, John. “Introduction”. En Baylis, John (ed.). *The Globalization of World Politics. An introduction to International Relations*, 2008. p. 11.

comprimiendo el tiempo y el espacio, generando una nueva fase de la globalización. Esto se debe al avance tecnológico logrado durante los años 70, adoptado durante los 80 y que cada vez evoluciona en menor cantidad de tiempo.

Por una parte, “la integración económica mundial se ha intensificado a medida que la expansión del comercio, las finanzas y la producción enlaza el destino de las naciones”²⁴, pero la economía no es el único aspecto de la globalización. Las telecomunicaciones han permeado otros ámbitos de la vida, porque “con una infraestructura global también ha llegado el despliegue transnacional de ideas, culturas e información”²⁵. De este modo se da el ensanchamiento, profundización, aceleración e impacto del proceso globalizador desde inicios del siglo XX, intensificándose después de la Segunda Guerra Mundial y permeando casi todas las áreas de desempeño humano en diferentes matices.

1.4. LOS GOBIENROS LOCALES FRENTE A LA INTENSIFICACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN

Sin duda, desde el inicio de esta era tecnológica, los pronósticos sobre una actividad acelerada y abrumadora, de escala mundial, prendieron las alertas entre los actores globales, entre ellos, los gobiernos locales. Se veía venir la ola de la interconectividad que hoy “está disolviendo el significado de las fronteras y límites que separan al mundo en unos 193 Estados constituyentes o espacios nacionales políticos y económicos”.²⁶ Algunos actores vieron esta ola como una oportunidad, otros como una amenaza, y cada cual se ha ido acomodando a la compleja realidad internacional a partir de las herramientas de las que dispone. En este sentido, cuando se analiza la internacionalización de un actor, hay que tener en cuenta cuál es su contexto, cuáles son sus condiciones, sus oportunidades, desafíos y bloqueos frente al escenario internacional, pues la historia no ha sido la misma para todos, especialmente en el caso de unidades tan diversas como los gobiernos locales.

²⁴ Ver McGrew. “Globalization and global politics”. p. 20. Traducción libre del autor.

²⁵ Ver McGrew. “Globalization and global politics”. p. 21. Traducción libre del autor.

²⁶ Ver McGrew. “Globalization and global politics”. p. 22. Traducción libre del autor.

En Europa, por ejemplo, después de la Segunda Guerra Mundial, varios gobiernos locales tuvieron que poner todo su esfuerzo en reconstruirse y en crear lazos de cooperación para sobrevivir a los efectos después de la guerra y construir conjuntamente una paz duradera, procesos de los cuales se apropiaron las personas y la subunidades más pequeñas de gobierno. La economía cada vez más acelerada por el efecto globalizador fue una salida y una oportunidad para estas localidades europeas, así como fue una oportunidad para otros gobiernos locales en el mundo. Está claro que la apropiación de la construcción de la paz y la inserción a la economía requieren planes duraderos, de modo que las esporádicas interacciones con el exterior que se vivían antes de la guerra se volvieron cada vez más comunes y precisaron planes y proyecciones, que constituyen la formalización del pensamiento internacional de las localidades.

Un ejemplo de lo anterior es el de los Cuatro Motores de Europa, asociación de ciudades dedicada al desarrollo económico y que hace parte de los modelos de “motores de crecimiento” asociados a las redes localizadas que generan un crecimiento económico mayor por su eficiencia y la claridad de sus objetivos.²⁷

Otras unidades subestatales, como Quebec, comenzaron a insertarse en el escenario internacional con mayor intensidad en el momento que las generaciones nacidas entre los años veinte y treinta, contagiadas de los valores liberales y del concepto de progreso, estuvieron al mando del futuro de su gobierno. La modernización se convirtió en una meta fija y la globalización fue el contexto ideal para acelerar este proceso. Esto ocurrió entre mediados de la década de 1950 y a lo largo de los años sesenta y setenta.

Así es como muchos gobiernos locales incluyeron dentro de sus proyecciones la participación en el Sistema Internacional, viendo en él una oportunidad y también sintiendo la presión que las nuevas dinámicas ejercían sobre sus decisiones y sobre el bienestar de sus poblaciones. La consciencia del mundo como un espacio social compartido mencionada anteriormente también alentó a los

²⁷ Comparar Hocking, Brian. “Vigilando la ‘Frontera’: Globalización, Localización y Capacidad de Actuación de los Gobiernos No Centrales”. En Aldecoa, Francisco y Keating Michael (ed.). *Paradiplomacia las relaciones de las regiones*, 2000. p. 39 y 42.

gobiernos locales a unir sus esfuerzos para contrarrestar la presión y dar soluciones conjuntas a los problemas que desde ese momento se veían globales, como el deterioro del medio ambiente.

De esta manera, las unidades subnacionales tienen una creciente importancia en la administración del futuro de sus poblaciones, son unidades con una capacidad más efectiva de solucionar las necesidades y conflictos sociales, económicos, políticos y culturales, pues están más cerca de las comunidades humanas y se deben encargar de un número más concreto y más práctico de asuntos por atender. En medio de la era global, lo más lógico es que estas unidades aprovechen las ventajas del mundo internacional que las permea y se internacionalicen, y así ocurre desde mediados del siglo XX con un número cada vez mayor de gobiernos locales interactuando con el exterior.

Teóricamente ha habido diversas aproximaciones a estos acontecimientos, el papel del Estado ha sido muy cuestionado y cada vez se le da más relevancia a los nuevos actores internacionales, aún aquellos que no están formalmente reconocidos como tal. En el siguiente capítulo se verá que no se debe asumir que el Estado vaya a desaparecer pero, definitivamente, la política mundial se ha alterado.²⁸ Respecto a los gobiernos locales, unos reaccionaron inmediatamente ante el cambio internacional, otros apenas lo están haciendo en la actualidad. Lo cierto es que no sólo llegó el momento de tener en cuenta a las organizaciones internacionales y a las sociedades, sino también a las unidades subnacionales que empezaron a organizarse a raíz de los cambios que empezaban a sentirse cada vez con más fuerza.

²⁸ Comparar McGrew. "Globalization and global politics". p. 22.

2. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES: UNA MIRADA SOBRE LAS RAZONES, EL PROCESO Y LAS FORMAS

Aunque la investigación y el trabajo teórico sobre los gobiernos locales como actores internacionales no se ha desarrollado con fuerza ni constantemente, sí hay algunas aproximaciones sobre el asunto, puesto que es una realidad innegable y son actores que deben tenerse tanto en cuenta como se tiene a las organizaciones multilaterales y demás actores distintos al Estado. En este capítulo se examinarán algunas de estas aproximaciones, las razones y el proceso de internacionalización de los gobiernos locales y la relación que esta internacionalización produce con respecto al Estado. Es importante aclarar que todas las aproximaciones teóricas que se utilizan en este análisis pertenecen al paradigma liberal y están directamente relacionadas con los principios de neoliberalismo institucional, teoría que se centra en la pluralidad de actores internacionales, la cooperación y la importancia de la economía liberal y la democracia.

Todos los cambios tecnológicos y contextuales del siglo XX comienzan a hacer presión sobre varios actores sobre los cuales despiertan necesidades y obligaciones ajenas a las competencias que conocían antes de la aceleración de estos cambios internacionales. Las fronteras de los Estados dejan de ser impenetrables y de estar totalmente bajo su control, de modo que los acontecimientos externos se filtran y alteran el orden de las dinámicas nacionales. Así, los gobiernos locales comienzan a enfrentar nuevas necesidades que antes le correspondía atender al Estado, y nuevas oportunidades para llevar a cabo sus intereses como unidades más pequeñas de gobierno. Como lo explica Michael Keating, “la globalización y el auge de los regímenes transnacionales, especialmente las áreas de comercio regional, han diluido la distinción entre asuntos domésticos y exteriores y, de la misma manera, han transformado la división de responsabilidades entre el Estado y los gobiernos subestatales”.²⁹

²⁹ Ver Keating, Michael. “Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias”. En Aldecoa, Francisco y Keating Michael (ed.). *Paradiplomacia las relaciones de las regiones*, 2000. p. 11.

Lo que ocurre es que los regímenes transnacionales se encuentran con asuntos que pertenecen a la jurisdicción de los gobiernos locales, de modo que los empujan a desenvolverse en el ámbito internacional.³⁰ Dadas estas circunstancias, las subunidades estatales, llámese regiones, provincias, ciudades y demás, comienzan a organizarse y a proyectarse de maneras no tradicionales, pues aumentan sus interacciones con el exterior y comienzan a adentrarse en ciertas funciones, hasta el momento, exclusivas del Estado. Este fenómeno comienza a conocerse como paradiplomacia, y han surgido varios enfoques teóricos que, no sólo explican lo que está ocurriendo, sino que intentan vaticinar el futuro de la política internacional y sus disciplinas hermanas.

La globalización y sus alteraciones sobre el Sistema Internacional, teniendo en cuenta el ensanchamiento, profundización, aceleración e impacto que ha alcanzado son el origen de nuevas dinámicas como la paradiplomacia. Por supuesto, estos acontecimientos no han pasado desapercibidos ni han sido tomados tranquilamente por parte de los Estados, quienes intentan insertarse en el nuevo orden mundial sin modificar los roles de poder existentes. Todo este revuelo de actores, funciones y potestades distorsiona el entendimiento westphaliano del mundo y muchos intereses y mecanismos chocan contra una nueva realidad. De aquí surgen múltiples preguntas sobre el futuro de las relaciones globales, y estas preguntas empiezan a ser respondidas desde algunas aproximaciones teóricas que se revisarán más adelante.

2.1. LAS COMUNIDADES POLÍTICAS EN LA ERA GLOBAL

El internacionalista Andrew Linklater explica que lo que está ocurriendo puede ser una modificación de las comunidades políticas. Estas comunidades políticas se forman debido la búsqueda de autogobierno por parte de una colectividad, en la cual

³⁰ Comparar Keating. “Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias”. p. 12.

se fomenta la lealtad.³¹ A partir de la globalización, surge una pregunta crucial: “¿las comunidades políticas se volverán más cosmopolitas debido a la globalización?”³² Es decir, la pregunta se dirige hacia poder determinar si “el mundo” va a permear a estas comunidades, cuya principal forma de representación es el Estado-nación desde la Revolución Francesa³³. “El mundo” entendido como todo lo que está por fuera de esa colectividad, sea común a esa comunidad o no. Indudablemente, la aceleración y profundización de las interacciones globales consisten en la importación y exportación de valores, creencias, costumbres, productos, gustos, tendencias, lenguaje, perspectivas, objetivos, etcétera. Pero lo importante de este punto es el rol de los gobiernos locales en este proceso, al cual el sociólogo Ulrich Beck se ha referido, precisamente, como cosmopolitanización.

Beck postula que “el denominador terminológico común de nuestro mundo densamente poblado es ‘cosmopolitanización’, que significa la erosión de los límites definidos que dividen a los mercados, Estados, civilizaciones, culturas, y no menos la de los sistemas de vida de las personas”³⁴. Es un constante intercambio que altera las dinámicas convencionales de las sociedades, integrándolas a un mundo más amplio, que es el mundo internacional.

La diferencia entre las acciones de los Estados y las de las ciudades (y demás unidades subestatales) consiste en que el Estado se encuentra en un nivel muy formal de las nuevas interacciones, en cambio los gobiernos locales se encuentran en un nivel práctico y de contacto directo con los ciudadanos; sus decisiones tienen efectos más inmediatos y más claramente percibidos por quienes los habitan. Teniendo en cuenta la vulnerabilidad generada por la globalización, se reiteran las palabras de Ivo Duchacek: “para permanecer custodios del nivel de vida de su gente, no sólo las naciones sino las comunidades territoriales subnacionales deben comprometerse en

³¹ Comparar Linklater, Andrew. “Globalization and the transformation of political community”. En Baylis, John (ed.). *The Globalization of World Politics. An introduction to International Relations*, 2008. p. 710.

³² Ver Linklater. “Globalization and the transformation of political community”. p. 710. Traducción libre del autor.

³³ Comparar Linklater. “Globalization and the transformation of political community”. p. 712.

³⁴ Ver Pepper, Ian "A new cosmopolitanism in the air" signandsight.com (20/11/2007) Consulta electrónica. Traducción libre del autor.

actividades trans-soberanas que frecuentemente las catapultan política y físicamente muy lejos de las fronteras nacionales”.³⁵ Este es el punto clave en los nuevos procesos de los gobiernos locales: su internacionalización tiene un impacto más profundo en las personas y esto acelera aún más el ritmo del mundo global y el estrechamiento el espacio-tiempo. Hay que resaltar que la erosión de los límites nacionales es vivida por las personas, no por esos sujetos intangibles llamados Estados o ciudades, pero es generada por las nuevas dinámicas establecidas desde aquellos sujetos políticos.

Continuando con el planteamiento de Linklater, cuando se formaron las naciones-Estado, los gobernantes preparaban a las personas para asistir a la guerra, hasta que estas personas comenzaron a organizarse políticamente para frenar este control estatal y ganaron la ciudadanía, de modo que la forma de aglutinar a una sociedad de composición diversa fue reforzando la noción de nación e identidad, y la guerra ayudó a dejar los deseos de autonomía a un lado.³⁶ Pero los tiempos de paz entre las grandes potencias contemporáneas, vividos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, permiten que las comunidades comiencen a plantearse sus derechos, su autonomía y sus oportunidades como colectividad que se distingue de las demás.³⁷ Si se tiene en cuenta la pérdida de control del Estado sobre su territorio y el deterioro de la protección frente al mercado a cambio de lealtad por parte de las naciones (colectividades distintivas) que lo componen³⁸, se entiende mejor este desprendimiento de las partes estatales que buscan sus propios medios de protección y persiguen sus propios intereses.

Una parte de estas comunidades reacciona negativamente a la globalización, la entrada de “lo internacional” a su sistema de vida no es bien recibida, esto ocurre, por ejemplo, con algunos movimientos nacionalistas y religiosos. Pero, por su parte, otros grupos ven en la globalización una oportunidad para atenuar la subordinación al Estado y buscar sus propios intereses en el ámbito internacional, sin necesariamente

³⁵ Ver Duchacek. “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors In International Relations”. p. 6. Traducción libre del autor.

³⁶ Comparar Linklater. “Globalization and the transformation of political community”. p. 714-717.

³⁷ Comparar Linklater. “Globalization and the transformation of political community”. p. 717.

³⁸ Comparar Keating. “Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias”. p. 13.

pensar en desvincularse del Estado. En medio de toda esta reorganización de identidades, “han aparecido nuevas formas de nacionalismo, menos vinculadas a la construcción de un Estado en el sentido clásico, y más preocupadas por lograr la posibilidad de una acción colectiva, tanto de gobierno como de sociedad civil, frente al mercado global”.³⁹ Es decir que más allá de los asuntos formales, las comunidades están reaccionando ante la globalización uniéndose como colectividades distintivas que, aún así, comienzan a contactarse con las particularidades de otras comunidades que trae la internacionalización.

Con respecto a lo anterior, conviene aclarar que, como lo expone Beck, la cosmopolitanización “[...] de ninguna manera se refiere a uniformidad u homogenización. Los individuos, grupos, comunidades, organizaciones políticas, culturas, y civilizaciones desean y deben mantenerse diversas, incluso únicas. Pero, para ponerlo metafóricamente: los muros entre ellos deben reemplazarse por puentes”⁴⁰. Es difícil determinar hasta qué punto se puede conservar un sistema de valores con la entrada de otro que abrume y maraville a su comunidad, pero esencialmente se trata de un intercambio en el que se refuerzan, se recuperan, se actualizan y se aprecian las costumbres de unos grupos humanos y otros. Ahí empiezan a jugar un papel muy importante las autoridades locales, pues ellas están a cargo de la gestión de este intercambio, posibilitándolo, haciendo que sus componentes comerciales y culturales sean internacionalmente atractivos y empapando a sus habitantes de sus propios encantos y recursos, a la vez que los conducen hacia la cultura del intercambio global con las precauciones y acentos que se consideren necesarios. Como se mencionó anteriormente, esta es una labor de los gobiernos locales y no de los Estados, dado su contacto más directo con los ciudadanos y las dinámicas diarias de sus circunscripciones.

³⁹ Ver Keating. “Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias”. p. 13.

⁴⁰ Ver Pepper. "A new cosmopolitanism in the air" signandsight.com (20/11/2007) Consulta electrónica. Traducción libre del autor.

2.2. ALGUNAS APROXIMACIONES TEÓRICAS

Esta aproximación cosmopolita a los efectos de la globalización se ha desencadenado en la idea de una ciudadanía mundial, enmarcada en el enfoque de la democracia cosmopolita que consiste en formar una especie de supragobierno, como se explica a continuación.⁴¹ Con las crecientes interacciones globales, los Estados han perdido control sobre los mercados, en detrimento del valor de las monedas, la protección a los empleados, el medioambiente y demás.⁴² Por esto, el enfoque propone democratizar las organizaciones internacionales y promover la toma de consciencia de la responsabilidad de las personas como ciudadanos globales con poder de participación e impacto.⁴³ Esta propuesta tiene múltiples críticas, pues la idea de una democracia a nivel mundial parece imposible porque se necesita generar un sentido de pertenencia a tal escala para que haya un compromiso por parte de los habitantes del planeta con el bien público.⁴⁴

Por su parte están los neo-medievalistas, quienes propugnan por un modelo en el que los Estados cedan algunas de sus potestades a las instituciones internacionales, y otras a los gobiernos locales, unos para encargarse de los asuntos globales, otros para las cuestiones que implican diferencias entre comunidades. Sin desaparecer, los Estados permanecerían como una parte de este esquema de organización, pero no como los comandantes únicos de sus actuales jurisdicciones.⁴⁵ Este modelo, según Anne-Marie Slaughter, es la alternativa más fuerte, y cita a Jessica T. Mathews, experta en política exterior, para explicar por qué ocurre esta cesión de potestades desde la perspectiva de un cambio en la estructura de las organizaciones, que dejan de ser jerárquicas y se convierten en redes de asociación voluntaria, resultando en la gobernanza global.⁴⁶

⁴¹ Comparar Linklater. "Globalization and the transformation of political community". p. 718.

⁴² Comparar Linklater. "Globalization and the transformation of political community". p. 718.

⁴³ Comparar Linklater. "Globalization and the transformation of political community". p. 718.

⁴⁴ Comparar Linklater. "Globalization and the transformation of political community". p. 718.

⁴⁵ Comparar Linklater. "Globalization and the transformation of political community". p. 719.

⁴⁶ Comparar: Slaughter, Anne Marie. "The Real New World Order", 1997. p. 184. Documento electrónico.

En medio de los actuales acontecimientos en Europa, el anterior modelo es fuerte, pero de ahí a extenderse por el mundo y a formalizarse la cesión de soberanía de los Estados, hay todo un camino de discusiones teóricas y prácticas. Es más, como lo expresa Slaughter, “los nuevos medievalistas dejan escapar dos puntos centrales. Primero, el poder privado aún no es sustituto para el poder estatal. [...] Segundo, el cambio de poder no es un juego de suma cero. La adquisición de poder de los actores no estatales no necesariamente se traduce en una pérdida de poder del Estado”.⁴⁷

Ahora, Slaughter expone con claridad su perspectiva sobre los cambios internacionales en el artículo “The Real New World Order”. “El Estado no está desapareciendo, se está desagregando en partes separadas y funcionalmente definidas. Estas partes [...] están estableciendo redes con sus contrapartes en el exterior”⁴⁸, teniendo en cuenta que estas relaciones surgen y se mantienen por los problemas internacionales actuales⁴⁹. Desde los años setenta, el transgubernamentalismo⁵⁰ se ha convertido en la forma más efectiva de gobernanza, pues las redes burocráticas son más flexibles que las instituciones internacionales, son más incluyentes, dado que en ellas pueden participar gobiernos no democráticos y, en términos de responsabilidad (accountability), es más fácil que cada gobierno responda a los ciudadanos por sus actos nacionales e internacionales, que esperar que haya un supra-gobierno que responda a escala global.⁵¹

Las redes transgubernamentales le permiten a los gobiernos beneficiarse de la flexibilidad y descentralización de los actores no estatales. [...] Desagregar al Estado en sus componentes funcionales hace posible crear redes de instituciones comprometidas con una misma iniciativa mientras representan diferentes intereses nacionales. Es más, pueden actuar conjuntamente con sus contrapartes subnacionales y supranacionales, creando un orden mundial genuinamente nuevo en el que las instituciones en red desempeñan las funciones de un gobierno mundial –legislación, administración y adjudicación– sin la figura.⁵²

⁴⁷ Ver Slaughter. “The Real New World Order”. p. 184. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁴⁸ Ver Slaughter. “The Real New World Order”. p. 184. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁴⁹ Comparar Slaughter. “The Real New World Order”. p. 184. Documento electrónico.

⁵⁰ Es la actividad exterior de los gobiernos locales. Ver Feldman, Elliot J. y Gardner Feldman, Lily. “Canada”. En Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panayotis (ed.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, 1990. p. 177.

⁵¹ Comparar Slaughter. “The Real New World Order”. p. 184-186. Documento electrónico.

⁵² Ver Slaughter. “The Real New World Order”. p. 195. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

2.3. LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL PLANO INTERNACIONAL Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO

Hablando más particularmente de los gobiernos locales, vale precisar que su internacionalización se entiende como la transferencia de la autoridad nacional a otro nivel⁵³, en este caso, se trata de hacer de la autoridad local un asunto internacional. Igualmente, es importante anotar que este fenómeno ocurre con mayor frecuencia en el periodo entre finales de los años sesenta y mediados de la década de los ochenta, generalmente entre Estados federales, aunque recientemente los Estados centralizados también se han sumado a esta dinámica. La estructura de las federaciones se acopla más fácilmente a la actividad internacional de las unidades subestatales, de hecho, ya hay disposiciones formales sobre la autonomía de las mismas en ciertos ámbitos y esto se entiende como un asunto normal e incluso necesario, si se tiene en cuenta la eficiencia que se alcanza al delegar ciertas funciones desde el nivel nacional hacia el nivel local.

Antes de observar el desempeño de las unidades subnacionales en el exterior y cómo se ha desarrollado su relación con el Estado, conviene señalar por qué estos gobiernos locales llegaron al punto de extender sus actividades hacia el Sistema Internacional. El politólogo Panayotis Soldatos ofrece la siguiente explicación:

Hay causas internas en las unidades federadas y causas internas en el nivel federal, así como hay causas externas que originan la paradiplomacia.⁵⁴ Dentro de las unidades federadas, se puede hablar de las siguientes razones: i) una segmentación objetiva que se refiere a las diferencias geográficas, culturales, religiosas, políticas y demás, que se presenten en un país, pues ellas pueden generar conflictos de interés; ii) también puede haber una segmentación de percepción que tiene que ver con la segmentación objetiva pero se basa más en percepciones que en hechos concretos.⁵⁵

⁵³ Comparar Slaughter. "The Real New World Order". p. 192. Documento electrónico.

⁵⁴ Comparar Soldatos, Panayotis. "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors". En Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panayotis (ed.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, 1990. p. 44-49.

⁵⁵ Comparar Soldatos. "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors". p. 45-46.

Ambas formas de segmentación suelen generar regionalismos e incluso desembocar en nacionalismos, los cuales se ven acentuados si existe un tercer elemento que es iii) la asimetría, entendida en términos de que la política exterior es un producto de las élites políticas.⁵⁶ Todo lo anterior se enmarca en una relación desigual y desventajosa. Pero también hay dos razones con una connotación más positiva, iv) la primera se da cuando las instituciones, la economía o las funciones de un gobierno local empiezan a crecer y surge el interés de buscar nuevos roles, como la política exterior; y v) también ocurre un fenómeno conocido como “me-tooism” que se trata de querer seguir el ejemplo de otras unidades subnacionales que se están internacionalizando.⁵⁷

Por su parte, las razones internas del nivel federal consisten en: i) los errores o ineficiencias estatales, ii) los problemas en el proceso de construcción de nación, iii) una brecha institucional, como la falta de representación de alguno de los gobiernos locales, iv) las incertidumbres constitucionales respecto a la posibilidad de establecer una política exterior local, y v) la domesticación de la política exterior, es decir, la acentuación de los asuntos de baja política (low politics).⁵⁸ Las tres primeras razones enfrentan al gobierno local con el Estado, se trata de buscar una solución a la insatisfacción generada en el plano local, mientras que las dos últimas razones se pueden entender como oportunidades formales y coyunturales para los gobiernos locales que ven una solución o un interés en la participación internacional.

Los aspectos exteriores que promueven la paradiplomacia son: la interdependencia global (acentuada por la globalización), que genera una penetración en la soberanía e impide que se cuiden los efectos específicos sobre algunas unidades locales, como evitar su contacto con actores internacionales que pueden comenzar a intervenir en los asuntos nacionales; y los factores micro regionales, que tienen que

⁵⁶ Comparar Soldatos. “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”. p. 46.

⁵⁷ Comparar Soldatos. “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”. p. 46.

⁵⁸ Comparar Soldatos. “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”. p. 46-47.

ver con la proximidad geográfica y demográfica, y macro regionales, asociados con las afinidades que puedan existir entre gobiernos locales distantes.⁵⁹

El politólogo Ivo D. Duchacek explica que estas autoridades locales intentan expandir las jurisdicciones en las que son autónomas hacia el ámbito internacional, donde se conectan con necesidades e intereses semejantes.⁶⁰ Inicialmente esto es posible debido a que sus competencias comenzaron a volverse cada vez más importantes en el escenario internacional, de modo que los acontecimientos internacionales relacionados con ellas también comenzaron a ser asuntos locales, y así se traslapan las potestades locales con la actividad internacional típicamente entendida como una incumbencia estatal. Se puede entender como la entrada de la baja política (low politics) en la agenda de política exterior, a partir de la Primera Guerra Mundial y acelerada después de la Segunda Guerra.⁶¹

Aún con lo anterior, hay que señalar que el grado de participación internacional de los gobiernos locales varía según los recursos burocráticos, las condiciones geográficas, los entornos políticos (como las uniones económicas) en los que están inmersos, las asimetrías y las competencias asignadas dentro de la federación en cada caso; y es importante tener en cuenta también el peso político y la experiencia burocrática para entender el desempeño de una unidad local en el Sistema Internacional.⁶²

Como se mencionó antes, esto no ha pasado desapercibido para las élites del poder nacional, de hecho, en algunos casos, su oposición a la actividad internacional de los gobiernos locales ha sido muy fuerte, aunque en otros se ha dado un avance más fluido en el asunto. El tema de la soberanía es uno de los puntos más mencionados, pues no es extraño que este elemento fundamental para la existencia del Estado se quiera proteger frente a toda posible discordancia. Al haber un potencial

⁵⁹ Comparar Soldatos. "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors". p. 48-49.

⁶⁰ Comparar Duchacek. "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors In International Realties". p. 1-2.

⁶¹ Comparar Duchacek. "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors In International Realties". p. 2.

⁶² Comparar Hocking. "Vigilando la 'Frontera': Globalización, Localización y Capacidad de Actuación de los Gobiernos No Centrales". p. 39 y 42.

interés incompatible dentro de las partes del Estado, darle la posibilidad de actuar paralelamente en el Sistema Internacional no es deseable. Pero, como lo menciona el profesor de ciencia política, John Kincaid, la noción de una soberanía hermética ha sido más un mito que un asunto real, y al ver una amenaza en la paradiplomacia se está asumiendo que la competencia y el conflicto son nocivos, mientras que puede estarse arriesgando el bienestar de la población si el Estado no es capaz de protegerla frente a las fuerzas internacionales.⁶³

Algunas de las preocupaciones de los Estados centrales respecto a las actividades paradiplomáticas de sus unidades locales son que el contacto con otros actores puede significar la intromisión de éstos de distintas formas; puede fragmentarse la política exterior nacional con las intervenciones de cada uno de los gobiernos locales y, además, puede haber ineficiencia por cambios de rutina institucional y porque no se sabe si los oficiales locales que interactúan con el exterior estén preparados para hacerlo adecuadamente; y esta actividad, en todo caso, constituye una violación constitucional y, si las unidades subnacionales persiguen de manera egoísta sus objetivos, irían en contra del beneficio general.⁶⁴

Si se sigue la línea de Slaughter, “desagregar al Estado también permite desagregar la soberanía, asegurando que instituciones específicas del Estado obtengan fuerza y estatus de su participación en el orden transgubernamental”.⁶⁵ Esta es una mirada positiva sobre el fortalecimiento de estas subunidades, pero no necesariamente corresponde con la visión general que, sin duda, debe inquietar en todos los casos a las élites del poder tradicional.

Hay una perspectiva positiva que intenta mostrar los beneficios de esta coyuntura en términos de cooperación. Se trata de controlar el caos diplomático que se generaría con distintas voces originadas en el mismo Estado a través de la

⁶³ Comparar Kincaid. “Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-state: Conflict and Co-operation”. p. 55-56.

⁶⁴ Comparar Duchacek. “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors In International Relations”. p.28.

⁶⁵ Ver Slaughter. “The Real New World Order”. p. 196. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

coordinación entre el nivel nacional y el nivel local.⁶⁶ En todo caso, la influencia local en lo internacional ya no está en manos de Estado, pues las interacciones entre el gobierno nacional y los gobiernos federados son monitoreadas por las demás naciones, quienes reaccionan ante los acontecimientos; los gobiernos locales se han convertido en el objetivo de intromisión extranjera y de corporaciones transnacionales, a través del lobby, las campañas y demás; y, finalmente, los medios de comunicación suelen cubrir con atención los actos locales en la arena internacional.⁶⁷ Por esta razón, no importa cuáles hayan sido las facultades constitucionalmente concedidas a los gobiernos locales, las restricciones que se les hayan impuesto no impiden que tengan interacciones con el exterior.⁶⁸ Lo importante entonces es establecer reglas claras respecto a esta interacción a partir del diálogo entre las unidades locales y los gobiernos centrales o federales.

Por ejemplo, Soldatos plantea que no necesariamente debe haber una segmentación de actores y políticas, puede reducirse a una fragmentación de los actores en las que haya armonía en la política exterior de ambas partes.⁶⁹ Si se logra promover el interés local de acuerdo al interés nacional, compartir los costos y reunir los esfuerzos en el exterior y encontrar complementariedad, se logran mejorar la unidad y la eficiencia y remediar la crisis del Estado en el ámbito internacional.⁷⁰ No es un punto fácil de alcanzar, pero es necesario en tanto que la paradiplomacia es un asunto real y lo importante es llevarla a su expresión más equilibrada.

La paradiplomacia no sólo se refiere a algo paralelo, sino a una capacidad complementaria.⁷¹ Precisamente ese es el sentido que debe dársele a la internacionalización de los gobiernos locales, pues al ser una cuestión inevitable en el

⁶⁶ Comparar Duchacek. "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors In International Realitions". p. 3.

⁶⁷ Comparar Duchacek. "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors In International Realitions". p.12.

⁶⁸ Comparar Duchacek. "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors In International Realitions". p.13.

⁶⁹ Comparar Soldatos. "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors". p. 41.

⁷⁰ Comparar Soldatos. "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actor". p. 42.

⁷¹ Comparar Duchacek. "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors In International Realitions". p.25.

contexto de la globalización, hay que potencializar sus beneficios al enmarcarla en el concepto de la complementariedad y la coordinación. La amenaza que podría constituir esta actividad paralela se debe transformar en una manera eficiente de gestionar los acontecimientos internacionales que alteren el orden del Estado o de algunas de sus partes.

En todo caso, no se puede negar que esta capacidad de interactuar con el exterior se puede convertir en una herramienta utilizada en contra del Estado en los casos donde existen fuertes rivalidades entre ambos niveles. Este es el caso de la protodiplomacia, término que “puede utilizarse para describir aquellas iniciativas y actividades de un gobierno no central que implantan un mensaje relativamente separatista en sus vínculos económicos, sociales y culturales en el exterior”.⁷²

Duchacek contempla cuatro escenarios posibles:

i) La fragmentación secesionista; ii) la centralización cerrada de la política exterior como forma de prevenir el caos y para disciplinar el egoísmo de los gobiernos locales; iii) política exterior combinada, que es una coordinación en asuntos distintos a la seguridad nacional; y, iv) la segmentación cooperativa y competitiva, es decir, en algunas áreas se da la cooperación, pero en otras se duplican los esfuerzos y se crea representación local en otros Estados o en escenarios internacionales.⁷³

2.4. INTERACCIONES CON EL EXTERIOR

Las unidades subestatales han establecido varios tipos de interacción internacional a lo largo de su existencia. La forma más común de relacionarse con el exterior ha sido la paradiplomacia regional de frontera, que se da entre las comunidades, ciudades, provincias, departamentos y demás formas de unidad local que se encuentran en el límite entre dos países, las cuales desarrollan actividades de cooperación o de

⁷² Ver Duchacek. “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors In International Realitions”. p.27. Traducción libre del autor.

⁷³ Comparar Duchacek. “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors In International Realitions”. p.29.

resolución de conflictos, pero que siempre han establecido comunicación dada su proximidad y las similitudes y problemas compartidos; también está la paradiplomacia transregional, que ocurre entre unidades que no son vecinas, pero que se encuentran dentro de Estados limítrofes; y la paradiplomacia global que se relaciona con Estados o gobiernos locales extranjeros con propósitos comerciales, financieros, medioambientales, culturales y demás.⁷⁴

Estas interacciones no son nuevas, Panayotis Soldatos explica cómo los acontecimientos recientes se enmarcan en el concepto de un nuevo fenómeno:

Para comenzar, ahora las unidades subnacionales ejecutan estas actividades en el exterior de manera más autónoma, en el sentido de que procuran tener sus propios procedimientos, cuerpos diplomáticos y comerciales y destinan sus propios recursos a este asunto.⁷⁵ Así mismo, la cantidad de interacciones ha incrementado enormemente, al igual que la cantidad de socios y de asuntos internacionales en los que estas unidades tienen que ver.⁷⁶ O, como lo expone Brian Hocking, hay una continuidad más evidente en esta intervención internacional, es más impredecible, y se expande cada vez más con la misma expansión de la baja política (low politics) en los asuntos internacionales, debido a la creciente importancia de los asuntos económicos.⁷⁷

Siempre han existido las relaciones internacionales de los gobiernos locales, no se puede decir que hayan permanecido blindados hasta después de la Segunda Guerra Mundial, pero sí se puede hablar de una intensificación en estas relaciones, en gran medida, debido a la globalización. Para Soldatos se trata de que los elementos esenciales de la política exterior ahora están en manos de los gobiernos locales: “[...] tiene objetivos, estrategias, tácticas, instituciones, un proceso de toma de decisiones,

⁷⁴ Comparar Duchacek. “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors In International Realitions”. p.18-20.

⁷⁵ Comparar Soldatos. “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actor”. p. 35.

⁷⁶ Comparar Soldatos. “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actor”. p. 35.

⁷⁷ Comparar Hocking. “Vigilando la ‘Frontera’: Globalización, Localización y Capacidad de Actuación de los Gobiernos No Centrales”. p. 39-41.

instrumentos, y resultados de una ‘política exterior’”.⁷⁸ Esto es muy importante si se tiene en cuenta que no sólo las estructuras estatales e internacionales definen el éxito internacional de las unidades locales, sino también su capacidad para comportarse como actores internacionales, tales como aquellos con los que se relacionan.⁷⁹

Las relaciones enmarcadas en la paradiplomacia global no son tan comunes, los casos como la interacción entre Quebec y Francia son realmente escasos, pero los vínculos entre gobiernos locales a nivel internacional y regional sí se observan con mayor frecuencia y, actualmente, casi todas se hayan dentro de la Unión Europea.⁸⁰ Esto no es una sorpresa en tanto que las dinámicas y estrategias locales son más fáciles de entrelazar cooperativa y complementariamente, y es necesario establecer una red de apoyo en el proceso de internacionalización que impulse a las unidades subnacionales a conseguir sus objetivos, protegerse y aprovechar las herramientas de la globalización. La relación entre los gobiernos locales y otros Estados requiere una serie de condiciones especiales para poder establecer una comunicación al mismo nivel, sin olvidar que los Estados preferirán evitar que sus propias unidades locales comiencen a seguir este ejemplo.

Entre gobiernos locales suele darse con facilidad el establecimiento de relaciones sin estatus formal a medida que se van estableciendo las estrategias de acción internacional independiente⁸¹, y esto facilita lo que Seyom Brown, experto internacionalista, denomina “poliarquía global”.⁸² El internacionalista Brian Hocking cita este concepto para explicar que, en medio de la complejización en el manejo de los asuntos políticos nacionales e internacionales, una forma muy empleada para resolver asuntos coyunturales es la aplicación de juegos *ad hoc*, alianzas temporales

⁷⁸ Ver Soldatos. “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actor”. p. 35. Traducción libre del autor.

⁷⁹ Comparar Hocking. “Vigilando la ‘Frontera’: Globalización, Localización y Capacidad de Actuación de los Gobiernos No Centrales”. p. 43.

⁸⁰ Comparar Keating. “Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias”. p. 19.

⁸¹ Ver Keating. “Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias”. p. 26.

⁸² Comparar Brown, Seyom en Hocking. “Vigilando la ‘Frontera’: Globalización, Localización y Capacidad de Actuación de los Gobiernos No Centrales”. p. 32.

entre los actores interesados.⁸³ Es lo que él mismo llama “actuación híbrida”⁸⁴, refiriéndose a la flexibilidad de acción que se encuentra en las redes intergubernamentales, como el Estatuto de los Grandes Lagos (Charte des Grands Lacs) o la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis - METRÓPOLIS.

La consecuencia de esta tendencia *ad hoc* es el establecimiento de un espacio relativamente informal en el que las unidades subestatales pueden intervenir para resolver o promover sus problemas e intereses. Así se comienza a abrir el espacio para la internacionalización de estas unidades, teniendo en cuenta que de algún modo deben suplir las necesidades en las que los Estados están fallando dada la complejización global.

Las razones para adentrarse en la arena internacional varían entre cada caso y existen múltiples combinaciones entre esas razones. Lo importante es entender que se trata de poder contrarrestar la ausencia de las soluciones del Estado a los problemas y necesidades locales o, si se quiere ver desde esta perspectiva, también se trata de apoyar la gestión estatal. En ocasiones, la razón es conseguir objetivos políticos y económicos; otras veces se trata de convertirse en canales mediante los cuales las organizaciones no gubernamentales llevan a cabo sus objetivos; o puede ser que los gobiernos locales sean en sí mismos el objetivo de alguna actividad o actor internacional.⁸⁵ Incluso, el propio Estado puede promover a una de sus unidades locales que constituya un “nodo de ventaja competitiva” para responder a la presión económica de la globalización, por ejemplo, Amsterdam y Lyon han redefinido su papel económico diferenciándose del papel nacional.⁸⁶

Como se ha visto, no se puede hablar de una fecha de inicio de la internacionalización de los gobiernos locales, ni tampoco de procesos homogéneos y paralelos en cada caso. Lo más común es ver este fenómeno dentro de los Estados

⁸³ Comparar Hocking. “Vigilando la ‘Frontera’: Globalización, Localización y Capacidad de Actuación de los Gobiernos No Centrales”. p. 33.

⁸⁴ Ver Hocking. “Vigilando la ‘Frontera’: Globalización, Localización y Capacidad de Actuación de los Gobiernos No Centrales”. p. 44.

⁸⁵ Comparar Hocking. “Vigilando la ‘Frontera’: Globalización, Localización y Capacidad de Actuación de los Gobiernos No Centrales”. p. 35.

⁸⁶ Comparar Hocking. “Vigilando la ‘Frontera’: Globalización, Localización y Capacidad de Actuación de los Gobiernos No Centrales”. p. 36-37.

federales, pues su estructura, sus disposiciones sobre las competencias de cada actor interno y su lógica se prestan más para que haya libertad de acción en el Sistema Internacional, aunque en los gobiernos centralizados esto también ocurre y el fenómeno se extiende cada vez más. Sin embargo, ha habido confrontaciones entre el poder central y las unidades locales puesto que esta actividad rompe con toda una tradición de forma en materia política y económica, a pesar de que la realidad internacional empuja a todos los actores hacia ciertas modificaciones lógicas en el contexto de la globalización.

3. MINISTERIO DE RELACIONES INTERNACIONALES DE QUEBEC: HISTORIA Y ANÁLISIS DEL PERIODO 1967-1985

Antes de hablar sobre el proceso de creación del Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec, conviene repasar algunos puntos de la historia de esta provincia canadiense. Así se podrán explicar las particularidades quebequenses, no sólo en el contexto de Canadá sino en el contexto internacional. Este caso es un ejemplo de la internacionalización de los gobiernos locales que, a pesar de tener el elemento más polémico de este fenómeno (el asunto de la identidad diferenciada y consideraciones de independencia), puede decirse que es uno de los más exitosos. Precisamente por lo anterior, Quebec es un ejemplo bastante completo sobre las variables de la acción internacional de una unidad subnacional, mostrando sus aristas positivas y negativas: “El trabajo teórico básico sobre transgubernamentalismo se centra en el conflicto interno para explicar el comportamiento de las subunidades en el exterior. El caso canadiense deja ver los límites de esta explicación”.⁸⁷

Después de esta contextualización se mostrarán los acontecimientos principales que llevaron al Ministerios de Asuntos Intergubernamentales a convertirse en el Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec. Justamente en estos acontecimientos se podrán ver los conceptos expuestos en el capítulo anterior aplicados a un caso real, y determinar si, efectivamente, el caso de Quebec es un caso de internacionalización.

3.1. UNA HISTORIA FRANCESA DENTRO DEL IMPERIO BRITÁNICO

Canadá es un Estado con una historia particular. Su independencia llegó varios años después de la de los Estados Unidos y se dio de manera pacífica en el año 1867, por medio de la aprobación británica de la Constitución canadiense ese mismo año. Este acto sumamente pacífico muestra la estrecha relación entre ambos Estados y, como dice Louis Balthazar, politólogo canadiense, “[...] durante largo tiempo Canadá fue

⁸⁷ Ver Feldman y Gardner Feldman. “Canada”. p. 178. Traducción libre del autor.

una ‘no nación’, básicamente una pieza más del Imperio Británico”⁸⁸. La consolidación de esta independencia tardó muchos años, por ejemplo, no fue hasta 1909 que se creó el Departamento de Asuntos Externos para administrar las relaciones con Estados Unidos, y sólo en 1931 se hizo oficial el control de las relaciones exteriores.⁸⁹

Mientras tanto, las provincias canadienses gozaban de un margen de autonomía considerable. Aunque se optó por un modelo federal en el que las provincias no tenían el mismo rango de Canadá, en cuestiones constitucionales el “[...] Consejo Privado en Londres, tendía a decidir a favor de una vasta autonomía provincial”.⁹⁰ De modo que muchas disposiciones se convirtieron en una conducta cotidiana de las provincias, las cuales comenzaron a desarrollar sus propios mecanismos para atender los asuntos que las afectaban.

Al no establecerse un proyecto nacional unificado para diferenciarse del Reino Unido, ni tampoco pertenecer realmente a la Corona, Canadá se convirtió en “[...] un país particularmente susceptible a la aparición de diplomacias centrífugas”.⁹¹ En este contexto, no es extraño que cada provincia tomara su rumbo, especialmente Quebec, dada la particularidad de su historia y composición étnica y cultural.

Desde 1759 los británicos derrotaron a los franceses en el enfrentamiento por la colonización de las tierras del norte y la población francesa permaneció en el territorio quebequense sin expandirse ni participar considerablemente en la expansión del Imperio, ni en las posteriores migraciones de otras naciones europeas y asiáticas hacia el occidente del territorio. Buscando sobrevivir dentro del predominio británico, los francocanadienses rechazaron la Revolución Americana para ser reconocidos como parte de la Corona Británica en el Acta de Quebec de 1774.⁹² Y así, de manera silenciosa, Quebec construyó su propia nación fuertemente aferrada a tres rasgos muy

⁸⁸ Ver Balthazar, Louis. “La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?”. En Aldecoa, Francisco y Keating Michael (ed.). *Paradiplomacia las relaciones de las regiones*, 2000. p. 164.

⁸⁹ Comparar Balthazar. “La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?”. p. 164-165.

⁹⁰ Ver Balthazar. “La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?”. p. 165.

⁹¹ Ver Balthazar. “La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?”. p. 164.

⁹² Comparar Balthazar. “La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?”. p. 164.

particulares: la lengua francesa, la religión católica y una sociedad conservadora rural.⁹³

Estos rasgos tienen muy poco que ver con el Imperio Británico, de modo que el desarrollo de esta provincia francocanadiense tomó un rumbo completamente diferente al de las demás. Los valores católicos fueron cada vez más conservadores y se opusieron a la modernidad muy fuertemente, lo que naturalmente condujo a un desarrollo rural de la sociedad. La industrialización fue inevitable, y esta sociedad rural no ocupó los sectores dominantes de la economía, sino las categorías inferiores.⁹⁴ Como lo sugiere Michael Keating, estos mismos valores católicos, cultivados desde la educación y los servicios sociales en manos de la Iglesia, le dieron un tono corporativista a la modernidad, pues su fundamento es el colectivismo y la subordinación.⁹⁵

Así fue el patrón de desarrollo hasta mediados del siglo XX, cuando la generación nacida entre la década de 1920 y 1930, contagiada de los valores liberales desde los años cuarenta y cincuenta comenzó a cambiar el rumbo de la historia francocanadiense. Y a los valores liberales de esta generación se sumaron las presiones de la modernización después de la Segunda Guerra Mundial que surgieron cuando el gobierno canadiense se hizo consciente de que era una potencia media y comenzó a participar activamente en el ámbito internacional.⁹⁶ Canadá saltó sobre el nacionalismo directamente hacia el internacionalismo deliberadamente multilateral sin una centralización del interés nacional hasta 1968.⁹⁷

En 1960 llegó a Quebec el gobierno de Jean Lesage, liberal que llevó a cabo la “Revolución Tranquila” que consistió en la modernización francocanadiense basada en las particularidades lingüísticas y de identidad, pero transformando la tradición católica y de clase para llevar a Quebec a ser una sociedad industrial.⁹⁸ Esta

⁹³ Comparar Keating, Michael. “Quebec”. En Keating, Michael. *Naciones Contra el Estado. El Nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, 1996. p.85-86.

⁹⁴ Comparar Keating. “Quebec”. p. 86.

⁹⁵ Comparar Keating. “Quebec”. p. 86-87.

⁹⁶ Comparar Balthazar. “La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?”. p. 165.

⁹⁷ Comparar Balthazar. “La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?”. p. 166.

⁹⁸ Comparar Keating. “Quebec”. p. 87-88.

revolución necesitó un proceso de secularización basada en los valores liberales y creó una clase empresarial francófona y una fuerza social en el trabajo organizado.⁹⁹ El cambio de rumbo fue muy significativo, pero Lesage supo conservar los rasgos distintivos de su sociedad como una estrategia de proyección dentro de Quebec, hacia Canadá y hacia el exterior, haciendo que la provincia se apropiara de un futuro fuerte en el contexto nacional e internacional. Para lograr esto, lo más importante era remover el bloqueo que representaba la Iglesia en el paso hacia la modernidad, necesario para despojar a Quebec de su estatus y percepción de ser la población marginada en América del Norte.

Ya desde los años sesenta se transformó la concepción de francocanadiense en la identidad quebequense, como el único lugar de mayoría francófona en Norteamérica, y esto cambia la percepción de esta nación sobre sí misma, como una nación con intereses propios, lo que se conoce como “société globale” o nación completa.¹⁰⁰ En este sentido, la referencia de los ciudadanos quebequenses ya no es el multiculturalismo canadiense, pues una competencia constitucional no es suficiente, ahora Quebec puede presentar reivindicaciones legítimas en materia política, social y económica.¹⁰¹ Con todos estos cambios y el refuerzo en la identidad quebequense surgen algunos grupos separatistas que comienzan a manifestarse al final de la década.

Desde los años sesenta hasta mediados de los ochenta, Quebec reforzó la reglamentación del francés sobre el inglés.¹⁰² En materia económica se han concentrado los esfuerzos en desplazar a la élite anglófona y reemplazarla por el control estatal y el cooperativismo orientados hacia la exportación.¹⁰³ Y es importante tener en cuenta que la mayoría de las empresas apoyan la continuación del federalismo para asegurar las condiciones de acceso al mercado y evitar la

⁹⁹ Comparar Keating. “Quebec”. p. 88.

¹⁰⁰ Comparar Balthazar. “La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?”. p. 168. Y Keating. “Quebec”. p. 92.

¹⁰¹ Comparar Keating. “Quebec”. p. 94.

¹⁰² Comparar Keating. “Quebec”. p. 108.

¹⁰³ Comparar Keating. “Quebec”. p. 115.

incertidumbre y coste de las negociaciones constitucionales,¹⁰⁴ pues la Constitución canadiense ya establece que cada provincia es responsable por su crecimiento económico y bienestar, de modo que la coyuntura de la globalización hace parte de esta responsabilidad, y de esta manera se hace legítimo abrir el espacio para que cada provincia afronte sus retos económicos dentro del marco internacional.¹⁰⁵ Todos estos aspectos han influido en la forma como Quebec se ha desenvuelto en el escenario internacional.

3.2. LA ACCIÓN INTERNACIONAL DE QUEBEC Y SU RELACIÓN CON CANADÁ

En 1986, el ministro de Justicia de Ontario pronunció las siguientes palabras: “Los gobiernos provinciales en Canadá no ven la política exterior como un campo exclusivo del gobierno federal. Cuando hay intereses provinciales en juego, las provincias deben articular y defender sus intereses, en vez de dejar que el gobierno federal los articule”.¹⁰⁶ Y en la misma línea de pensamiento se pronunció el Primer Ministro de Alberta en 1983: “Alberta y Canadá son afectadas por las decisiones tomadas en Riyadh, Ginebra, Tokio, Beijing, Hong Kong, Londres o cualquier otra ciudad”.¹⁰⁷ Y, en este contexto, lo importante es disminuir las amenazas y capitalizar las oportunidades.¹⁰⁸

Estas palabras demuestran que, como se mencionó en el segundo capítulo, los gobiernos locales pueden sentir que sus intereses no son bien representados por el Estado y sienten la necesidad de hacer frente a las coyunturas internacionales que los afectan por sí mismos.

¹⁰⁴ Comparar Keating. “Quebec”. p. 122-123.

¹⁰⁵ Comparar Feldman y Gardner Feldman. “Canada”. p. 180.

¹⁰⁶ Ver Feldman y Gardner Feldman. “Canada”. p. 180-181. Traducción libre del autor.

¹⁰⁷ Ver Duchacek. “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors In International Realitions”. p. 7.

¹⁰⁸ Comparar Duchacek. “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors In International Realitions”. p. 7.

Con relación a las causas internas de la federación a partir de las cuales Panayotis Soldatos explica el impulso de las unidades subnacionales de adentrarse en el escenario internacional, se puede decir que Quebec es un caso de asimetría dada su historia de marginación y algunas decisiones económicas canadienses con las que se presentan conflictos, lo que se relaciona directamente con los problemas en el proceso de construcción de nación.¹⁰⁹ Y también se da el caso de las incertidumbres constitucionales que Quebec aprovechó para abrirse paso en el exterior, interpretando el “White Paper”¹¹⁰ sobre política exterior como una invitación a participar en la arena de la política exterior.¹¹¹ Además en esta provincia se presentó lo que Keating identificó como una causa de acción internacional: la búsqueda de un modelo alternativo de desarrollo que, en este caso, fue el “nacionalismo de mercado” o “Quebec S.A”. dada la estrecha relación entre el Estado y las empresas, modelo que se diferencia del resto de las provincias canadienses.¹¹² Y, sobre el punto de las causas exteriores expuestas por Soldatos en cuanto a los actores externos que se involucran en asuntos internos, es el caso de la relación entre Francia y Quebec.¹¹³

Respecto a lo anterior, Canadá puede prevenir que las unidades federadas actúen en el Sistema Internacional, pero no puede evitar que utilicen los mecanismos que tienen legalmente a su disposición, y en estos casos su control se reduce a imponer algunas restricciones, por ejemplo, evitar que en Washington se establezcan oficinas provinciales, pero permitir su establecimiento en otros lugares de los Estados Unidos, o aumentar la intensidad de reportes para ampliar el flujo de información sobre las actividades exteriores de las subunidades.¹¹⁴

¹⁰⁹ Comparar Soldatos. “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”. 1990. p. 46-47.

¹¹⁰ Este término se refiere a los documentos gubernamentales canadienses.

¹¹¹ Comparar Soldatos. “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”. 1990. p. 48.

¹¹² Comparar Keating. “Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias”. p. 15.

¹¹³ Comparar Soldatos. “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”. 1990. p. 48-49.

¹¹⁴ Comparar Feldman y Gardner Feldman. “Canada”. p. 181 y 200-201.

Hay que tener en cuenta tres propósitos de la provincia francocanadiense:

- La necesidad de autoafirmarse como nación y la ocupación legítima de un puesto más significativo que el de una provincia canadiense, precisamente por su condición de identidad diferenciada.¹¹⁵
- Otro propósito es el desarrollo económico, basado en la búsqueda de inversiones y socios comerciales, junto a la búsqueda de cooperación e intercambio tecnológico.¹¹⁶
- Y, finalmente, el apoyo cultural basado en la lengua y la cultura, como una forma de sobrevivir dentro de un contexto esencialmente anglófono.¹¹⁷

También se puede establecer que ha habido dos tendencias en el enfoque de las relaciones exteriores de Quebec: la primera, promovida por la corriente liberal, concentrada en el desarrollo económico, con mayor participación empresarial; y la segunda, por parte del Parti Québécois¹¹⁸, enfocada en la construcción nacional, en la que se ve mayor participación del sector público.¹¹⁹

Por su parte, Quebec le llevaba una ventaja considerable a Canadá en el desarrollo de una agenda internacional, desde 1882 había nombrado un representante en París, desde principios del siglo XX envió delegaciones a Londres y Bruselas y entre 1940 y la década de 1960 se abrieron oficinas en varias ciudades europeas y estadounidenses.¹²⁰ La expansión de las relaciones internacionales de la provincia se basaba en la fragilidad de la política exterior canadiense, en términos de la definición de potestades entre los gobiernos locales y el gobierno federal, y de los intereses unificados de Canadá.¹²¹ En este sentido, se relaciona con dos de las causas internas de un Estado que conducen a la paradiplomacia, según Soldatos: había una falta de

¹¹⁵ Comparar Keating. "Quebec". p. 128.

¹¹⁶ Comparar Keating. "Quebec". p. 128.

¹¹⁷ Comparar Keating. "Quebec". p. 128.

¹¹⁸ El Parti Quebecois es un partido que tomó fuerza en la década de 1960, de corte nacionalista y principal promotor de la independencia de Quebec y de los rasgos particulares de esta provincia dentro del continente americano.

¹¹⁹ Comparar Keating. "Quebec". p. 129.

¹²⁰ Comparar Balthazar. "La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?". p. 168.

¹²¹ Comparar Balthazar. "La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?". p. 167.

representación de la provincia en un área de su interés, y las incertidumbres constitucionales dejaban el camino abierto para el desarrollo de la política exterior local. Igualmente, el objetivo de Quebec ya no era sólo la baja política, sino proyectarse como una sociedad francófona en medio de un subcontinente de herencia mayoritariamente británica, convirtiéndose en un actor internacional.¹²² En cambio, como ya se planteó, Canadá se adentra fuertemente en la escena internacional después de la Segunda Guerra, e intenta unificar la voz de la política exterior en desde finales de los sesenta, a raíz de la ventaja de algunas provincias, especialmente Quebec, en el exterior.

En 1965, Paul Gérin-Lajoie, ministro de Educación planteaba lo siguiente:

Quebec no es soberano en todos los aspectos: es miembro de una federación. Pero constituye, en un sentido político, un estado. Posee todos los elementos: Territorio, población, gobierno autónomo. También supone la expresión política de un pueblo diferenciado en muchos aspectos de las comunidades anglófonas que residen en Norteamérica. [...] Quebec está decidido a ocupar el lugar que le corresponde en el mundo contemporáneo y a asegurarse de que cuenta, tanto externa como internamente, con todos los medios necesarios para realizar las aspiraciones de la sociedad a la que representa.¹²³

Por supuesto, el gobierno federal comenzó a alertarse sobre estas manifestaciones de Quebec¹²⁴, no sólo sobre el objetivo de diferenciarse y proyectarse internacionalmente como tal, sino sobre la fuerte construcción de una nación quebequense y el surgimiento de movimientos separatistas, como el Parti Québécois. A pesar de que las relaciones entre Quebec y Ottawa se han mantenido cordiales y se ha buscado el equilibrio, desde la década de 1960, el gobierno federal ha procurado controlar y contrarrestar las acciones de la provincia francesa.¹²⁵ Después del esfuerzo de Canadá por fortalecerse en el exterior desde la Segunda Guerra Mundial, esta nueva tendencia de Quebec promovida por la Revolución Tranquila resultaba amenazadora a pesar de que no hubiera una relación antagónica, y era de esperarse que Canadá reaccionara.¹²⁶ Incluso, los quebequenses que trabajaban en las relaciones exteriores del gobierno federal no iban a permitir que sus esfuerzos

¹²² Comparar Balthazar. "La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?". p. 169.

¹²³ Ver Balthazar. "La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?". p. 169.

¹²⁴ Comparar Balthazar. "La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?". p. 165.

¹²⁵ Comparar Balthazar. "La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?". p. 176.

¹²⁶ Comparar Balthazar. "La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?". p. 177.

por lograr el reconocimiento y la entrada en este espacio se perdieran y apoyaron fuertemente las medidas de control sobre la acción internacional de su provincia.¹²⁷

Desde entonces, se ha desencadenado un debate sobre las competencias de Quebec y de las demás provincias¹²⁸ en el ámbito internacional, sin generar relaciones realmente conflictivas pues, al fin y al cabo, aunque Canadá ha delimitado su carácter único como personalidad internacional, en la práctica las provincias cuentan con amplias facultades y la base de la acción internacional quebequense continúa siendo lo mencionado por Gérin-Lajoie.¹²⁹ En todo caso se sabe que suprimir las actividades internacionales de Quebec seguramente desembocaría en un descontento más peligroso que mantener el control y las buenas relaciones con la provincia.¹³⁰

Según el politólogo quebequense Louis Balthazar, desde el gobierno federal se esperaba que el Parti Québécois se desviara hacia la protodiplomacia desde que ganó las elecciones en 1976, sin embargo, este partido no fue elegido para independizar a Quebec, sino para ejercer el “buen gobierno”, de modo que no hubiera sido legítimo utilizar el escenario internacional para proclamar la soberanía quebequense.¹³¹ Se insistió en la importancia de diferenciar a Quebec del resto de Norteamérica y en reconocer su gran valor como nación francófona sobreviviente en el continente americano, pero el único acto explícito de separación fue la realización del referéndum de 1980 sobre la soberanía de Quebec. De este modo, no se ha tomado ninguna medida restrictiva que confronte a Quebec con Ottawa, y Quebec ha logrado desarrollar sus objetivos con las esporádicas modificaciones a la libertad de acción internacional que tenía antes de la autoafirmación de Canadá como nación y de la aparición del Parti Québécois.

Uno de los aliados más importantes para Quebec en su proyección internacional ha sido Francia. Las áreas más tratadas suelen ser la cultura y la

¹²⁷ Comparar Balthazar. “La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?”. p. 166.

¹²⁸ Entre las cuales se destacan Alberta, Columbia Británica y Ontario, cada una con sus propios objetivos, estructura y estilo. Revisar Feldman y Gardner Feldman. “Canada”.

¹²⁹ Comparar Balthazar. “La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?”. p. 169-170.

¹³⁰ Comparar Kincaid. “Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-state: Conflict and Co-operation”, 1990. p. 54-55.

¹³¹ Comparar Balthazar. “La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?”. p. 173.

educación.¹³² Este Estado ha ayudado a Quebec constantemente a asegurarse una “presencia internacional formal”¹³³, a pesar de que esto ha ocasionado algunas situaciones incómodas con Canadá, como el pronunciamiento del General De Gaulle en Montreal a favor de la libertad de Quebec en 1967 en Montreal, el apoyo sigue siendo muy fuerte. Dos de los logros más importantes de Quebec han sido lograr la membresía en la Agencia para la Cooperación Cultural y Técnica (ACCT) en 1971, y la creación y participación reglamentada en la Francofonía en 1986. La Francofonía ha sido de gran importancia para Quebec, pues por medio de ella se logra escoger a las personas interesadas en la cultura francesa, de modo que quienes llegan a esta provincia responden al interés quebequense de prolongar y proteger su cultura y particularidades.¹³⁴

Estos escenarios ligados al aspecto lingüístico e histórico son un objetivo muy importante de la provincia, pues en ellos Quebec se desenvuelve como una nación en sus propios términos y establece alianzas esenciales para su desarrollo. Esto no quiere decir que sean su único escenario, pues las relaciones con los Estados Unidos también se han fomentado fuertemente, en especial en materia económica y medioambiental, y en general Quebec ha establecido oficinas en varios países del mundo, buscando lazos económicos fuertes y cooperación, por ejemplo, en temas de educación.

Quebec, Alberta, Ontario y la Columbia Británica son las cuatro provincias más activas de Canadá. “Ellas diseñan e implementan las políticas comerciales internacionales, promueven las exportaciones, incorporan inversiones extranjeras, llevan a cabo negociaciones económicas y de intercambio cultural [...] monitorean actividades internas en otros países y cabildean con gobiernos extranjeros”.¹³⁵ Es más, Quebec ha impulsado a otras provincias a buscar socios y cooperación en temas como cultura, comercio, ciencia, educación y medio ambiente, y esto ha contribuido a

¹³² Comparar Keating. “Quebec”. p. 130.

¹³³ Ver Balthazar. “La Experiencia de Quebec: ¿Éxito o Fracaso?”. p. 170.

¹³⁴ Comparar Keating. “Quebec”. p. 131.

¹³⁵ Ver Feldman y Gardner Feldman. “Canada”. p. 176. Traducción libre del autor.

complementar la misión canadiense, demostrando el concepto de “me-tooism” de Ivo Duchacek^{136 137}.

Esta provincia francodescendiente ha sido la provincia más independiente por sus rasgos particulares, y su estrategia se ha concentrado en la creación de burocracias elaboradas y sólidas, estableciendo oficinas en 14 países.¹³⁸ Alrededor del 80% del presupuesto del Ministerio de Asuntos Intergubernamentales entre 1985 y 1986 se destinaba al sostenimiento de este aparato burocrático, siempre realizando un análisis costo/beneficio sobre las oficinas en el exterior, y entre 1964 y 1984 se firmaron 93 acuerdos con 33 países, sobre asuntos de toda índole.¹³⁹

Teniendo en cuenta que la representación en el exterior hace parte de los requisitos para catalogar a un actor como actor internacional, se puede observar si el caso de Quebec aplica en las seis fórmulas por medio de las cuales los gobiernos locales promueven sus intereses según Ivo Duchacek:

La primera es el establecimiento de oficinas en otras capitales o centros de comercio e industria, condición que, como se ha visto, Quebec cumple a cabalidad.¹⁴⁰ La segunda consiste en las visitas publicitadas a otros gobiernos no centrales, así como las misiones a corto plazo, y ambas condiciones son cubiertas por esta provincia si se observan las visitas o reuniones ministeriales transgubernamentales a las cuales Quebec ha asistido.¹⁴¹ Quebec es conocido como uno de los centros de exposición de diversos temas en Canadá y este es el cuarto punto, así como ha establecido zonas comerciales con Nueva York y Nueva Inglaterra¹⁴², que consiste en

¹³⁶ Comparar Duchacek. “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors In International Realitions”. p. 46.

¹³⁷ Comparar Feldman y Gardner Feldman. “Canada”. p. 178-79.

¹³⁸ Comparar Feldman y Gardner Feldman. “Canada”. p. 181-182.

¹³⁹ Comparar Feldman y Gardner Feldman. “Canada”. p. 193-194.

¹⁴⁰ Comparar Duchacek. “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors In International Realitions”. p. 14.

¹⁴¹ Comparar Duchacek. “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors In International Realitions”. p. 14.

¹⁴² Comparar Duchacek. “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors In International Realitions”. p. 22.

el quinto punto, y, finalmente, tiene representantes en conferencias y organizaciones internacionales como la Francofonía.¹⁴³

Como respuesta, Canadá ha adoptado tres posturas principales: el control, la cooperación y la coordinación.¹⁴⁴ Cuando el partido liberal está al mando del gobierno federal, se enfatiza el control a través de un mayor seguimiento de las actividades provinciales, y cuando se trata de un gobierno conservador, se fomentan la cooperación y la coordinación para evitar la duplicidad de esfuerzos.¹⁴⁵

El resultado es el cuarto escenario propuesto por Duchacek, mencionado con anterioridad, denominado segmentación cooperativa y competitiva, en el que de un lado hay un apoyo entre las provincias y el gobierno federal, pero también hay competencia en otros asuntos.¹⁴⁶ Entonces no se puede hablar de una relación antagónica, ni de una relación plana y sin tropiezos, pero se puede decir que, dadas las particularidades de Quebec, el gobierno canadiense reconoce que podría ser peor restringir la búsqueda de sus intereses. Además, en todo caso, las medidas iniciales en cuanto a la construcción de un concepto de nación y el control de la política exterior no fueron suficientes para frenar la internacionalización de las provincias canadienses, y el resultado no ha sido siempre conflictivo, sino que se ha podido establecer una relación de complementariedad entre todos los actores.

3.3. DEL MINISTERIO DE ASUNTOS INTERGUBERNAMENTALES AL MINISTERIO DE RELACIONES INTERNACIONALES DE QUEBEC

Antes de 1967 ya era común ver actividades de Quebec en el exterior. Toda la década del sesenta estuvo cargada de relaciones bilaterales con la apertura de varias oficinas en diferentes ciudades del mundo, de la creación de servicios de coordinación y cooperación con el exterior y, por supuesto, la creación del Ministerio de Asuntos

¹⁴³ Comparar Duchacek. "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors In International Realtions". p. 14-15.

¹⁴⁴ Comparar Feldman y Gardner Feldman. "Canada". p. 200.

¹⁴⁵ Comparar Feldman y Gardner Feldman. "Canada". p. 200-202.

¹⁴⁶ Comparar Duchacek. "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors In International Realtions". p. 29.

Intergubernamentales en 1967. Aunque no hubiera un cuerpo de relaciones exteriores constituido, sí había actividad internacional constante y creciente, y el impulso de estos antecedentes de los años sesenta llevó a consolidar un ministerio cuyos objetivos iban mucho más lejos que las relaciones entre provincias.

Hay algunos antecedentes importantes que vale la pena resaltar, por ejemplo, la creación del Ministerio de Relaciones Federales-Provinciales en 1961, en la que el ministro Daniel Johnson propuso renombrar como el Ministerio de Relaciones Exteriores, adelantándose a formalizar las perspectivas quebequenses.¹⁴⁷ Igualmente, en 1961 la creación de un servicio del Canadá francés de otras fronteras en el Ministerio de Cultura, que después se convertiría en el Servicio de Cooperación con el Exterior, y en 1965 el decreto de la Comisión Interministerial de Relaciones Exteriores de Quebec (dada la cantidad de interacciones con el exterior que mantenía cada ministerio por su cuenta).¹⁴⁸ Y, especialmente, hay que considerar la ley de creación del Ministerio de Asuntos Intergubernamentales de 1967, en la que resaltaban tres artículos:

El nuevo Ministerio ‘coordina todas las actividades del gobierno en el exterior de Quebec así como las de sus ministerios y organismos’ (art. 2); ‘toma las medidas necesarias para facilitar la cooperación intergubernamental...’ (art. 2) y ‘el agente o delegado general es el representante del gobierno de Quebec en la provincia o en el país donde está delegado... supervisa y dirige a los funcionarios y empleados que le asisten en la ejecución de los deberes a su cargo’ (art. 6). [...] El ministro Johnson evoca la coherencia necesaria de la acción internacional de Quebec: ‘... la necesidad de detener la dispersión actual, dispersión entre varios ministerios, de responsabilidades administrativas, especialmente en las que conciernen a la acción extraterritorial de Quebec [...]’.¹⁴⁹

Estas potestades encaminan el objetivo de coordinar los esfuerzos internacionales en un solo cuerpo representado en el nuevo ministerio, pues contemplan la acción incluso por fuera del Estado canadiense y las funciones recogidas están pensadas para la independencia y desempeño internacional de Quebec.

¹⁴⁷ Comparar Brunet, Michel. “Chronologie des relations internationales du gouvernement du Québec 1960-1967”, 2007. p. 2.

¹⁴⁸ Comparar Brunet. “Chronologie des relations internationales du gouvernement du Québec 1960-1967”. p. 3-4.

¹⁴⁹ Ver Brunet. “Chronologie des relations internationales du gouvernement du Québec 1960-1967”. p. 6. Traducción libre del autor.

Así lo expresan los objetivos de esta ley, pues se habla del deseo de Quebec de ocupar todos los dominios que le competen por los medios más eficaces resolviendo el problema constitucional canadiense a la vez que se atiende la necesidad provincial de reunir sus esfuerzos internacionales dispersos entre varios ministerios y seguir la evolución natural de un ministerio que no sólo se reduce a las relaciones intrafederales, sino que tiene intereses y competencias en el exterior.¹⁵⁰

Ahora, a partir de 1967, hubo una intensificación de lo que venía ocurriendo: se abrieron más oficinas en América, Europa, África y Asia, se estrecharon lazos comerciales con los Estados Unidos, empieza a participar en escenarios multilaterales (incluso en la Organización de Naciones Unidas - ONU), se da un aumento exponencial del presupuesto destinado a las actividades del Ministerio, y Quebec es anfitrión y escenario de varios eventos internacionales. Esto sin mencionar que el 21 de diciembre de 1984 se emite la Ley 15, transformando al Ministerio de Asuntos Intergubernamentales en el Ministerio de Relaciones Internacionales.¹⁵¹

En 1968, Quebec participa por primera vez sin intermediario en una conferencia internacional de ministros de educación de países francófonos en Gabón, es representado en Naciones Unidas en la conferencia sobre la explotación y utilización pacífica del espacio extra-atmosférico, el año siguiente participa en la primera sesión de la conferencia preparatoria de creación de la ACCT, entre muchas otras apariciones en el marco de grandes organizaciones y foros internacionales.¹⁵² Con estos acontecimientos se cumple el aspecto de aparición en espacios multilaterales con representación independiente.

En materia legal, el Ministerio comienza a tener algunas transformaciones. En 1974 se adopta la Ley del Ministerio de Asuntos Intergubernamentales en diciembre, e la que se establece que los funcionarios de los demás ministerios

¹⁵⁰ Comparar Johnson, Daniel en “40 ans Au coeur de l’action internationale du Québec - Loi sur le Ministère des Relations Internationales – Liste et Historique des Modifications 1967-2007”, 2007. p. 14.

¹⁵¹ Comparar Brunet, Michel. “40 ans Au coeur de l’action internationale du Québec - Chronologie 1967-2007”, 2007. p. 26.

¹⁵² Comparar Brunet. “40 ans Au coeur de l’action internationale du Québec - Chronologie 1967-2007”. p. 6-7.

dedicados al área internacional se incorporan al Ministerio de Asuntos Intergubernamentales.¹⁵³ En el artículo 15 de esta ley se estipula la recomendación ministerial de firmar acuerdos internacionales de la competencia de Quebec, es decir, Quebec se puede sujetar a las convenciones multilaterales de diferentes asuntos.¹⁵⁴ Así se empieza a centrar la coordinación de la actividad internacional en una sola institución y la provincia adopta una postura independiente en la que puede obligarse a cumplir las normas internacionales de los acuerdos que le competan. Por ejemplo, se han emitido decretos que sujetan a Quebec al Pacto de Naciones Unidas sobre derechos económicos, sociales y culturales, y al Pacto sobre derechos civiles y políticos.¹⁵⁵

En 1984, la Ley 15 transforma el Ministerio de Asuntos Intergubernamentales en el Ministerio de Relaciones Internacionales, y se traslada la responsabilidad de los asuntos federales y provinciales a una secretaría del Ministerio.¹⁵⁶ A partir de ese momento se puede decir que la primera etapa de formalización de las relaciones quebequenses con el exterior culmina para empezar a pulirse y a enfrentar los obstáculos y desafíos no sólo del gobierno federal sino del Sistema Internacional. Al año siguiente, en junio, se lanza la política de relaciones internacionales quebequenses, llamada “Le Québec dans le monde, ou le défi de l’interdependance”, y en ella se muestran los objetivos de Quebec, sus prioridades y sectores de intervención y su relación con las organizaciones internacionales.¹⁵⁷

La visión de Quebec es que los impactos que llegan del exterior de la provincia pueden sufrirse o dirigirse, y para lograr manipularlos se debe pertenecer a las redes que elaboran las normas internacionales, de modo que lo importante es tener

¹⁵³ Comparar Brunet. “40 ans Au coeur de l’action internationale du Québec - Chronologie 1967-2007”. p. 12.

¹⁵⁴ Comparar Brunet. “40 ans Au coeur de l’action internationale du Québec - Chronologie 1967-2007”. p. 12.

¹⁵⁵ Comparar Brunet. “40 ans Au coeur de l’action internationale du Québec - Chronologie 1967-2007”. p. 15.

¹⁵⁶ Comparar Brunet. “40 ans Au coeur de l’action internationale du Québec - Chronologie 1967-2007”. p. 26. Y comparar Relations Internationales Québec. “Organigramme”, 2011. Documento electrónico.

¹⁵⁷ Comparar Brunet. “40 ans Au coeur de l’action internationale du Québec - Chronologie 1967-2007”. p. 27.

presencia internacional, relacionarse con los actores con quienes se comparten intereses y negociar un marco claro de acción internacional con el gobierno federal.¹⁵⁸

La visión clara y el empeño de la provincia canadiense la han convertido en uno de los gobiernos locales pioneros en la internacionalización de lo local. El contexto histórico y las condiciones particulares de Canadá facilitaron esta visión por parte de sus provincias, y el caso particular de Quebec, su historia, su cultura y la consciencia de que las particularidades pueden explotarse, han hecho de esta provincia un ejemplo de acción internacional.

¹⁵⁸ Comparar Relations Internationales Québec. “Renforcer la capacité d’action de l’État”, 2011. Documento electrónico.

4. CONCLUSIÓN

La complejización generada por la globalización, corresponde al ensanchamiento, profundización, aceleración e impacto de las interacciones alrededor del mundo. Las relaciones internacionales no son un asunto novedoso en la historia de la humanidad, pero su acentuación sí lo es. Esta etapa se ha llamado globalización. Donde, esencialmente, el desarrollo tecnológico, desde la Revolución Industrial hasta el incremento de estas innovaciones en el siglo XX con las dos Guerras Mundiales, ha intensificado las interacciones entre diferentes actores.

Las comunicaciones y los medios de transporte cambiaron el concepto del espacio y del tiempo, aceleraron el ritmo y la cantidad de interacciones internacionales y, sumados al auge de la economía liberal, permearon las fronteras de la soberanía estatal presionando diferentes sectores de la economía y la sociedad, sin distinguir entre Estados, regiones, ciudades, empresas ni individuos. Igualmente, a medida que los avances tecnológicos estuvieron disponibles para los particulares, la aceleración de las interacciones aumentó y comenzó a relacionarse también con la cultura y la política. En este sentido, la entrada en el escenario de la política exterior es un paso lógico por parte de los gobiernos locales y demás unidades subestatales para adaptarse a los efectos de la era global. Es decir, la respuesta de los gobiernos locales ante la complejización del Sistema Internacional es la internacionalización. Sin embargo, también es evidente que no es un paso sencillo y que depende de ciertas condiciones específicas, tanto locales como nacionales e internacionales.

En medio de la turbulencia de la era global, “los gobiernos nacionales ponen más énfasis en la competitividad nacional y menos en el equilibrio regional, dejando que este vacío lo llenen los gobiernos subestatales”.¹⁵⁹ En este punto se vuelve lógico que cada gobierno local tenga la capacidad de relacionarse con el exterior, no sólo para gestionar los desafíos que llegan de afuera de su jurisdicción, sino para aprovechar las oportunidades que el Sistema Internacional ofrece en diferentes ámbitos y coyunturas.

¹⁵⁹ Ver Keating. “Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias”. p. 14.

Por supuesto, todos estos efectos requieren ser gestionados, y muchos de ellos consisten en asuntos específicos que pueden ser mejor administrados desde las regiones o subunidades involucradas que desde el Estado, abrumado con los cambios constantes y la cantidad de acontecimientos dentro y fuera de sus territorios.

Entonces es importante observar el proceso de internacionalización de un gobierno local en medio de un sistema estatocéntrico. Para este fin, se repasaron algunas aproximaciones teóricas que intentan explicar los cambios que conciernen a la aparición de las unidades subnacionales como actores internacionales, cuestionan el papel del Estado y el futuro de las relaciones entre naciones, así como se observaron varios análisis sobre el desempeño de estos nuevos actores y las consecuencias y perspectivas sobre su actividad en el exterior.

Este análisis mostró que la permeabilización de la soberanía lleva a pensar en el fin del Estado en su concepción westphaliana, como la democracia cosmopolita o el neo-medievalismo. Pero hay enfoques menos extremos que hablan de que el Estado se está desagregando, no desapareciendo, y ofreciendo potestades funcionales a los diferentes agentes que lo componen. Igualmente, se encontró que el proceso de cada gobierno local es diferente, dependiendo de sus características particulares en términos de potestades, relación con el Estado, relaciones con el exterior, coyuntura política y económica, y capacidad institucional para atender los requerimientos de la política exterior.

Se observó que hay un fuerte intercambio de valores, ideas, costumbres, productos, tendencias, lenguaje, perspectivas, objetivos, y demás, enmarcado en la cosmopolitanización (concepto propuesto por Ulrich Beck). Por lo tanto, la perspectiva de las sociedades se transforma, encaminándose hacia el mundo internacional, acentuando el efecto globalizador del intercambio y la disolución de las fronteras, asunto que es más eficientemente gestionado desde un nivel de gobierno más cercano al ciudadano y con una mayor capacidad de reacción, que suele ser local, y no exclusivamente el Estado. Sin embargo, esta transformación de la comunidad ocurre en diferentes intensidades entre un gobierno local y otro, dependiendo de las

tradiciones, cosmovisiones y grado de integración estatal con el exterior, pues incluso hay sociedades que rechazan los efectos de la globalización y se oponen a ella.

Así mismo, fue posible determinar que la internacionalización de las unidades locales es más común y más fácil en gobiernos federales, debido a que sus jurisdicciones son más independientes práctica y formalmente. También es común que las sociedades diferenciadas de la composición principal de sus Estados busquen conseguir sus intereses y apoyo en el ámbito internacional, así como aquellos Estados que fallan en su gestión o no definen las facultades de sus gobiernos locales frente a la política exterior pueden presenciar el desarrollo paradiplomático. No hay que olvidar que las causas externas también promueven la internacionalización a través de la interdependencia, la generación de focos de interés que se concentran en sectores administrados por las unidades locales, y de la creciente importancia de la baja política (low politics) en la agenda internacional.

Todo lo anterior se presenta en matices variados entre cada gobierno local, diferenciando el proceso de cada uno hacia la internacionalización, pues los incentivos tienen grados distintos y las capacidades y facilidades juegan un papel muy importante en la construcción y mantenimiento de la paradiplomacia. La oposición a la intromisión local en los asuntos exteriores es muy común entre los Estados, pues es una de las características de la soberanía que intentan mantener y el debate respecto a esta actividad se ha prolongado en varios casos. Teóricamente se encontró que hay varios escenarios posibles como resultado de la paradiplomacia, y que lo ideal es conseguir un equilibrio, pues la coyuntura internacional exige un cambio en la estructura de la administración estatal. Dada la eficiencia que se consigue al delegar funciones a los gobiernos locales, lo importante es establecer un diálogo entre las instancias locales y nacionales para definir las pautas de la participación internacional de las subunidades de gobierno.

En todo caso, teniendo en cuenta que la globalización es tanto un desafío como una oportunidad para cada nación, en las palabras del politólogo John Kincaid:

Cualquier régimen global que no le dé a los armenios, kurdos, tamils, tibetanos, zulus y muchos otros grupos, un lugar en el sol global, no es un régimen que promueva la paz mundial, la prosperidad o la libertad [...] En un mundo interdependiente donde la

prosperidad de las ciudades, por no mencionar la libertad de los ciudadanos, está cada vez más configurada por las fuerzas globales y por las políticas de los Estados, es necesario darle a las ciudades, por así decirlo, grados de libertad para maniobrar en la arena internacional.¹⁶⁰

Para ejemplificar todo lo anterior se encontró en Quebec un proceso que cubría gran parte de los aspectos desarrollados teóricamente y que además hace parte de lo que un Estado podría considerar como una política exterior local de alto riesgo, dado el profundo nacionalismo quebequense. Posiblemente el debate entre Quebec y Ottawa en torno a las facultades que el gobierno federal le otorga a la provincia no ha concluido, pero se han dado pasos importantes hacia la autonomía relativa en el ámbito internacional con la creación del Ministerio de Relaciones Internacionales. Los acontecimientos analizados entre 1967 y 1985 ilustran el paso de una concepción nacional de las interacciones de las provincias, hacia la formalización de la actividad internacional, a partir de la transformación del Ministerio de Asuntos Intergubernamentales en el Ministerio de Relaciones Internacionales con todos los ajustes a su estructura y distribución de funciones.

Finalmente, este análisis mostró la lógica detrás del concepto de internacionalización de los gobiernos locales como reacción a la complejización del Sistema Internacional. No es la única opción para adaptarse a estos cambios estructurales, pero sí es una forma prudente de responder a la creciente integración e interdependencia generada por la globalización en los casos con importantes incentivos para buscar un rol en el exterior. Michael Keating plantea que “la paradiplomacia es un fenómeno bastante reciente y sujeto en gran medida a prueba y error en la medida en que las regiones experimentan lo que funciona y lo que resulta rentable en la relación coste/resultados”.¹⁶¹ De modo que, bajo ciertas condiciones, se puede afirmar que la respuesta a la complejización del Sistema Internacional, efectivamente, es la internacionalización de los gobiernos locales.

¹⁶⁰ Ver Kincaid. “Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-state: Conflict and Cooperation”. p. 63. Traducción libre del autor.

¹⁶¹ Ver Keating. “Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias”. p. 25.

BIBLIOGRAFÍA

Aldecoa, Francisco y Keating Michael (ed.). *Paradiplomacia las relaciones de las regiones*. Barcelona: Marcial Pons, 2000.

Baylis, John (ed.). *The Globalization of World Politics. An introduction to International Relations*. Nueva York: Oxford University Press, 2001.

Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panayotis (ed.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Nueva York: Oxford University Press, 1990.

Capítulos en libros

Huber, Evelyn y Stephens, John D. "State Economic and Social Policy in Global Capitalism". En Janoski, Thomas (et al) (eds.). *A Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. Chapel Hill: University of North Carolina, Cap. 30. Consulta realizada el 13 de octubre de 2010. Disponible en la página <http://www.unc.edu/~jdsteph/documents/common/chapters/State&Global.pdf> Web:

Keating, Michael. "Quebec". En Keating, Michael. *Naciones Contra el Estado. El Nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*. Traducido por Jordi Beltrán. 1ª ed. Barcelona: Ariel, 1996. 85-142.

Keohane, Robert O., y Nye, Joseph S. "Transnational Relations and World Politics: an introduction". *International Organization*. No. 3, Vol. 25 (Summer, 1971): 329-349. Consulta realizada el 29 de marzo de 2011. Disponible en la página Web <http://www.jstor.org/stable/2706043>

Publicaciones académicas

Barbé, Esther. "El Estudio de las Relaciones Internacionales: ¿Crisis o Consolidación de una Disciplina?". *Revista de Estudios Políticos - Nueva Época*. No. 65 (Julio-Septiembre, 1989). Consulta realizada el 18 de abril de 2011. Disponible en la página Web http://politicainternacionalcontemporanea.files.wordpress.com/2010/09/estudio_ri_i_e-barbe.pdf

Castells, Manuel "La revolución de la tecnología de la información". Documento publicado por la Universidad del Salvador y el Colegio Interamericano de Defensa-Master en Defensa y Seguridad Hemisférica. Consulta realizada el 16 de julio de 2011. Disponible en la página web <http://masterusal.campus-online.org/Archivos/info/Castellscap1.pdf>

Eckert, Michael. "Strategic Internationalism and the Transfer of Technical Knowledge: The United States, Germany, and Aerodynamics after World War I". *Technology and Culture*. The Johns Hopkins University Press en nombre de la Society for the History of Technology. No. 1, Vol. 46, (Jan., 2005): 104-131. Consulta realizada el 25 de agosto de 2011. Disponible en la página Web <http://www.jstor.org/stable/40060797>

Lecours, André. "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions". *International Negotiation - A Journal of Theory and Practice*. Kluwer Academic Publishers: Netherlands, No. 1, Vol 7 (2002). 91-114.

Salomón, Mónica. "La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones". *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*. No. 56, (dic. 2001/ enero 2002): 7-52. Consulta realizada el 18 de abril de 2011. Disponible en la página Web http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf

Salomón, Mónica y Sánchez Cano, Javier. "The United Nations System and the Process of Political Articulation of Local Authorities as a Global Actor". *Brazilian Political*

Science Review. No. 1, Vol. 2 (2008): 127-147. Consulta realizada el 24 de febrero de 2011. Disponible en la página Web http://www.bpsr.org.br/english/arquivos/BPSR_v2_n1_jun2008_06.pdf

Slaughter, Anne Marie. "The Real New World Order". *Foreign Affairs*. Council on Foreign Relations. No. 5, Vol. 76, (September/October 1997): 183-197.

Otros documentos

Brunet, Michel. "40 ans Au coeur de l'action internationale du Québec - Chronologie 1967-2007". Ministère des Relations Internationales, Quebec, 2007. Consulta realizada el 15 de marzo de 2011. Disponible en la página Web http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/Chronologie_40ans.pdf

Brunet, Michel. "Chronologie des relations internationales du gouvernement du Québec 1960-1967". Ministère des Relations Internationales, Quebec, 2007. Consulta realizada el 15 de marzo de 2011. Disponible en la página Web http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/Chronologie_1960_1967.pdf

Johnson, Daniel. "40 ans Au coeur de l'action internationale du Québec - Loi sur le Ministère des Relations Internationales – Liste et Historique des Modifications 1967-2007". Ministère des Relations Internationales, Quebec, 2007. Consulta realizada el 15 de marzo de 2011. Disponible en la página Web http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/Loi_mri.pdf

L'Observatoire de l'administration publique – ENAP. "Les Relations Internationales du Québec Comparées". L'Observatoire de l'Administration Publique, Quebec, 2006. Consulta realizada el 15 de marzo de 2011. Disponible en la página Web <http://www.etatquebecois.enap.ca/etatquebecois/docs/pp/relationsinternationales/a-relations-internationales.pdf>

Lipietz, Alain. "El mundo del postfordismo". Digital Fordism. Consulta realizada el 20 de octubre de 2010. Disponible en la página Web http://www2.cddc.vt.edu/digitalfordism/fordism_materials/lipietz-espanol2.htm

Marx, Vanessa. "Las Ciudades como Actores Políticos en las Relaciones Internacionales". Tesis doctoral, Barcelona, 2008. Consulta realizada el 10 de octubre de 2010. Disponible en la página Web <http://ddd.uab.cat/pub/tesis/2008/tdx-0401109-152638/vm1de1.pdf>

Moncayo Jiménez, Edgard. "Glocalization: New theoretical approaches to regional (subnational) development in the context of economic integration and globalization". Estudio de la Comunidad Andina de Naciones. Consulta realizada el 10 de octubre de 2010. Disponible en la página Web http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i_INTAL_IYT_16_2002_MoncayoJimenez.Pdf

Pepper, Ian "A new cosmopolitanism in the air" signandsight.com. Let's talk European. "Sciences and humanities" (20/11/2007). Consulta realizada el 05 de octubre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.signandsight.com/service/1603.html>

Relations Internationales Québec. "Organigrame", Ministère des Relations Internationales, Quebec, 2007. Consulta realizada el 15 de marzo de 2011. Disponible en la página Web Documento electrónico. http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/MRI_2011_11_14.pdf

Relations Internationales Québec. "Renforcer la capacité d'action de l'État". Ministère des Relations Internationales, Quebec, 2011. Consulta realizada el 09 de noviembre de 2011. Disponible en la página Web http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/politique_internationale/capacite_action/index.asp